



DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ - TEZY ORZECZNICTWA

sporządzono na zlecenie

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

CENTRUM ANALIZ
LEGISLACYJNYCH
I GOSPODARCZYCH



Warszawa, grudzień 2021 r.

Opracowano na zlecenie:

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych
Aleja Księcia Józefa Poniatowskiego 1, 03-901 Warszawa
www.calg.pl, kontakt@calg.pl

Autorzy:
prof. Artur Kotowski

*Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018 – 2030*



Wykaz skrótów	2
Wprowadzenie	3
Rozdział I Zagadnienia podstawowe	5
Wniosek Pierwszego Prezesa SN z 2013 r.	5
Stanowisko Sejmu RP w odniesieniu do wniosku Pierwszego Prezesa SN z 2013r. 13	
Wniosek Pierwszego Prezesa SN z 2021 r.	19
Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do wniosku Pierwszego Prezesa SN z 2021r.	44
Rozdział II Dostęp do informacji publicznej - tezy orzecznictwa	72
Wyrok NSA z 15.06.2016 r., I OSK 3217/14.....	72
Uchwała NSA(7w) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37..	72
Uchwała NSA(7w) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38..	79
Uchwała NSA(7w) z 11.04.2005 r., I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63..	87
Wyrok NSA w Warszawie z 24.07.2002 r., II SAB 195/02, LEX nr 1693476.....	93
Uchwała SN z 18.07.2016 r., SNO 28/16	94
Wyroki NSA - 2021 - 2019	101

WYKAZ SKRÓTÓW

u.d.p. / ustawa o dostępie do informacji publicznej

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902)

u.SN / ustawa o SN

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622)

u.KRS 2017 / ustawa o KRS z 2017 r.

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3 ze zm.)

WPROWADZENIE

16 lutego 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2022.902 t.j.). Sprawa ta została w dyskursie publicznym zakwalifikowana jako niechęć wysokiego przedstawiciela władzy sądowniczej do ujawniania informacji o Sądzie Najwyższym i wpisywała się w trwający od końca 2015 r. kryzys w polskim wymiarze sprawiedliwości, w tym aspekcie dotyczącym prawidłowości powołań sędziowskich dokonanych z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa powołanej na mocy przepisów ustawy o KRS z 2017 r.

Tymczasem nie był to pierwszy wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczący konstytucyjności ustawy o dostępie do informacji publicznej. 4 listopada 2013 r. piastująca ówczesnie to stanowisko Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf złożyła wniosek, który obejmował przede wszystkim zarzut niezgodności art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej z art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP. Wniosek ten był o wiele bardziej rozbudowany, co omówiono w rozdziale I niniejszej pracy. Został on także przez ówczesną Pierwszą Prezes SN zmodyfikowany pismem z dnia 24 kwietnia 2015. Stanowiska prawnego, który w imieniu Sądu Najwyższego, przedstawiła PPSN nie poparł Prokurator Generalny oraz Sejm RP. 12 kwietnia 2017 r. Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf złożyła jednak do Trybunału Konstytucyjnego pismo procesowe o cofnięciu tego wniosku. Jako jego uzasadnienie wskazano, że nie jest on już celowy z uwagi na dostateczne wyjaśnienie wątpliwości konstytucyjnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. PPSN podniósł, że w jednolicie uznaje się, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, z wyłączeniem informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, mających zawiązek z pełnieniem tych funkcji. Przy czym, przesądzenie, że dana osoba pełni funkcję publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej nie oznacza jeszcze, że żądana informacja może zostać udostępniona z wyłączeniem ochrony prywatności tej osoby. Dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest także, aby żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji. Zdaniem PPSN w orzecznictwie NSA podkreślono, że musi istnieć adekwatny związek między informacją odnoszącą się do danej osoby a funkcjonowaniem tej osoby w sferze publicznej. Na poparcie tego stanowiska Pierwsza Prezes SN podniosła także możliwość anonimizacji danych wrażliwych w ramach udostępnianej informacji oraz powołała także orzecznictwo NSA, m.in. wyrok z 15 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3217 /14 a także wyroki NSA: z 20 września 2016 r., sygn. I OSK 168/16; z 15 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 3217 /14; z 5 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 3042/14; z 30 września 2015 r., sygn. I OSK 1853/14. To, czy były to jedyne motywy cofnięcia wniosku przez ówczesną Pierwszą Prezes SN po blisko 4 latach od jego złożenia do Trybunału Konstytucyjnego może pozostawać oczywiście jedynie w sferze domysłów.

Niemniej jednak problemy ze stosowaniem w praktyce przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej występowały nadal. Tajemnicą „poliszynela” jest fakt, że rozwiązania normatywne w niej obowiązujące

są wadliwe z perspektywy zasady określoności przepisów prawa. W demokratycznym państwie prawnym jest także niedopuszczalne by to organy stosowania prawa, w tym sądy, w drodze praktyki interpretacyjnej nadawały źródłom prawa treść normatywną, która byłaby zgodna ze standardami konstytucyjnymi. Oczywiście poza pewnymi wyjątkami. Praktyka taka nie może jednak dotyczyć przepisów zrębowych, czy też w zasadzie całej ustawy. Tymczasem obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej jest krótka; obejmuje jedynie 26 artykuły, z czego Rozdział 2a (art 23a do 23i) zostały uchylone na mocy ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U.2019.1446 t.j).

Przedmiotem niniejszej pracy jest zestawienie dokumentacji spraw prowadzonych przed Trybunałem Konstytucyjnym w postępowaniach z: wniosku PPSN z 2013 r. (sygn. K 58/13) oraz z wniosku Pierwszego Prezesa SN z roku 2021 (sygn. K 1/21). W dalszej kolejności przedstawiono główne tezy z orzecznictwa wypracowanego na gruncie omawianej ustawy. Zjawiska towarzyszące procesom stosowania i wykonywania ustawy o dostępie do informacji publicznej są znane tak judykaturze jak i zasygnalizowane zostały w specjalistycznej literaturze przedmiotu. Wśród nich wymienia się: niedoprecyzowanie znaczeniowe najważniejszych pojęć istniejących w ustawie, brak należytego wyważenia wartości konstytucyjnych w kontekście ochrony prawa do prywatności osób, o których informacja podlega udostępnieniu, uzupełnienie treści normatywnych orzecznictwem sądowym (np. wspomniana instytucja anonimizacji danych) czy sprzeczność z zasadą *nullum crimen sine lege certa* normy z art. 23 ustawy. Praca zawiera zatem zestawienie najważniejszych tez z pism procesowych tych dwóch postępowań oraz przytoczenie najważniejszego orzecznictwa. Niekiedy sama edycja materiałów źródłowych, niekoniecznie w rozumieniu przepisów o ewaluacji jakości działalności naukowej, może stanowić „cenny dokument czasu zarówno dla historyka, jak i dla psychologa nauki”¹.

¹ Stanisław Lem, *Solaris*, Kraków 2012 (oryg. 1961), s.61.

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

WNIOSEK PIERWSZEGO PREZESA SN Z 2013 R.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 4 listopada 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności szeregu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ogólnie rzecz ujmując wniosek ten dotyczył zarzucanej niezgodności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na nieprecyzyjne rozgraniczenie w tym akcie normatywnym relacji między normami mającymi umocowanie konstytucyjne: prawem do ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 2 Konstytucji) a prawem dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji) z uwzględnieniem praw osoby pełniącej funkcję publiczną. Ogólnie charakteryzując wniosek i podniesiony w nim problem wypada zauważyć, że rzecz sprowadzała się do zakwestionowania zakresu zastosowania norm ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście całkowitego wyłączenia ochrony prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną ze względu na udzielanie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji czego nie przewiduje literalnie Konstytucja RP, bowiem na gruncie ustawy zasadniczej zachodzi konieczność wyważenia racji wynikających z dwóch wypowiedzi normatywnych o statusie norm-zasad, tj. prawa do ochrony danych osobowych osoby pełniącej funkcję publiczną oraz prawa dostępu do informacji publicznej. O ile Konstytucja nakłada obowiązek wyważenia racji wynikających z tych dwóch, przeciwstawnych zasad, o tyle ustawa o dostępie do informacji publicznej – podsumowując stanowisko Pierwszego Prezesa SN wyrażone we wniosku z 2013 r. – niejako autonomicznie wyłącza z zakresu stosowania normy konstytucyjnej z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Konstytucja przewiduje zatem konieczność wagi zasad z art. 51 ust. 2 i art. 61, o tyle u.d.p. samodzielnie wyłącza prawo do ochrony danych osobowych osoby pełniącej funkcję publiczną w zakresie szerszym niż winno to wynikać z rekonstrukcji normy prawnej dokonywanej w oparciu o te normy konstytucyjne. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyłącza to ograniczenie dla osób pełniących funkcje publiczne ze względu na informacje mające związek z pełnieniem tych funkcji w zakresie pełnionej działalności publicznej, jednak – jak wskazywał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – brak precyzyjnego określenia informacji publicznej (art. 6 ust. 1 i 2 u.d.p.) narusza także zasadę poprawnej legislacji, zatem pozostaje w kolizji m.in. z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i art. 7 Konstytucji (zasadą legalizmu), co podniesiono w pkt-cie 2 wniosku Pierwszego Prezesa.

W istotnym zakresie poparcie tez prezentowanych we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2013 r. opierało się na analizie orzecznictwa sądów administracyjnych. Według Pierwszego Prezesa SN liczne rozbieżności w tym orzecznictwie oraz – przede wszystkim – zakres pozostawionego przez ustawodawcę luzu decyzyjnego w kwestii uzupełnienia treści normatywnej ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do ochrony prywatności osoby publicznej doprowadza do jednoznacznego wniosku, że niniejsza

ustawa w zakresie wskazanym we wniosku jest niezgodna z odpowiednimi normami Konstytucji RP.

Przechodząc do szczegółowego omówienia tego wniosku, Pierwszy Prezes SN w 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem: u. d. i. p.), a także art. 16 ust. 1 i ust. 2 u. d. i. p. w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, rozumiane jako nakładające na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek:

a) samodzielnego udostępniania danych należących do sfery ich dóbr osobistych (do sfery ich prywatności), a zarazem świadczących o ich działalności publicznej lub mogących mieć związek z taką działalnością, a także

b) godzenia się, także bez swej wiedzy lub wyraźnej zgody, na udostępnianie tego rodzaju danych co najmniej przez podmioty przykładowo wymienione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u. d. i. p., „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej ustawy, z możliwością dalszego ich przetwarzania, w tym udostępniania, na zasadach określonych w rozdziale 2a tej ustawy, w zakresie nie przewidzianym wprost ani w art. 8 ust. 2 sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmienionej następnie Protokołami nr 3, nr 5 i nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., określanej dalej skrótem: Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub EKPC), ani w art. 10 tej Konwencji, ani w art. 51 ust. 2 lub w art. 61 ust. 1, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zakresie, w którym nakładają na podmioty wymienione w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub / i w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u. d. i. p. obowiązek prowadzenia potencjalnie zbędnych, kwalifikowanych postępowań, a także uczestniczenia w ewentualnych postępowaniach sądowych w założeniu mających służyć ochronie sfery prywatności osób pełniących funkcje publiczne także w sytuacjach, gdy bezpośrednio zainteresowani takiej ochrony nie oczekują, są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC, a zarazem są sprzeczne z art. 2, art. 18, art. 47, art. 49, art. 50, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami: Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 114, poz. 946, określanej dalej mianem: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej lub Konstytucja RP, a także z art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 tej Konstytucji,

2) art. 1 ust. 1 i ust. 2, art. 3 ust. 1 i ust. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908), w szczególności w zakresie, w jakim nie regulują z należytą precyzją relacji między tą ustawą a art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP oraz przepisami szczególnymi normującymi dostęp do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, lub /i podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 lub

ust. 2 u. d. i. p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych lub/ i do danych świadczących o wynikach takich postępowań, są sprzeczne z art. 2, art. 7, art. 51 ust. 2, ust. 5 oraz z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP,

3) art. 4 ust. 1 i ust. 2, a także art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908), w zakresie, w którym nie zawierają legalnych definicji takich kategorii pojęciowych, jak: „organ władzy publicznej” oraz „osoba pełniąca funkcje publiczne”, a zarazem obejmują uregulowaniami tej ustawy, Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, są sprzeczne z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji RP,

4) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem: u. d. i. p.) w zakresie, w jakim nie reguluje takich elementów lub faz postępowania w sprawach z wniosków uznawanych przez osoby zainteresowane za wnioski w rozumieniu jej art. 10 ust. 1 w sposób, który gwarantowałby:

a) adresatom tych wniosków, przykładowo wymienionym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u. d. i. p.), określanym ogólnie jako: „władze publiczne” lub „organy władzy publicznej” lub „osoby pełniące funkcje publiczne,” występującym także w roli administratorów danych osobowych, podejmowanie określonych wprost w ustawie działań faktycznych i/lub prawnych, jakie:

- ograniczą ryzyko formułowania pod ich adresem:
- zarzutu beczynności lub przewlekłości postępowania, a także
- zarzutu popełnienia przestępstwa określonego albo w art. 23 u. d. i. p., albo w art. 51 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.),
- pozwolą im na podjęcie efektywnej obrony przed właściwym sądem w wypadku pojawienia się tego rodzaju zarzutów,

b) podmiotom występującym z tego rodzaju wnioskami możliwość bezpośredniego poddania kontroli sądu administracyjnego lub sądu cywilnego odpowiedzi, beczynności lub przewlekłości postępowania adresatów takich wniosków, a więc:

- bez konieczności formułowania zarzutu popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u. d. i. p. przez osobę pełniącą funkcję publiczną lub reprezentującą podmiot wymieniony przykładowo w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 tej ustawy, a także

- bez konieczności uprzedniego uzyskania postanowienia o odrzuceniu skargi lub pozwu ze względu na brak drogi sądowej przez, odpowiednio, sąd administracyjny lub sąd cywilny, c) obu grupom podmiotów wymienionych pod lit. a) i b), a także sądom:

- rozpoznającym skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania w sprawach o udostępnienie informacji uznawanej przez wnioskodawców za publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u. d. i. p. lub/i za podlegającą udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie,

- rozpoznającym akty oskarżenia z zarzutem popełnienia przestępstwa określonego w art. 23 u. d. i. p. lub w art. 51 u. o. d. o., możliwość precyzyjnego ustalenia początku i zakończenia biegu terminu na przeprowadzenie postępowania wstępnego lub/i zasadniczego w sprawach tego rodzaju wniosków, a więc w sposób co najmniej zbliżony do przedstawianych w procedurach kwalifikowanych, tj. np. zawartych w k.p.a. (tu: zwłaszcza art. 35 § 5. art. 57 - 60, art. 61-66 k.p.a.),

jest niezgodna z art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także jest sprzeczna z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

5) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem: u. d. i. p.) w zakresie, w którym co najmniej na podmioty wymienione w jej art. 4 ust. 1 i ust. 2, nakłada obowiązek udostępniania dokumentów urzędowych w rozumieniu jej art. 6 ust. 2, a także - ewentualnie - innych dokumentów, a jednocześnie, ani sama, ani przez odesłanie do ustaw szczególnych, nie stwarza możliwości tzw. anonimizacji danych zawartych w takich dokumentach w sposób służący ochronie sfery prywatności osób, których takie dokumenty dotyczą jest niezgodna z art. 8 ust. 1 i ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także jest sprzeczna z art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP oraz nie odpowiada treści art. 61 ust.1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 tej Konstytucji,

6) art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zmianami: Dz. U. z 2002 Nr 153, poz. 1271 z 2004 r. Nr 25, poz. 219 oraz Nr 33, poz. 285; z 2006 r. Nr 104, poz. 708 oraz Nr 104, poz. 711; z 2007 r., nr 165, poz. 1170 oraz Nr 176, poz. 1238; z 2010 r. Nr 41, poz. 233, Nr 182, poz. 1228 oraz Nr 229, poz. 1497; z 2011 r. Nr 230, poz. 1371, określanej dalej skrótem: u. o. d. o.), w zakresie w jakim pozwalają administratorom danych osobowych na udostępnianie takich danych „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem u. d. i. p.), z zastosowaniem uregulowań zawartych w ostatnio wymienionej ustawie z możliwością dalszego ich przetwarzania przez ww. „każdego” w ramach „ponownego wykorzystania informacji publicznej” w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 2a u. d. i. p., w tym bez zgody i udziału osób, których dane osobowe miałyby podlegać udostępnieniu i dalszemu ich przetwarzaniu są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a zarazem są sprzeczne z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej,

7) art. 51 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zmianami: Dz. U. z 2002 Nr 153, poz. 1271 z 2004 r. Nr 25, poz. 219 oraz Nr 33, poz. 285; z 2006 r. Nr 104, poz. 708 oraz Nr 104, poz. 711; z 2007 r., nr 165, poz. 1170 oraz Nr 176, poz. 1238; z 2010 r. Nr 41, poz. 233, Nr 182, poz. 1228 oraz Nr 229, poz. 1497; z 2011 r. Nr 230, poz. 1371, określanej dalej skrótem: u. o. d. o.) oraz art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem: u. d. i. p.) w związku z odesłaniami do uregulowań szczególnych zawartymi w art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 pierwszej z tych ustaw, a także w związku z brakiem dostatecznego sprecyzowania w jakiegokolwiek innej ustawie szczególnej kategorii: „organy władzy publicznej” oraz „osoby pełniące funkcje publiczne” w sposób nawiązujący do treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, lub/i kategorii „władze publiczne” w rozumieniu art. 51 ust. 2 tej Konstytucji, a zarazem w związku z uczynieniem otwartym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u. d. i. p. katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji mogącej być uznawaną za publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej ustawy są niezgodne z art. 5 ust. 1 i art. 7 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także z art. 8 ust. 2 tej Konwencji, oraz są sprzeczne z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 51 ust. 2 i ust. 5, a także z art. 61 ust.1 i ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ostatnim wypadku, jako nie w pełni realizujące tę część jej uregulowań, jakie mogą być postrzegane za służące realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego, a zarazem:

- „niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” w znaczeniu, w którym o takiej niezbędności stanowi art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” w znaczeniu, w którym o takiej konieczności stanowi art. 8 ust. 2 EKPC,

8) art. 113 ust. 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami: Dz. U. z 2012 r., poz. 1101 oraz z 2013 r., poz. 1529) w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, lit. b lub lit. c, art. 145 § 1 pkt 2, art. 145 § 1 pkt 3, art. 145 § 2, art. 146 § 1 i § 2, art. 147 § 1 tej ustawy w zakresie, w jakim trzy pierwsze z tych przepisów pozwalają sądowi administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi na określone w niej działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu władzy publicznej (podmiotu) poddanego kontroli takiego sądu przez wyjście poza zarzuty i wnioski skargi lub powołaną w niej podstawę prawną, bez stworzenia takiemu organowi, w tym podmiotowi wymienionemu przykładowo w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u. d. i. p., przed zamknięciem rozprawy lub przed przystąpieniem do wyrokowania możliwości odniesienia się do nie podniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do nie wskazanej w niej podstawy prawnej zaskarżenia, są sprzeczne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

9) art. 141 ust. 4 i art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami: Dz. U. z 2012 r. poz. 1101 oraz z 2013 r. poz. 1529) w związku z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami: Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2004 r. Nr 240, poz. 2407; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, oraz Nr 132 poz. 1110; z 2010 r. Nr 182, poz. 1228; z 2011 r. Nr 204, poz. 1195; z 2012 r. poz. 908, określanej dalej skrótem u. d. i. p.) w brzmieniu nadanym temu ostatniemu przepisowi przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195), w zakresie, w którym pozwalają sądowi administracyjnemu na uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania adresata wniosku uznawanego przez jego autora za wniosek w rozumieniu art. 10 ust. 1 u. d. i. p. bez jednoczesnego wyraźnego wskazania:

a) zdarzeń, z których wystąpieniem lub brakiem sąd administracyjny łączy stan bezczynności lub przewlekłości postępowania organu lub podmiotu wymienionego w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub/ i wymienionego w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u. d. i. p.,

b) działań, które taki organ lub podmiot ma podjąć w następstwie wyroku sądu administracyjnego w celu usunięcia stanu bezczynności lub przewlekłości postępowania, jaki został ustalony przez sąd lub/i

c) trybu postępowania, w jakim rozpoznanie danego wniosku, zdaniem sądu administracyjnego, powinno było lub miałyby jeszcze nastąpić,

są sprzeczne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

10) art. 1 pkt 8 i pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195) w następstwie pozbawienia:

a) sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego możliwości orzekania w sprawach o udostępnienie informacji uznawanych przez wnioskodawców za publiczne lub za podlegające udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zmianami),

b) gwarancji udziału w postępowaniu przed właściwym sądem podmiotów, których dane osobowe lub inne podlegające ochronie prawnej na zasadach nie przewidzianych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, o statystyce państwowej lub regulujących działalność organów właściwych w sprawach finansów publicznych, mogłyby ulec udostępnieniu „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u. d. i. p. z powołaniem się na uregulowania zawarte w tej ustawie, a następnie ewentualnemu dalszemu ich przetwarzaniu z pominięciem ograniczeń zwartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zmianami: Dz. U. z 2002 Nr 153, poz. 1271 8 z 2004 r. Nr 25, poz. 219 oraz Nr 33, poz. 285; z 2006 r. Nr 104, poz. 708 oraz Nr 104, poz. 711; z 2007 r., nr 165, poz. 1170 oraz Nr 176, poz. 1238; z 2010 r. Nr 41, poz. 233, Nr 182, poz. 1228 oraz Nr 229, poz. 1497; z 2011 r. Nr 230, poz. 1371), w tym z powołaniem się na uregulowania o „ponownym wykorzystaniu informacji publicznej” zawarte w rozdziale 2a u. d. i. p. są sprzeczne z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W dniu 26 czerwca 2014 r. Prokurator Generalny ustosunkowawszy się do wniosku Pierwszego Prezesa SN przedstawił stanowisko w którym w całości uznał, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z wskazanymi przepisami Konstytucji, albo uznał, że postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Przywołując literalnie treść stanowiska Prokuratora Generalnego przedstawiono w nim, że:

1) art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.d.p.), rozumiany jako nakładający na osoby pełniące funkcje publiczne obowiązek samodzielnego udostępniania danych należących do ich życia prywatnego, a zarazem świadczących o ich działalności publicznej lub mogących mieć związek z taką działalnością, a także rozumiany jako obowiązek udostępniania tego rodzaju danych o takich osobach przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, bez konieczności uzyskiwania na to zgody tych osób, a nawet bez konieczności ich powiadamiania o udostępnianiu tych danych - jest zgodny z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC), a także z art. 47 i art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;

2) art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 u.d.p., w zakresie, w jakim nie zawierają legalnych definicji pojęć: „organ władzy publicznej” i „osoba pełniująca funkcje publiczne”, są zgodne z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz nie są niezgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji;

3) art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p., w zakresie, w jakim obejmuje podmiotowo organy władzy publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej, bez wskazania o wyłączeniu spod działania tej regulacji Sejmu i Senatu, nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;

4) art. 5 ust. 2 u.d.p., w zakresie, w jakim nie zawiera wskazania o wyłączeniu spod działania tej regulacji Sejmu i Senatu, nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji;

5) art. 23 u.d.p. jest zgodny z art. 7 EKPC i z art. 42 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 113 § 1, art. 133 § 1 oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), w zakresie, w jakim pozwalają sądowni administracyjnemu na przystąpienie do wyrokowania i uwzględnienie skargi na określone w niej działanie, bezczynność lub przewlekłość postępowania organu władzy publicznej poddanego kontroli sądu, z możliwością wyjścia w orzeczeniu poza zarzuty i wnioski skargi lub powołaną w niej podstawę prawną, bez przyznania organowi władzy publicznej prawa ustosunkowania się - przed zamknięciem rozprawy - do niepodniesionych w skardze zarzutów, wniosków lub do niewskazanej podstawy prawnej, są zgodne z art. 2 i art. 45 ust. 2 Konstytucji;

7) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2015 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego częściowo zmodyfikował złożony uprzednio wniosek, cofając zarzuty zawarte w pkt-ach 3,8,9 oraz 10 petitum wniosku do TK oraz w części zarzuty zawarte w pozostałych pkt-ach petitum wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 5 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.; dalej: u.d.p.), rozumiane jako nakładające, na osoby pełniące funkcje publiczne, obowiązek ujawnienia informacji dotyczących ich osoby, należących do sfery prywatności, a zarazem świadczących o ich działalności publicznej lub mogących mieć związek z taką działalnością, są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmienionej Protokołami nr 3, nr 5 i nr 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej EKPC) oraz art. 47, art. 51 ust. 2, a także art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. w związku z art. 16 ust. 1 u.d.p. - w zakresie, w jakim w ramach określenia trybu udzielania informacji publicznych pomijają udział osób pełniących funkcje publiczne w tym postępowaniu w odniesieniu do żądania udzielenia informacji dotyczących tych osób, są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji;

3) art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. oraz art. 5 ust. 1 u.d.p., w szczególności w zakresie, w jakim nie regulują z należytą precyzją relacji między tą ustawą a przepisami szczególnymi normującymi dostęp do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji lub podmiotów wymienionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych lub do danych, świadczących o wynikach takich postępowań, są niezgodne z art. 2, art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji;

4) art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. oraz art. 16 ust. 1 u.d.p. - w zakresie, w jakim w ramach określenia trybu udzielania informacji publicznych pomijają uregulowanie sposobu zakończenia postępowania lub czynności możliwych do podjęcia przez podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p., jeżeli w wyniku rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej okaże się, że określona we wniosku informacja nie podlega udostępnieniu w trybie przepisów u.d.p. lub że informacja ta nie jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.p. - są niezgodne z art. 2, art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji;

5) art. 23 u.d.p. - w zakresie, w jakim nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zabronionego - jest niezgodny z art. 7 ust. 1 EKPC oraz art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.d.p. - w zakresie, w jakim, nakładając na podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p., obowiązek udostępnienia informacji publicznej zawierającej również dane osobowe lub inne dane ze sfery prywatności, pomijają uregulowanie możliwości i sposobu anonimizacji (ukrycia) tych danych, są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC oraz z art. 51 ust. 2 i ust. 5, a także z art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji;

7) art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.; dalej: u.o.d.o.) - w zakresie, w jakim dopuszczają przetwarzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, w związku z realizacją obowiązków wynikających z przepisów

u.d.p., polegające na udostępnianiu tych danych „każdemu” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.p., z możliwością dalszego przetwarzania przez „każdego” w ramach „ponownego wykorzystania informacji publicznej”, bez zgody osób, których dane osobowe dotyczą - są niezgodne z art. 8 ust. 1 i ust. 2 EKPC oraz art. 47, art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji;

8) art. 51 ust. 1 u.o.d.o. - w zakresie, w jakim nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zabronionego - jest niezgodny z art. 7 ust. 1 EKPC oraz art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi na modyfikację wniosku przez Pierwszego Prezesa SN Prokurator Generalny pismem z dnia 12 czerwca 2015 r. wniósł o uznanie, że zaskarżone przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o ochronie danych osobowych nie są niezgodne z wymienionymi przepisami Konstytucji, w części zaś wskazał na konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

STANOWISKO SEJMU RP W ODNIESIENIU DO WNIOSKU PIERWSZEGO PREZESA SN Z 2013R.

Również 12 czerwca 2015 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawił Sejm RP, w którym wniesiono o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją, w części zaś wskazano na niedopuszczalność wydania wyroku. Przywołując literalnie stanowisko Sejmu RP wniesiono o uznanie, że:

1) art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) jest zgodny z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);

2) art. 5 ust. 3 powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim odsyła do art. 5 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy, jest zgodny z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

3) art. 1 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 51 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

4) art. 23 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

5) art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 47, art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

6) art. 51 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 5 jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W pozostałym zakresie wniesiono o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Stanowisko Sejmu zasługuje na przytoczenie niektórych, istotnych jego motywów, bowiem była to najbardziej obszerna analiza zarzutów przedstawionych przez Pierwszego Prezesa SN, a jednocześnie zawierała ono argumenty, które nabierają nowego znaczenia w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, przede wszystkim w kwestii oceny praktyki stosowania art. 5 ust. 2 i 3 u.d.p. w kontekście zgodności brzmienia tych przepisów z zasadą określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz wazieniem zasad z art. 51 ust. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

W stanowisku Sejmu RP, odnosząc się w pierwszej kolejności do wskazanych we wniosku Pierwszego Prezesa SN wzorców kontroli, zauważono, że zasada określoności przepisów prawa, rozumiana jako obowiązek redagowania przepisów w sposób komunikatywny i poprawny, mając na względzie reguły składniowe i znaczeniowe języka powszechnego, doznaje ograniczenia ze względu na naturalnie towarzyszące procesom komunikacji zjawiska wieloznaczności znaczeniowej. Według Sejmu Trybunał w swym dotychczasowym orzecznictwie „nie ujmuje nakazu dostatecznej określoności przepisów prawnych w sposób absolutny, wskazując, że zasadność zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania tej zasady musi być oceniana przez pryzmat wagi zaistniałego naruszenia w odniesieniu do wolności i praw jednostki” (s.16-17 stanowiska Sejmu; wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

Podobnie oceniono jako naruszoną przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej zasadę określoności przepisów karnych, w tym nakaz określoności znamion czynu zabronionego. W stanowisku wskazano, że odnośnie sformułowanych we wniosku Pierwszego Prezesa SN zarzutów relewantna jest tylko ta ostatnia, tj. *nullum crimen sine lege certa* (s.18 stanowiska Sejmu). Ponownie, zestawiając ten wzorzec kontroli z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz rozumieniem zasady określoności przepisów prawa oceniono, że ustawodawca jest władny stanowiąc normy prawno-karne używać pojęć ogólnych, głównie mając na względzie cel, który ma być osiągnięty z uwagi na objęcie określonej klasy zachowań normą karną. W konsekwencji odniesiono się do argumentu, że „wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej” (s.20 stanowiska Sejmu). W konsekwencji, zarzut ewentualnego naruszenia zasady określenia znamion

czynu zabronionego musi być skuteczny jedynie wówczas, gdy odwołując się do reguł znaczeniowych języka powszechnego nie jest możliwe w ogóle zdekodowanie znamion. Jak się wydaje – czego nie podniesiono w samym stanowisku Sejmu – chodzi o odwołanie się do koncepcji możliwości odczytania znaczenia przez tzw. przeciętnego użytkownika języka. Jeżeli jest możliwe określenie ogólnej klasy zachowań spenalizowanych daną regulacją to w takim przypadku nie można zasadnie wywodzić naruszenia konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego. Co wydaje się istotne, w stanowisku przywołano poglądy wyraźnie odwołujące się do zwiększenia zakresu luzu decyzyjnego sądowych organów stosujących prawo, także w dookreśleniu przepisów karnych, w tym znamion czynu zabronionego z uwagi na – wskazywane już – cechy języka powszechnego i zredagowanie przepisu w sposób komunikatywny („jasny” znaczeniowo) nie jest możliwe uniknięcie mechanizmów sądowej ich interpretacji, co powinno także mieć miejsce z uwagi na konieczność zachowania niezbędnej elastyczności prawa stanowionego (s.21 stanowiska Sejmu). Rzecz sprowadza się więc raczej do oceny stopnia wynikającego z danej redakcji przepisu luzu interpretacyjnego oraz zachowania niezbędnego wymogu związanego z możliwością przewidzenia przez adresata normy konsekwencji swojego zachowania z uwagi na świadomość istnienia regulacji karnej. W stanowisku podniesiono, że świadomość ta może być kształtowana nie tylko w odniesieniu do samego tekstu aktu normatywnego, ale również istniejącego orzecznictwa. W takim ujęciu następuje więc wyraźne upodmiotowienie roli sądowych organów stosujących prawo, niejako na wzór ich pozycji w systemach prawnych common law, jednak – co istotne z punktu widzenia omawianego problemu – takie podejście milcząco zakłada podwyższenie wymogów względem adresatów norm prawnych (nie tylko władzy publicznej) co do konieczności zintensyfikowania czynności poznawczych względem określenia co jest, a co nie jest prawem karnym zakazane albo dozwolone. Podążając takim tokiem rozumowania, adresat normy po to, by uzyskać jej znaczenie i określić wzór powinnego zachowania się jest zmuszony do percepcji nie tylko treści prawa stanowionego, ale wypracowanej na jego podstawie praktyki interpretacyjnej dokonywanej przez sądy. O ile takie stanowisko może być do zaakceptowania na gruncie prawa publicznego, gdy adresatem normy prawnej są organy władzy publicznej, o tyle jest to wysoce dyskusyjne w przypadku gdy adresatem normy prawnej jest osoba fizyczna a już wydaje się kompletnie nieakceptowalne w przypadku prawa penalnego, gdzie – mimo wszystko – konieczne jest wypracowanie takiej formuły redakcyjnej przepisu by oceniając rzecz rozsądnie każdy mógł określić co jest zakazane albo dozwolone oraz za jaki czyn przewidziana jest kara w określonym wymiarze, mając na względzie sankcję względnie oznaczoną (ma to także znaczenie dla potencjalnych osób pełniących funkcje publiczne, w kwestii ich wiedzy o możliwych skutkach jakie informacje i na jakiej zasadzie z ich życia prywatnego mogą zostać udostępnione).

W kontekście prawa do prywatności w stanowisku Sejmu podniesiono, że choć jest to jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela, która odnosi się do różnych sfer życia jednostki, to jednak nie posiada „charakteru absolutnego”. Ograniczenia zaś tego prawa powinny być zawsze oceniane z uwzględnieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji (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), por. s.22 stanowiska Sejmu. W tym kontekście odniesiono się do ochrony prywatności informacyjnej tak by rekonstruując standard konstytucyjny w prawidłowych proporcjach uwzględniać normatywną treść art. 61 Konstytucji i art. 31 ust. 3 in fine Konstytucji RP (s.25 stanowiska Sejmu).

W stanowisku wskazano, że prawo do informacji publicznej nabiera szczególnego znaczenia i roli w społeczeństwie demokratycznym (s.28 i n. stanowiska Sejmu). Dodatkowo zauważono, że „konstytucyjne prawo do informacji publicznej zostało ukształtowane jako <prawo> właśnie, a nie jako <wolność>”. Przywołano na tą okoliczność liczne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisko doktryny, w którym wskazuje się na informacyjne obowiązki władz publicznych oraz konieczność nadawania prymatu zasadzie dostępu do informacji publicznej jako zasady ogólnej: „ogólną zasadą, wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu” (wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03), s. 29 stanowiska Sejmu.

W odniesieniu do analizy zgodności zakwestionowanych we wniosku Pierwszego Prezesa SN przepisów – głównie – ustawy o dostępie do informacji publicznej w stanowisku Sejmu RP w pierwszej kolejności podniesiono zastrzeżenia w przedmiocie określenia w przedmiocie kontroli – ta uwaga została sprecyzowana w zasadzie do wszystkich pkt-ów wniosku Pierwszego Prezesa SN. W stanowisku wskazano na konieczność precyzyjnego rozgraniczenia między obowiązkiem udostępnienia informacji przez organ władzy publicznej (art. 4 ust. 1 u.d.p.) a ujawnianiem takich informacji – niejako w konsekwencji – w stosunku do osób fizycznych pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji.

W stanowisku wskazano – co bardzo istotne – że najistotniejszym i jak się wydaje de facto esencjonalnym elementem wniosku Pierwszego Prezesa SN jest brzmienie art. 5 ust. 2 zd. drugie u.d.p. (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) – s. 33-34 stanowiska Sejmu.

W dalszej części stanowiska wskazano, że sformułowany przez Pierwszego Prezesa SN problem konstytucyjny był już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05) Trybunał orzekł, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.p. jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji. Na tle tego orzeczenia – podsumowując stanowisko wyrażone przez Sejm RP – przywołano ogólny wniosek w postaci nieuchronności przenikania się sfery publicznej i prywatnej osób pełniących funkcje publiczne. Na tym etapie rozważań (więcej por. pkt II) wypada zasygnalizować, że przedmiotem kontroli nie objęto wzorca z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Można więc wskazać, że analiza przez Trybunał Konstytucyjny w roku 2006 r. zagadnienia wyważenia praw osoby publicznej w kwestii ochrony danych osobowych a obowiązku informacyjnego organów władzy publicznej o działalności publicznej osób pełniących funkcje publiczne została przeprowadzona przede wszystkim na płaszczyźnie argumentacyjnej, a nie normatywnej. Wypada również zauważyć, że wyrok Trybunału

Konstytucyjnego zapadł w innej rzeczywistości społecznej i technologicznej (por. pkt II). Okres czasu, który upłynął od wydania orzeczenia ws. K 17/05 może wydawać niezbyt odległy, ale mając na względzie niezwykle szybki postęp technologii komunikacyjnych oraz procesów rozwoju przetwarzania i wykorzystywania informacji nie sposób nie zauważyć, że bezrefleksyjne, szerokie przyjęcie prymatu prawa dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do osób pełniących funkcję publiczną powinno uwzględniać istniejące jak i hipotetyczne nadużycia wynikające z tak zinterpretowanej normy określającej pełne prawo dostępu do informacji publicznej w zasadzie całkowicie wyłączające jakiekolwiek prawa osoby pełniące funkcje publiczne do ochrony informacji o sferze prywatnej, w sytuacji gdy możliwość udzielenia informacji wynika z tak niedookreślonych zwrotów jak: funkcja publiczna, związek z pełnieniem funkcji publicznej itp., co przytacza się również w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W dalszej części stanowiska Sejmu RP (s.35) przywołano także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. (sygn. akt K 20/03, w którym stwierdzono, że osoby pełniące funkcje publiczne „ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego”. Ponadto Sejm zwrócił także uwagę (s.38 stanowiska), że „wyznaczony przez art. 47 Konstytucji standard ochrony prywatności odpowiada także poziomowi ochrony jaki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wywodzony jest z art. 8 EKPC. W wspomnianym wyroku z 20 marca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do standardów ochrony prywatności wyznaczonych przez orzecznictwo ETPC. Zauważył przy tej okazji, że w judykaturze ETPC kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana w kontekście potrzeby debaty publicznej”.

Powyższe argumenty wypada jednak uznać za nie w pełni odnoszące się do istoty problemu, tj. rozstrzygnięcia na ile wyłączenie ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, albo mające związek z pełnieniem tych funkcji na poziomie ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 5 ust. 2 zd. drugie) odpowiada konieczności wyważenia proporcji między zasadami z art. 61 i art. 51 Konstytucji RP. W ocenie Sejmu RP regulacja na poziomie ustawowym odpowiada standardowi konstytucyjnemu, bowiem nadaje on prymat zasadzie dostępu do informacji publicznej (konieczność interpretacji art. 61 Konstytucji z uwzględnieniem np. art. 2 Konstytucji RP).

O autonomicznej konieczności rozumienia pojęć odnośnie obowiązku informacyjnego osób pełniących funkcje publiczne wypowiedział się także, w odniesieniu do wniosku Pierwszego Prezesa SN z 2013 r., Prokurator Generalny. W piśmie z dnia 12 czerwca 2014 r. podniesiono, że „pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne. Oznacza to, że pojęć konstytucyjnych nie można sprowadzać do treści wynikających z ich rozumienia na gruncie ustaw zwykłych. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie

odwrotnie” (s.25 stanowiska PG). Wynika to z zasady systemowości prawa, tzn., z konieczności respektowania znaczeń pojęć zakodowanych w treści ustawy zasadniczej przez ustawodawcę zwykłego, stanowiącego akty rangi „podkonstytucyjnej”, co może być w ramach sygnalizowanej kwestii zgodności art. 5 ust 2 u.d.p. z art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust 1, 2 i 4 Konstytucji RP traktowane w istocie jako argument wskazujący za aktualnością problemu sygnalizowanego we wniosku Pierwszego Prezesa z 2013 r. Rzecz sprowadza się bowiem do uwagi, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej autonomicznie wprowadzają pełny obowiązek informowania o kwestiach prywatnych osoby pełniącej funkcję publiczną, jeżeli informacja ma związek z pełnieniem funkcji, co trudno jest pogodzić z konstytucyjnym obowiązkiem ważenia zasad ochrony prywatności a prawem dostępu do informacji. Problem wskazywany przez Pierwszego Prezesa SN – zdaje się – błędnie został odczytany w stanowisku Sejmu jako prowadzący „do zerwania z zasadą proporcjonalności i objęcia absolutną ochroną prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w związku z pełnieniem przez nie wspomnianych funkcji” (s.40 stanowiska Sejmu).

Prokurator Generalny wskazał także, że przepisy powinny odznaczać się pewną elastycznością, co czynią regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wypada natomiast zauważyć, że elastyczność ta nie może prowadzić do dowolności interpretacyjnej i przerzucania przez ustawodawcę na organy stosujące prawo pełnej możliwości określania treści normatywnej wartości regulowanych konstytucyjnie, a za taką z pewnością należy uznać również prawo do prywatności osoby publicznej. Problem podniesiony we wniosku Pierwszego Prezesa SN został odczytany jako próba wyłączenia osób pełniących funkcję publiczną z obowiązku udostępniania przez stosowne organy władzy publicznej informacji o ich działalności, albo próba normatywnej redukcji udzielanych informacji. Wniosek Pierwszego Prezesa SN, czego nie dostrzeżono w stanowisku Sejmu (a i przez ówczesnego Prokuratora Generalnego), sprowadzał się natomiast do kwestionowania treści normatywnej u.d.p. jako w istocie nie nawiązującej do konieczności wyważenia racji konstytucyjnych odnośnie do wzajemnej relacji zasady prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne a prawem dostępu do informacji oraz określoności przepisów ustawy w kwestii tak newralgicznej jak określenie bez celowego wprowadzenia tak szerokiego luzu interpretacyjnego organom stosującym prawo, które autonomicznie decydują o obowiązkach udzielania informacji tak do określonych podmiotów traktowanych jako osoby pełniące funkcję publiczną jak i konkretnych informacji o ich życiu prywatnym, ocenianych jako mających związek z pełnioną funkcją publiczną.

Jak już zasygnalizowano we wprowadzeniu, niespodziewanie, pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego cofnął wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, wskazując, że kwestia sporna została wyjaśniona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, głównie z lat 2015-2016. Postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 58/13, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie.

WNIOSEK PIERWSZEGO PREZESA SN Z 2021 R.

16 lutego 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego, dr hab., prof. ucz. Małgorzata Manowska, złożyła nowy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

I. art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 z późn. zm., dalej: u.d.p.) – w zakresie, w jakim nie konkretyzują znaczenia pojęć: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”, przez co w sposób nieuprawniony poszerzają rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej – są niezgodne z art. 61 ust. 1 oraz zasadami poprawnej legislacji, w tym z zasadą określoności przepisów prawa, które stanowią element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP;

II. art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. – w zakresie, w jakim nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej „o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” również w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności tych osób – są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej: EKPC);

III. art. 4 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.p. – w zakresie, w jakim nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej udziału osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji, w której żądana informacja dotyczy tych osób – są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP;

IV. art. 1 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.p. – w zakresie, w jakim nie regulują, w sposób jednoznaczny relacji między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp albo ograniczenie dostępu do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych, lub do danych świadczących o wynikach takich postępowań – są niezgodne z art. 2, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5 oraz art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

V. art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 2 ust. 2 u.d.p. – w zakresie, w jakim przepisy te, nakładając na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej, nie regulują kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery prywatności oraz wyłączają możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych w kontekście nadużycia prawa podmiotowego do uzyskania informacji publicznej – są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz z art. 8 EKPC;

VI. art. 23 u.d.p. – w zakresie, w jakim nie spełnia postulatu określoności ustawowych znamion czynu zabronionego – jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 EKPC.

W jego uzasadnieniu wskazano, że:

1. Zarzut z punktu I petitum:

Pierwszy Prezes SN wskazał na niezgodność art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 u.d.p. - w zakresie, w jakim mimo wymogu przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, w tym zasady określoności przepisów prawa, przepisy te nie konkretyzują znaczenia pojęć: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”, przez co w sposób nieuprawniony poszerzają rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej – z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Dla porządku trzeba w tym miejscu podkreślić, że przedmiotowy zarzut pozostaje w ścisłym związku z zarzutem sformułowanym w punkcie II petitum, ponieważ niedochowanie wymogu określoności przepisów prawa stwarza możliwość takiej interpretacji art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p., która prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności.

Zaskarżone przepisy u.d.p. określają zarówno podmiotowy zakres jednostek obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.p.), jak również kwestie wyłączenia ograniczenia dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do informacji o „osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” (art. 5 ust. 2 u.d.p.). W ocenie Pierwszego Prezesa SN, przepisy te rażąco naruszają zasady poprawnej legislacji, w tym wymóg określoności przepisów prawa wynikający z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych grup przepisów, to wskazuje się w nich na podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego oraz 5) 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. Z kolei w art. 4 ust. 2 u.d.p. stwierdza się, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.), oraz partie polityczne.

Tymczasem z treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym 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. W tym świetle zakres podmiotowy obejmuje: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządu gospodarczego i zawodowego, 3) osoby i jednostki organizacyjne, wykonujące zadania władzy publicznej, pod warunkiem (wskazuje na to wyraźnie spójnik „i”), że gospodarują one majątkiem Skarbu Państwa.

Już samo proste porównanie treści regulacji konstytucyjnej z unormowaniami ustawowymi wskazuje na istnienie między nimi rażącej niezgodności. Otóż art. 4 ust. 1 u.d.p. ujmuje zakres podmiotowy znacznie szerzej, aniżeli zostało to wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Podmiotami obowiązany do udostępnienia informacji publicznej są mianowicie „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, przy czym ustawodawca pojęć tych w ogóle nie definiuje. Wymogów stawianych legalnym definicjom nie spełnia również późniejsze wyliczenie określonych podmiotów, następujące po zwrocie „w szczególności”. Przyjmując powszechnie akceptowany w teorii prawa zakaz wykładni homonimicznej, wskazujący, że w obrębie danego aktu normatywnego bądź gałęzi prawa, tym samym zwrotom językowym nie należy przypisywać odmiennego znaczenia, należałoby przyjąć, że termin „organy władzy publicznej”, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, powinien być tak samo interpretowany, jak identyczne pojęcie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p. Jednakże brzmienie regulacji ustawowej dowodzi, że podmiotowy zakres tego unormowania jest znacznie szerszy. Do podobnych wniosków prowadzi ponadto porównanie dalszych fragmentów obu przepisów, w szczególności tych, które odnoszą się do podmiotów niemających statusu „organów władzy publicznej”, jakimi są przykładowo „osoby prawne samorządu terytorialnego”, „podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego”. Z regulacji konstytucyjnej wyraźnie wynika, że chodzi o osoby i jednostki organizacyjne, które muszą wykonywać „zadania władzy publicznej i gospodarować majątkiem Skarbu Państwa”. Oznacza to, że samo wykonywanie władzy publicznej nie jest wystarczające dla ukształtowania obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Konieczne jest bowiem dodatkowo „gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa”. Trudno uznać, aby takimi podmiotami mogły być organy samorządów gospodarczych czy zawodowych (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.p.), czy „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Poza tym ustawowe pojęcie „majątku publicznego” jest zdecydowanie szersze, aniżeli konstytucyjny termin „majątku Skarbu Państwa”.

Powyższe zestawienie jednoznacznie dowodzi, że w art. 4 ust. 1 u.d.p. w sposób niedopuszczalny wprowadzono pojęcia, których się nie definiuje i nie konkretyzuje, wobec czego obowiązek udostępnienia informacji publicznej staje niejednoznaczny, w praktyce prowadząc do poszerzenia zakresu podmiotowego jego adresatów. Tym samym omawiana regulacja jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji, które nakazują, aby przepisy były formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (por. wyroki TK: z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2; z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001/3/51). Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w

sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom, które mają je stosować, nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to określane jest mianem zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z zasadą państwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3/33). Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; 2) przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; 3) przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001/7/217).

Jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji jest zasada określoności prawa. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa (por. wyroki TK: z dnia 15 września 1999 r., K 11/99, OTK 1999/6/116 i z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2), a także jest funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9/138). Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa, która stanowi swoistą zasadę optymalizacyjną. Stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji.

Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Wyjaśniając działanie tego testu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (...). Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo” (por. powołany wyżej wyrok TK w sprawie Kp 3/09).

W świetle powyższego, zdaniem Pierwszego Prezesa SN, nie ulega więc wątpliwości, że art. 4 ust. 1 u.d.p.

jest niezgodny z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w zakresie, w jakim mimo wymogu przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, w tym zasady określoności przepisów prawa, nie konkretyzuje znaczenia pojęć „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, przez co znacznie poszerzają krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

Ze względu na naruszenie zasad poprawnej legislacji, za niegodny z Konstytucją należy uznać również art. 5 ust. 2 u.d.p. w zakresie, w jakim nie konkretyzuje on znaczenia pojęć „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznej”. Przedmiotowa regulacja stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy jednak „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”. Oznacza to, że w przypadku osób pełniących funkcje publiczne informacją publiczną jest również taka informacja, która może mieć charakter prywatny, o ile ma ona „związek z pełnieniem funkcji publicznej”. W żadnym z przepisów ustawy nie skonkretyzowano jednak, o jaki związek chodzi, co pozwalałoby przyjąć też taką interpretację, zgodnie z którą istnieje możliwość udostępnienia każdej informacji ze sfery prywatności, skoro sfera ta oraz jej związek z pełnieniem funkcji publicznej zawsze się przenikają. W tym kontekście należy ponadto odnotować, że w praktyce orzeczniczej przedmiotowe pojęcia są interpretowane w ten sposób, że chodzi o informację mającą związek z pełnieniem funkcji publicznej przez określoną osobę lub nawet ubiegającą się o jej pełnienie. Wobec tego, interpretacja pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” odbywa się na podstawie rodzaju informacji a nie statusu osoby, co w praktyce skutkuje opisywanym szeroko w literaturze problemem bezpieczeństwa osób zatrudnionych w sektorze publicznym, którzy w istocie, zostają - w sposób prawnie niezdefiniowany - pozbawieni ochrony gwarantowanej konstytucyjnie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Użyty w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. zwrot „informacja (...) mająca związek z pełnieniem (...) funkcji” zawiera tylko jedną, bardzo ogólną, regułę znaczeniową w postaci wskazanej cechy informacji, która pozostaje w bliżej nieokreślonej relacji z pełnieniem funkcji publicznej. W praktyce stosowania prawa może zatem dochodzić do niekontrolowanego, rozszerzającego rozumienia tego pojęcia.

W powyższym świetle należy wyraźnie podkreślić, że o ile zjawiska otwartości tekstu prawnego czy stosowania przez prawodawcę pojęć nieostrych akceptowane są na poziomie wyznaczenia standardów konstytucyjnych (tj. w tekście samej ustawy zasadniczej), o tyle - po pierwsze - zjawisku temu „stawia się pewne warunki i granice”, a - po drugie - „tolerancja dla takich zabiegów interpretacyjnych spada jednak w miarę zstępowania w hierarchii źródeł prawa. Dzieje się tak, ponieważ od aktów prawnych niższego rzędu oczekujemy precyzowania pojęć konstytucyjnych” (cyt. M. Bernarczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017, s. XXXIII). Należy jednak stwierdzić, że w odniesieniu do pojęć użytych przez prawodawcę w art. 5 ust. 2 u.d.p. wymóg ten w istocie nie został spełniony a dookreślenie treści normatywnych następuje w drodze sądowej wykładni prawa, przy czym dodatkowym problemem jest to, że w wielu przypadkach pojawiają się dodatkowo liczne kontrowersje

związane z brakiem jednoznaczności wyrażeń ustawowych.

Przykładowo wskazać można na orzecznictwo sądów administracyjnych, w zakresie rozumienia zwrotu „związku z pełnieniem funkcji publicznych”. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 7 listopada 2019 r., II SAB/Lu 51/19 (LEX nr 2768794) wyrażono ogólne spostrzeżenie (często powoływane w orzecznictwie sądów administracyjnych), że przesądzenie, iż dana osoba pełni funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.p., nie oznacza jeszcze, że żądana informacja może zostać udostępniona wnioskodawcy z wyłączeniem ochrony prywatności tej osoby. Dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest także, aby żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji publicznej. Musi istnieć adekwatny związek między informacją odnoszącą się do danej osoby a funkcjonowaniem tej osoby w sferze publicznej. Tylko stwierdzenie istnienia adekwatnego związku między żądaną informacją o osobie, a pełnieniem przez tę osobę funkcji publicznej uzasadnia danie prymatu dyspozycji art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przed art. 51 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP. Warto zaznaczyć, że według WSA w Lublinie ustawa nie wymaga, by wnioskodawca podawał motywy, jakie nim kierują przy ubieganiu się o pozyskanie informacji (wskazuje się, że ustawa zabrania organowi władzy publicznej domagania się od wnioskodawcy ujawnienia tych motywów). Natomiast sąd przyznał jednocześnie, że „dana informacja obiektywnie albo przynależy do katalogu rodzajów informacji publicznej określonych w art. 6 u.d.p., bądź ma jej cechę (dotyczy sprawy publicznej), albo nie. Klasyfikacja informacji czy jest ona publiczna czy nie, nie zależy zatem od celu jej uzyskania, czy sposobu jej wykorzystania. Dany fakt, czy wiedza albo jest informacją publiczną, albo takiej cechy nie posiada”. Wnioskodawca uważa, że takie twierdzenie jest dyskusyjne, skoro ustawodawca nie sprecyzował żadnych kryteriów „obiektywnej” oceny, czy informacja jest związana z działalnością publiczną, czy też nie, poza jej bezpośrednim związkiem z pełnioną funkcją. Organ nie jest uprawniony do weryfikacji celu albo sposobu jej wykorzystania. W konkretnych przypadkach stanowi to oczywistą trudność w ocenie organu władzy publicznej czy określona informacja spełnia cechę z art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p., nawet kierując się przykładowym wyliczeniem z art. 6 tej ustawy. Z istoty rzeczy musi rodzić to stan braku jednolitości orzecznictwa oraz dowolność w ustalaniu, czy obiektywnie patrząc, skonkretyzowana informacja jest, czy też nie jest, „publiczną” i czy wymaga udostępnienia wnioskodawcy. Dodatkowo wypada wskazać, że znaczenie pojęć użytych przez ustawodawcę w ustawie o dostępie do informacji publicznej uzyskiwane jest przez sąd autonomicznie, z pominięciem ważenia proporcji między zasadami konstytucyjnymi odnoszącymi się z jednej strony do respektowania gwarancji zachowania prywatności osoby fizycznej, a z drugiej - do realizacji uprawnienia w zakresie pozyskiwania informacji o jawności życia publicznego.

Podobne kontrowersje związane były z rozumieniem pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną”, co rozważane było w kontekście możliwych nadużyć związanych z domaganiem się dostępu do informacji publicznej. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 maja 2020 r., II SA/Bk 191/20 (LEX nr 3025445), stwierdzono, że „pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest ujmowane szeroko i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z

realizacją zadań publicznych”. Ta wypowiedź potwierdza powszechnie przewijającą się w orzecznictwie sądowym tezę, że w obrocie prawnym funkcjonuje rozszerzająca wykładnia pojęć użytych w u.d.p., w szczególności w art. 5 ust. 2 tej ustawy. W istocie więc ustawowy zwrot „ograniczenie [informacji publicznej] nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” interpretuje się synonimicznie jako informację o każdej osobie mającej związek z realizacją zadań publicznych albo ubiegającą się do ich wypełniania, gdy ma ona związek z pełnieniem tej funkcji. Taki zabieg interpretacyjny stanowi jednak – zdaniem wnioskodawcy – przykład naruszenia zakazu interpretacji per non est, który musi być rozumiany nie tylko jako zakaz pomijania określonych składników wyrażenia z tekstu aktu normatywnego, ale także jako niedopuszczalne zastępowanie jednych wyrażen innymi, które w tym tekście się nie znajdują. Wypada także dodać, że oczywiste jest, iż wyrażenie „związek z pełnieniem funkcji publicznej” wprowadza znaczący zakres swobody interpretacyjnej i w istocie nie pozwala ustalać, czy dana informacja narusza prawo do ochrony prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną, czy też go nie narusza. Z istoty rzeczy trudność taka występuje ze zdwojoną siłą w przypadku osób, które – jak wskazano m.in. w powoływanym orzeczeniu – dopiero pretendują do wypełniania zadań publicznych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie zauważa się więc, że definicja osoby pełniącej funkcję publiczną wypracowana została w judykaturze w sposób szeroki „i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegającą się do ich wypełniania. Dana osoba może w pewnym okresie być ujmowana jako pełniąca funkcję publiczną - i dla tego okresu informacja związana z pełnieniem tej funkcji będzie podlegać udostępnieniu - zaś w późniejszym czasie może być pozbawiona tego przymiotu. Zaprzestanie pełnienia funkcji publicznej nie oznacza jednak, że informacje z okresu, gdy ta funkcja była pełniona, przestają podlegać udostępnieniu z ograniczeniem prywatności jednostki” (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., I OSK 2530/17, LEX nr 2700013).

O tym, że określenie zakresu udostępniania informacji publicznej w kontekście informacji z życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną zostało ukształtowane przez orzecznictwo dowodzi również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Wa 2096/19, (LEX nr 2940171), w uzasadnieniu którego stwierdzono, że „informacje dotyczące życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną powinny się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności w sposób mogący mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania”.

W kontekście przywołanych orzeczeń sądów administracyjnych należy zwrócić uwagę na problem, który sygnalizowany jest w literaturze, a mianowicie, że pojęcia spotykane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej służą „oddolnemu” objaśnianiu standardów konstytucyjnych (por. M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny”..., s. 45 i n.). Zjawisko to jest łatwo dostrzegalne w przypadku materii będącej przedmiotem niniejszego wniosku. Co więcej, różnorodność wypowiedzi judykatury dowodzi, że przepisy te utraciły przymiot pewności prawa, skoro podlegają niezwykle szerokiemu dookreśleniu treści normatywnych w procesach wykładni

sądowej oraz są źródłem niejednolitego orzecznictwa i trudności w stosowaniu przepisów przez organy podmiotów wymienionych w art. 4 u.d.p.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zasygnalizowane uwarunkowania nie powinny być podstawą ustanawiania przez prawodawcę w obowiązujących przepisach dla organów stosujących prawo (w szczególności sądów) nadmiernej swobody interpretacyjnej w zakresie doprecyzowywania zwrotów nieostrych. O ile współczesna specyfika systemu prawa oraz szybko zmieniające się realia społeczne pozwalają na wykorzystywanie przez prawodawcę w procesie stanowienia prawa pojęć nieostrych w postaci zwrotów niedookreślonych albo klauzul generalnych, to z istoty rzeczy w pewnych obszarach regulacji swoboda legislacyjna tego rodzaju jest bardzo mocno ograniczona albo wręcz w ogóle wyłączona. Również proces określenia granicy między obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej a ochroną prawa do prywatności powinien zostać zrealizowany przez taką redakcję przepisów prawa dotyczących zakresu normowania, aby spełnić wymóg ich określoności. Konieczne jest więc zredukowanie zjawiska wieloznaczności wyrażeń użytych przez prawodawcę celem zdekodowania takich norm prawnych, zarówno przez poprawne zdefiniowanie pojęć węzłowych, jak i redukcję alternatyw decyzyjnych w ramach ustalania znaczenia takich wyrażeń przez wszystkich ich adresatów. Należy przez to ostatnie rozumieć nie tylko organy władzy publicznej, ale także same osoby fizycznie, potencjalnie zainteresowane pełnieniem funkcji publicznej lub niepełniące wprawdzie takich funkcji, ale będące narażone na udostępnienie informacji mających związek z pełnieniem takich funkcji. Chodzi tu zatem o przestrzeganie takich standardów konstytucyjnych, jak zasada określoności przepisów prawa oraz zasada zaufania obywateli do państwa. W demokratycznym państwie prawnym jednostki nie mogą być narażane na obciążanie ich obowiązkami albo ograniczenie a nawet całkowite wyłączenie przysługującego im prawa do prywatności w sytuacjach, w których przed podjęciem funkcji publicznych nie były w stanie przewidzieć skutków takiego zdarzenia z racji niezdefiniowania pojęć prawnych w akcie rangi ustawowej. Przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że cały proces dookreślenia znaczeń normatywnych użytych przez prawodawcę w treści ustawy o dostępie do informacji publicznej odbywa się w istocie w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Dowodzi to, że zarówno art. 5 ust. 2 u.d.p., jak i analizowane przepisy z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. nie spełniają wymogu określoności przepisów prawa a zakres dookreślenia treści normatywnych w procesach stosowania prawa zaburzył relację między prawem stanowionym w formie generalnej i abstrakcyjnej a przedmiotowo istotnymi treściami normatywnymi, które funkcjonują w obrocie prawnym wskutek znaczeń dookreślonych w ramach orzecznictwa sądowego (zatem wskutek norm prawnych interpretowanych ad casum, tj. na potrzeby każdorazowo wydawanego rozstrzygnięcia).

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że sytuacja taka jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Z tych względów uzasadnione jest przyjęcie, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 u.d.p., w zakresie, w jakim mimo wymogu przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, w tym zasady określoności przepisów prawa, nie konkretyzują znaczenia pojęć: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące

zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznej”, przez co w sposób nieuprawniony poszerzają rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, są niezgodne z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

2. Zarzut z punktu II petitum

W punkcie II petitum, PPSN domagał się stwierdzenia, że art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. w zakresie, w jakim nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności tych osób są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 8 EKPC.

Przedmiotowym regulacjom wnioskodawca zarzucił – co do zasady - brak należytego wyważenia kolizji między konstytucyjnym prawem dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) a ochroną prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) i prawem do ochrony danych osobowych w zakresie niezbędnie wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), co niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z zarzutem braku określoności art. 5 ust. 2 u.d.p. który został przedstawiony w uzasadnieniu zarzutu zawartego w punkcie I. W art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. dokonano bowiem jednoznacznego, sprzecznego z wzorcem konstytucyjnym, ograniczenia w pełnym zakresie praw osób pełniących funkcje publiczne w kwestii dostępu do informacji. Rekonstruując normę postępowania na podstawie art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 u.d.p., trzeba zauważyć, że art. 5 ust. 2 zd. 2 .d.i.p. jest tzw. przepisem zrębowym (por. B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni*, RPEiS 2001, z. 3, s. 3). Wyraża bowiem element syntaktyczny normy prawnej w postaci obowiązku władz publicznych rezygnacji z ograniczenia udzielania informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej, gdy informacja dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, która ma związek z pełnieniem tej funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. De lege lata rezygnacja z ochrony prywatności osoby fizycznej jest w świetle tak wysłowionego nakazu pełna, choć dotyczy tylko zakresu informacji o osobie publicznej wynikającego z istnienia związku z pełnieniem funkcji publicznej, w tym z warunkami powierzenia i wykonywania danej funkcji. Z kolei katalog podlegającej udostępnieniu informacji publicznej wymieniony w art. 6 ust. 1 u.d.p. ma charakter przykładowy i stanowi – prócz bezpośredniej treści normatywnej tam zamieszczonej – dodatkową wskazówkę interpretacyjną w przedmiocie kwalifikacji określonych przypadków, jako odpowiadających ogólnym cechom informacji wymienionym w art. 5 ust 2 zd. 2 u.d.p.

Wnosząc zatem o uznanie kwestionowanych przepisów ustawowych, w określonym zakresie, za niezgodne z wskazanymi wzorcami zawartymi w Konstytucji RP oraz EKPC, wnioskodawca kieruje się przekonaniem, że na poziomie ustawowym powinno nastąpić wyważenie potrzeby ochrony i realizacji różnych wartości (praw i wolności) konstytucyjnych. W szczególności ustawodawca winien wyważyć unormowania, które mają służyć ochronie dóbr osobistych (sfery prywatności) z jednej strony oraz realizacji prawa dostępu do informacji publicznej - z drugiej. Na obowiązek wyważenia relacji między konkurującymi ze sobą wartościami konstytucyjnymi zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, (OTK-A

2006/3/30). Z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wynikają dwa ustalenia istotne dla prowadzonych rozważań.

Po pierwsze, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw. Po drugie, zasadnicze znaczenie w takich przypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. Biorąc pod uwagę zarzut sformułowany w punkcie II petitum, nie ulega żadnej wątpliwości, że zarówno prawo dostępu do informacji publicznej, jak i prawo do ochrony życia prywatnego są konstytucyjnymi prawami podmiotowymi, co wymaga rozstrzygnięcia kolizji między nimi oraz wyznaczenia ich granic.

Wprawdzie w powoływanym wyżej wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. jest zgodny z art. 31 ust. 1, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, niemniej ta okoliczność nie stanowi przeszkody w postawieniu art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. zarzutu niezgodności z unormowaniami konstytucyjnymi, które nie były punktem odniesienia dla rozważań Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na zakres związania Trybunału granicami wniosku złożonego w tej sprawie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwłaszcza ze względu na brak jakiegokolwiek nawiązania do kluczowych dla ochrony sfery prywatności art. 51 ust. 1 i 2 i ust. 5 Konstytucji w kontekście obowiązków informacyjnych władz publicznych). Z tych względów zarzut sformułowany w niniejszym wniosku odnosi się do niezgodności art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, ale nie w kontekście samej kolizji praw na poziomie konstytucyjnym (to było bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia TK w sprawie K 17/15). Przedmiotem aktualnego zaskarżenia jest brak należytego wyważenia tych praw polegający na przekroczeniu granic dopuszczalnej ingerencji w prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, co staje się ewidentne, biorąc pod uwagę występujące w przepisach u.d.p. zwroty nieostre oraz ich nieprecyzyjne brzmienie, o czym była mowa przy okazji uzasadniania zarzutu z punktu I.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jeśli chodzi natomiast o dopuszczalność ograniczenia tych praw, to może ono 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 (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W tym kontekście trzeba więc zauważyć, że Konstytucja wprawdzie zastrzega możliwość ograniczenia korzystania (realizacji) z prawa do informacji o działalności osób

pełniących funkcje publiczne, nie kształtuje jednak zakresu prawa do informacji, który wyznacza art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z tych względów zaskarżone przepisy wymagają konkretyzacji, tak aby na poziomie ustawowym doszło do wyraźnego zapewnienia osobom pełniącym funkcje publiczne konstytucyjnej ochrony prywatności, która w kontekście brzmienia art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. staje się całkowicie wyłączona w wyniku posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „związek z pełnioną funkcją publiczną”. W świetle konstytucyjnego prawa do ochrony prywatności nie chodzi o „jakikolwiek” związek informacji o osobach pełniących funkcję publiczną z pełnieniem przez nie tych funkcji. Z tego względu art. 5 ust. 2 u.d.p. wykracza poza zapewnione w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej, gdyż nie dochowuje wymogu należytego uwzględnienia podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest prawo do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Jeśli chodzi natomiast o art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, to wysławia on zakaz gromadzenia, pozyskiwania i udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach innych, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Wyrażenia użyte w strukturze tej wypowiedzi odznaczają się również znacznym cieniem semantycznym (por. K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo: metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 158), tj. charakteryzują się znacznym niedoprecyzowaniem zakresu znaczeniowego kluczowego wyrażenia, jakim jest „informacja o obywatelu niezbędna w demokratycznym państwie prawnym”. Celem regulacji ustawowej powinno być doprecyzowanie tych pojęć przez precyzyjne wyznaczenie granicy między ochroną prywatności osób pełniących funkcję publiczną a obowiązkiem udostępniania informacji o realizowanych przez te osoby funkcjach w ramach władzy publicznej. Zdaniem wnioskodawcy, wymienione w punkcie II petitum przepisy u.d.p. nie realizują tego obowiązku.

Z istoty rzeczy nie każda informacja o obywatelu oraz taka, która charakteryzuje osobę pełniącą funkcję publiczną, podlega udostępnieniu. Ogólny charakter tego wyrażenia wskazuje więc na status wypowiedzi z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP jako wspomnianej już zasady, która wysławia jednak samodzielnie dyrektywę określonego postępowania przez władze publiczne w stosunku do określonej klasy podmiotów – w tym przypadku osób pełniących funkcje publiczne.

Co zaś się tyczy art. 61 Konstytucji RP, to wyraża on ogólny standard dostępu do informacji publicznej w formie – również – konkretnych treści dyrektywalnych. Treść tego prawa jest zatem bardzo szeroka, natomiast nie jest ona nieograniczona, przede wszystkim z uwagi na ochronę wolności i praw innych osób, zatem także osób pełniących funkcje publiczne.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał bowiem w swoim orzecznictwie, że w ramach konkurencji dwóch wartości – w analizowanym przypadku: prawa dostępu do informacji publicznej oraz ochrony prawa do prywatności – nie jest możliwe całkowite przyznanie pierwszeństwa temu pierwszemu. Jak wskazywał Trybunał, Konstytucja nie zakłada całkowitej supremacji prawa dostępu do informacji publicznej kosztem praw osób pełniących funkcje publiczne w zakresie wkraczania w sferę ich prywatności, tj. udzielania niejako „dostępu do informacji za wszelką cenę” (por. wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A 2002/4/43). W

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i literaturze dostrzega się zarazem istnienie swoistego „obszaru pośredniego” między obiema, pozostającymi w kolizji ze sobą, wartościami konstytucyjnymi. W doktrynie jednolicie wymienia się, że „tak jak każde prawo czy wolność, tak i przywołane prawo do informacji nie podlega absolutyzacji i powinno zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności podlegać ograniczeniom w zderzeniu z innymi prawami i wolnościami” (cyt. Ł. Dubiński, Prawne aspekty ograniczania dostępu do informacji publicznej, [w:] red. A. Czerwiński, Informacja – dobro publiczne czy prywatne?, Opole 2016, s. 23).

Tym samym wytyczenie granicy między nimi musi odbywać się w poszanowaniu Konstytucji na poziomie ustawy, do czego odsyła sama ustawa zasadnicza (w art. 51 ust. 3 i 5 oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji RP), przy jednoczesnym zachowaniu wymaganej nakazami poprawnej legislacji granicy między jedną a drugą zasadą. Problem, który zdaniem wnioskodawcy dotyczy wskazanych w petitum przepisów u.d.p. polega na zbyt dużej ingerencji w sferę ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcję publiczną – głównie w odniesieniu do brzmienia art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p., w którym – jak już wskazano – przekroczone konstytucyjnie zarysowaną granicę ochrony prawa do prywatności, literalnie wskazując, że nie dotyczy ona osób pełniących funkcję publiczną, w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji. Przepis ten ani nie jest precyzyjny, ani nie oddziela sfery chronionej osoby pełniącej funkcję publiczną, która wynika z jej prawa do prywatności od obowiązku organów władzy publicznej udostępniania informacji o tej osobie (z czym wiąże się problem braku udziału zainteresowanej osoby w tym postępowaniu, o czym dalej). Dodatkowo, - zdaniem wnioskodawcy - Konstytucja nie pozwala na tak daleko idące i nieprecyzyjne ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, jak zostało to wyrażone w treści art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. Brzmienie tego przepisu również w doktrynie budzi wątpliwości interpretacyjne (por. Ł. Dubiński, Prawne aspekty ograniczania dostępu do informacji publicznej, [w:] red. A. Czerwiński, Informacja – dobro publiczne czy prywatne?, Opole 2016, s. 23).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyjaśniał, jak fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym należy przypisywać zasadzie prawa do prywatności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, obecne rozumienie sfery życia prywatnego w odniesieniu do danych osobowych prowadzi do objęcia ochroną każdej informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową - mogą to być zarówno takie informacje, które narażają osobę na uczucie wstydu czy skrępowania, ale i takie, które mają zawartość całkowicie indyferentną z punktu widzenia moralności czy obyczaju (wyrok TK z dnia 12 listopada 2002 r., SK 40/01, OTK-A 2002/6/81). W związku z tym sfera prywatności jednostki, chroniona na gruncie art. 47 Konstytucji RP, obejmuje także informacje na temat stanu zdrowia człowieka, bo ochrona danych medycznych ma podstawowe znaczenie dla możliwości korzystania przez jednostkę z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (por. wyroki TK: z dnia 26 lutego 2014 r., K 22/10, OTK-A 2014/2/15 i z dnia 19 czerwca 2018 r., SK 19/17, OTK-A 2018/42). W orzeczeniu, jakie zapadło w sprawie SK 19/17, wskazano, że istotą prawa do ochrony prywatności jest również przewidziana w art. 51 Konstytucji RP autonomia informacyjna, która „pozostawia każdej osobie swobodę określenia sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie”. Wypada wskazać już na tym etapie rozważań, że powołane w petitum wniosku przepisy u.d.p. nie tylko naruszają

w obecnym brzmieniu tak interpretowane prawo do prywatności, ale także dodatkowo wkraczają w autonomię informacyjną jednostki poprzez wyłączenie jej z procesu udzielania informacji publicznej.

Należy również dodać, że brzmienie art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. zdaje się naruszać nie tylko art. 51 ust. 2 i art. 47 Konstytucji RP, ale także art. 8 ust. 2 EKPC, bo zgodnie z tym ostatnim przepisem ingerencja władzy publicznej w korzystanie z prawa do prywatności jest możliwa tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Prawo dostępu do informacji publicznej, które normatywnie przekracza tak określony zakres nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, a już w szczególności niezgodne jest określenie tego zakresu w sposób de facto blankietowy, przez posłużenie się wyrażeniem „informacja mająca związek z pełnieniem funkcji publicznej”. Należy jednocześnie wskazać, że ustawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów utajnienia danych wrażliwych osoby pełniącej funkcję publiczną. Mechanizm anonimizacji danych wypracowany został przez orzecznictwo i jest stosowany w praktyce wskutek dostrzeżenia zagrożeń oraz problemów wynikających z bezwarunkowego i literalnego odczytania brzmienia art. 5 ust. 2 u.d.p.

Podsumowując ten etap rozważań wypada uznać, że Konstytucja nie daje podstaw do przyznania prymatu zasadzie dostępu do informacji publicznej w kontekście praw podstawowych osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności nie zawiera nakazu wyłączenia w pewnym zakresie prawa do ochrony informacji o prywatności osób pełniących funkcje publiczne (mają to być informacje „niezbędne” w demokratycznym państwie prawnym, a nie „wszystkie” związane z działalnością osoby pełniącej funkcje publiczne). Przeciwnie, Konstytucja nakazuje ważenie tych zasad, szczególnie w kontekście omawianej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 17/05 autonomii informacyjnej i art. 47 Konstytucji RP. Aktualny więc pozostaje pogląd Trybunału, „że art. 61 ust. 3 Konstytucji (podobnie jak art. 31 ust. 3), wskazując w szczególności na prawa i wolności innych osób jako podstawę ograniczenia dostępności do informacji publicznej, nie może być rozumiany jako zawierający kategorię zakaz jakiegokolwiek ingerencji w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne”. Jednakże kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim przypadku znalezienie pewnego punktu równowagi dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw.

Zaskarżone przepisy nie stwarzają zatem żadnych gwarancji, że udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne będzie następować tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Zbędne z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa jest wkraczanie w autonomię informacyjną osób pełniących funkcje publiczne w zakresie dotyczącym informacji mających „jakikolwiek” (nieokreślony przez przepisy) związek z pełnieniem tych funkcji. Na wkraczanie w tak szerokim zakresie w autonomię informacyjną zezwalają zaskarżone przepisy, co stanowi o naruszeniu art. 51 ust. 2 Konstytucji RP i art. 8 EKPC. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, (OTK-A

2005/11/132) przestrzegł, iż jeśli nie zostanie zachowana proporcjonalność wyznaczająca miarę zakresu i procedury ingerencji w autonomię informacyjną, zdolna jest ona przekreślić nawet istotę prawa do prywatności. To zaś - z uwagi na immanentny związek między prywatnością i godnością mogłoby zagrozić godności jednostki, wręcz pozbawiając ją autonomii informacyjnej polegającej na ochronie każdej informacji osobowej i przyznaniu podstawowego znaczenia przesłance zgody osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji.

Powyższa argumentacja uzasadnia zatem postawienie zarzutu niezgodności art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. w zakresie, w jakim nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji również w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności tych osób - z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC.

3. Zarzut z punktu III petitum.

W punkcie III petitum Pierwszy Prezes SN zarzucił niezgodność art. 4 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.p. - w zakresie, w jakim nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej udziału osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji, w której żądana informacja dotyczy tych osób - z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się „zaniechania prawodawcze” i „pominięcia prawodawcze”. Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast istotą pominięcia prawodawczego jest, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie okazuje się, że w akcie normatywnym brakuje regulacji, bez których, ze względu na naturę materii objętej aktem prawodawczym, ten akt może wzbudzać wątpliwości natury konstytucyjnej. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, natomiast - jak wskazuje praktyka orzecznicza - kognicji tego organu władzy sądowniczej podlega badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym nie prowadzi do naruszenia Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, norma rekonstruowana z art. 4 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.p. pomija wymienione w rozważaniach Trybunału Konstytucyjnego wymogi konstytucyjne, ponieważ z udziału w procedurze udostępniania informacji publicznej eliminowany jest podmiot zainteresowany będący osobą pełniącą funkcję publiczną, a takie rozwiązanie nie gwarantuje tej osobie zachowania minimum ochrony jej praw z uwzględnieniem standardów wyznaczonych przez art. 47, art. 51 ust. 2 Konstytucji RP.

W procedurze udostępnienia informacji publicznej nie zachowano, na poziomie ustawowym, takich rozwiązań normatywnych, które umożliwiłyby organowi udostępniającemu informację publiczną możliwość uzyskania przynajmniej stanowiska osoby pełniącej funkcję publiczną na temat danych mających związek z pełnieniem tej funkcji w przedmiocie ustalenia, czy przedmiotowa informacja jest objęta sferą prywatności danej osoby. Uzyskanie tej wiedzy może wpłynąć na decyzję organu, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.p. Tymczasem

ustawa nie przewiduje udziału zainteresowanej osoby w tym postępowaniu. Przedmiotem wniosku w omawianym zakresie jest zatem żądanie stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych przepisów ze względu na brak wymaganej regulacji (pominięcie prawodawcze), które polega w tym przypadku na dokonaniu aktu normowania w sposób niepełny. Trybunał Konstytucyjny nie może, rzecz jasna, zastępować prawodawcy w kreowaniu norm generalnych i abstrakcyjnych, władny jest jednak w procesie kontroli konstytucyjności ustaw badać, czy fragmentaryczne uregulowanie danego zagadnienia skutkowało stanem braku konstytucyjności przepisów podlegających kontroli w odniesieniu do danego, wskazywanego wzorca konstytucyjnego. ITym samym brak określonych elementów normatywnych może skutkować niekonstytucyjnością danej regulacji, co zdaniem wnioskodawcy ma miejsce w omawianym przypadku.

Jak wskazuje się w literaturze, tryb udzielenia informacji stosownie do brzmienia art. 61 ust. 4 Konstytucji RP posiada „charakter wyłącznie proceduralny”. Regulacje te (na poziomie ustawowym) „nie mogą zawierać elementów prawnomaterialnych, a zwłaszcza być pretekstem do ograniczenia tą drogą dostępu do informacji publicznej” (cyt. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Komentarz do art. 61 ust. 4 Konstytucji, [w:] red. L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, LEX 2016, nr 34). Wskazuje się także, że „unormowania dotyczące trybu udzielania informacji muszą wyważyć interes zainteresowanego uzyskaniem informacji obywatela z innymi prawnie chronionymi wartościami i interesami” (tamże). Zdaniem wnioskodawcy określona w art. 16 u.d.p. procedura udostępniania informacji publicznej zawiera istotną lukę w postaci braku uwzględnienia udziału osoby, o której informacja podlega udostępnieniu. Jak już sygnalizowano, osoby te nie muszą być nawet informowane o zgłoszonym żądaniu, toczącym się postępowaniu, czy zakresie udzielonej informacji. Nie mają też zagwarantowanego prawa do wyrażenia opinii w tej kwestii.

Wypada także zauważyć, że z uwagi na potencjalnie występujące zagrożenia natury informatycznej (np. kradzież tożsamości, wyłudzenie danych itp.) istnieją trudności w precyzyjnym rozdzieleniu informacji pozostających „na styku” prawa do prywatności i mających związek z pełnioną funkcją publiczną. Ustawa, a tym samym określona w niej procedura udostępnienia informacji publicznej, nie zawierają mechanizmu, który – jak już wskazano – zapewniałby minimum ochrony względem osoby pełniącej funkcję publiczną, przy uwzględnieniu dyrektyw wyrażonych w art. 47 Konstytucji RP. Tymczasem udział zainteresowanej osoby publicznej w postępowaniu informacyjnym mógłby jednocześnie w sposób efektywny umożliwić organowi rozstrzygnięcie wątpliwości w zakresie sygnalizowanego już rozdzielenia sfery publicznej od prywatnej. Należy zaznaczyć, że z istoty rzeczy regulacja taka nie może zmierzać do uzyskania przez osobę publiczną decydującej roli w ramach procedury udzielania informacji. Chodzi raczej o zapewnienie możliwości uzyskania informacji przez organ udzielający informacji od osoby, o której informacja podlega udostępnieniu, które byłyby dla organu przydatne celem prawidłowego przeprowadzenia postępowania.

W konsekwencji, brzmienie art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 u.d.p. pozostaje w sprzeczności z art. 47 Konstytucji RP, który gwarantuje „każdemu” prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Pominięcie prawodawcze w postaci

niezapewnienia osobie pełniącej funkcje publiczne uczestnictwa w procedurze udostępnienia informacji publicznej nie realizuje konstytucyjnego wymogu w zakresie minimalnej ochrony prawa do prywatności osób, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.p.

Powyższe pominięcie prawodawcze związane jest także z niezgodnością wskazywanych wyżej przepisów u.d.p. z art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP, które stanowią, że władze publiczne upoważnione są do pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach nie w większym stopniu, niż jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a zasady i tryb tego gromadzenia powinny być określone w ustawie. Zdaniem wnioskodawcy brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 u.d.p. świadczy o braku dochowania przez ustawodawcę tego wymogu. Trudno bowiem przyjąć, by za odpowiadającą minimalnemu stopniowi pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach uznać procedurę, która wyłącza udział zainteresowanego w udzielaniu informacji o jego osobie. Jednocześnie przesłanki do udzielenia tej informacji obarczone są wadami konstytucyjności, opisanymi w pozostałych zarzutach niniejszego wniosku.

Wnioskodawca dostrzega argumenty, które dotyczą faktu, że na podstawie art. 51 Konstytucji RP „ustawodawca zwykły zyskał upoważnienie do stanowienia norm nakazujących obywatelom ujawnianie informacji o nich samych (art. 51 ust. 1), jak również norm upoważniających określone organy do pozyskiwania informacji o obywatelach bez ich wiedzy, a nawet wbrew ich woli (art. 51 ust. 2)” (cyt. J. Taczowska-Olszewska, Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2014, s. 96). Nie zmienia to jednak problemu opisywanego w ramach niniejszego zarzutu, który sprowadza się do całkowitego wyłączenia z udziału w procedurze udzielania informacji publicznej osoby, o której informacja ma zostać udostępniona podmiotowi zewnętrznemu. Taki zakres braku uwzględnienia na poziomie ustawowym przekracza konstytucyjną granicę ingerencji w prawo do prywatności (art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP).

Z tych względów, w ocenie Pierwszego Prezesa SN, zaskarżone przepisy, w zakresie, w jakim nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej udziału osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji, w której żądana informacja dotyczy tych osób są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

4. Zarzut z punktu IV petitum.

W punkcie IV petitum wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 1 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.p. - w zakresie, w jakim nie regulują, w sposób wymagany zasadą określoności przepisów prawa, relacji między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp albo ograniczenie dostępu do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych, lub do danych świadczących o wynikach takich postępowań - z art. 2, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 u.d.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi

informację publiczną w rozumieniu tego aktu prawnego. W efekcie omawiana informacja podlega również udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Nadmiernie pojemna ustawowa definicja "informacji publicznej" sprawia, że jako informację publiczną należy kwalifikować wszystkie informacje o sprawach publicznych, niezależnie od tego, czy informacje te jednocześnie podlegają klasyfikacji jako - będące przedmiotem odrębnych regulacji ustawowych - dane osobowe, informacje niejawne, informacje objęte różnego rodzaju tajemnicami szczególnego rodzaju (w tym tajemnicą zawodową, tajemnicą przedsiębiorstwa), informacje zawarte w aktach postępowań administracyjnych lub sądowych. Z kolei w art. 1 ust. 2 u.d.p. stanowi się, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 u.d.p.. Z kolei z art. 5 ust. 1 u.d.p. wynika, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, tyle że według art. 5 ust. 3 u.d.p. nie można, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, 2 i 2a u.d.p., ograniczać 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.

Podstawowy zarzut, jaki Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego sformułował wobec zaskarżonych przepisów sprowadza się do tego, że nie określają one w sposób jednoznaczny i zrozumiały relacji przepisów u.d.p. do regulacji innych ustaw, na mocy których zezwala się na dostęp do określonego rodzaju danych czy informacji (np. danych osobowych, informacji niejawnych, informacji objętych różnego rodzaju tajemnicami chronionymi ustawowo itp.). Przyczyną tego stanu rzeczy jest zarówno brak wystarczającej precyzji kwestionowanych regulacji, jak również istnienie - de lege lata - „konkurencyjności procedur” w sprawach, w których przedmiotem może być udostępnienie danych podlegających przepisom różnych ustaw (różnym trybom udostępniania), w tym na wniosek „każdego” w rozumieniu przepisów u.d.p.

W ocenie PPSN, szczególne trudności interpretacyjne związane są z ustaleniem relacji u.d.p. do innych ustaw w zakresie wynikającym z brzmienia art. 1 ust. 2 u.d.p. Chodzi mianowicie o zawarte w tym przepisie wyrażenie „nie naruszają przepisów innych ustaw”, gdyż interpretacji tego zwrotu powinna towarzyszyć świadomość nie tylko obowiązywania, ale i możliwości wydania przepisów różnej rangi, specyficznie normujących dostęp do pewnych kategorii informacji, mogących uchodzić za zawierające informacje o sprawach publicznych w znaczeniu, w jakim nader ogólnie o takich sprawach stanowią art. 1 ust. 1 u.d.p. Z tych względów stwierdzić trzeba, że art. 1 ust. 2 u.d.p. nie pozwala na ustalenie jednoznacznej normy wskazującej na relacje pomiędzy przepisami u.d.p. a przepisami innych ustaw, w szczególności nie można mówić o bezspornym ukształtowaniu bezwzględnej pierwszeństwa innych ustaw szczególnych w odniesieniu do przepisów u.d.p.

Należy ponadto zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się rozstrzygnięcia, w

których sądy w zakresie dotyczącym dostępu do akt sprawy (sądowej, administracyjnej itd.) wyłączały zastosowanie regulacji szczególnych na rzecz przepisów u.d.p. Przykładowo w wyrokach z dnia 11 marca 2013 r. (II SAB/Wa 503/12) i z dnia 23 maja 2013 r. (II SA/Wa 612/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał określone przez wnioskodawcę kategorie informacji i dokumentów zawierające dane mogące świadczyć o działalności finansowej jednostki sektora finansów publicznych i jej majątku, za stanowiące informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.p., a zarazem informację o majątku publicznym w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f lub pkt 5 u.d.p. W ocenie sądu, udostępnienie tych informacji powinno następować jednak nie w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czy też ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, lecz w trybie i na zasadach określonych w u.d.p. Z kolei przegląd wypowiedzi, jakie można znaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących postępowań administracyjnych prowadzi do konstatacji, że strony tych postępowań mogą mieć ograniczony dostęp do danych zawartych w aktach spraw ich dotyczących z przyczyn określonych w art. 74 k.p.a., a inne podmioty z przyczyn tego rodzaju, o których mowa w art. 5 ust. 1 lub art. 5 ust. 2 u.d.p. Prowadzi to do niezrozumiałego zróżnicowania uprawnień „każdego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.p. w zakresie dostępu do tej samej grupy danych uznawanych przez sądy administracyjne za stanowiące informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.p. (por. też wyr. WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2012 r., IV SAB/Gl 69/11, CBOSA; wyr. NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., I OSK 933/11, ONSAiWSA 2012/3/57; wyr. NSA z dnia 20 lipca 2012 r., I OSKA 676/12, CBOSA oraz wyr. WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 185/13, CBOSA).

Trudno więc uznać, aby dostęp „każdego” do akt spraw sądowych, administracyjnych, czy prokuratorskich, w tym orzeczeń kończących te postępowania, mógł być w ogóle regulowany w u.d.p., ponieważ o tym powinny rozstrzygać wyłącznie przepisy ustrojowe, regulujące działalność określonych organów państwa, a także regulacje prawa procesowego.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie wadliwości zaskarżonych przepisów. Przede wszystkim niezrozumiała jest ich redakcja językowa, która prowadzi do braku zdekodowania jednoznacznej normy postępowania określającej granice dopuszczalności dostępu do informacji publicznej w relacji do ustaw szczegółowych normujących również takie uprawnienie. Trudno nie odnieść wrażenia, że art. 1 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 i ust. 3 u.d.p. w zakresie, w jakim nie regulują – w sposób wymagany zasadą określoności przepisów prawa – relacji między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp albo ograniczenie dostępu do określonych typów danych, zostały zredagowane fragmentarycznie, pomijając konieczność całościowego spojrzenia na problematykę dostępu do informacji publicznej.

Wskazane kontrowersje uzasadniają zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. O czym była już mowa wyżej, zasada ta - wynikająca z art. 2 Konstytucji - jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Zasada ta ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę dla jego adresatów. W procesie legislacyjnym tworzone normy winny być jasne, pozwalające na ustalenie jednoznacznej treści praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzące wątpliwości

interpretacyjnych i niepowodujące przez to rozbieżności w procesie stosowania prawa. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawa winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero wówczas, gdy spełnione są te warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (por. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001/3/51). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002/7/90 oraz wydane w pełnym składzie wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001/3/51; z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001/7/217 i z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002/3/33).

Brak rozstrzygnięcia przez ustawodawcę konkurencji zachodzącej między ww. regulacjami (zarówno wobec brzmienia przepisów zaskarżonych niniejszym wnioskiem, jak również - przepisów ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi) skutkuje naruszeniem art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Skoro bowiem w zaskarżonych przepisach nie wyznaczono granic stosowania ustawy u.d.p. w odniesieniu do specyficznych informacji podlegających odrębnym regulacjom ustawowym, które mają jednocześnie charakter informacji publicznych, to nie można uznać, że art. 1 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 u.d.p. stanowią dla władz publicznych podstawę udostępniania informacji o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Brak precyzyjnego brzmienia zaskarżonych przepisów powoduje więc, w zależności od rodzaju sprawy, zasad i trybu dostępności do informacji podlegających odrębnym unormowaniom, że w omawianym przypadku dochodzi do naruszenia gwarancji autonomii informacyjnej jednostki. Istniejący w tym zakresie stan prawny narusza również art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, który nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w ustawie zasad i trybu udostępniania informacji osobowych. Nie stanowi wykonania tego obowiązku regulacja, która co prawda formalnie określa zasady i tryb udostępniania informacji objętych autonomią informacyjną, niemniej czyni to w sposób sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo nieprecyzyjny, tym samym uniemożliwiając ochronę wartości gwarantowanych konstytucyjnie. W ten sposób dochodzi do powstania „dowolności interpretacyjnej”, a wręcz arbitralności w udostępnianiu poszczególnych informacji, w zależności od tego, który organ je udostępnia. W dalszej perspektywie naruszone zostają również wzorce ustanowione w art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, gdyż o istnieniu prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne, stanowiących jednocześnie informacje podlegające innym ustawom, w tym informacje chronione, decyduje w sposób dowolny, bo niesprecyzowany przez przepisy u.d.p., sąd lub inny organ stosujący zaskarżone przepisy.

Należy zatem uznać, że art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.d.p. oraz art. 5 ust. 1 u.d.p., w zakresie, w jakim nie regulują one z należytą precyzją relacji zachodzącej między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 lub art. 4 ust. 2 u.d.p., w tym danych chronionych z mocy

uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych lub do danych świadczących o wynikach takich postępowań, są niezgodne z art. 2, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zarzut z punktu V petitum.

Zarzut określony w punkcie 5 petitum dotyczy stwierdzenia, że art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 2 ust. 2 u.d.p. w zakresie, w jakim przepisy te, nakładając na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej nie regulują zarazem kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery prywatności oraz wyłączają możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych celem nadużycia prawa podmiotowego – są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz z art. 8 EKCP.

Przede wszystkim należy zauważyć, że anonimizacja (utajnienie) określonych danych osobowych wchodzących w skład udostępnianej informacji publicznej jest narzędziem kompromisowym, jakie zostało wypracowane w judykaturze. Anonimizacja jest czynnością o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zasłonięciu części tego dokumentu, zawierającej dane niepodlegające udostępnieniu. Jest to niewątpliwie sposób pozwalający na ujawnienie informacji publicznych z wyłączeniem szczególnie istotnych informacji podlegających ochronie, np. ze względu na prywatność. Anonimizacja nie może jednak prowadzić do udostępnienia tylko części wnioskowanych dokumentów, a jedynie do utajnienia tzw. wrażliwych danych” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., II SAB/Ol 75/19, LEX nr 2750054). W ocenie wnioskodawcy trudno uznać, aby rozwiązanie problemu i obowiązku konstytucyjnego wynikającego z konieczności ważenia zasad zawartych w art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz w art. 61 Konstytucji RP, które w praktyce polega na anonimizacji określonych danych powinno być, w demokratycznym państwie prawnym, rozwiązywane na płaszczyźnie stosowania prawa (nawet sądowego), co dodatkowo jest ograniczone naturalnymi właściwościami procesu stosowania prawa narażonego na wystąpienie braku jednolitości orzecznictwa. Tymczasem brak ustawowo normowanych zasad anonimizacji jest istotnym mankamentem, który pozostawia ustalenie granic ochrony prawa do prywatności podmiotom udostępniającym określone dane (informacje). Działanie organu może bowiem powodować przekroczenie granic i zakresu prawa do informacji publicznej, wynikającego z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Podjęcie zaś samodzielnej decyzji o anonimizacji danych w przypadku braku regulacji prawno-materialnej może narazić podmiot udostępniający na zarzut odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.p. Poświadczą to nie tylko problem niedookreśloności normy karnej z art. 23 u.d.p. (o czym poniżej w uzasadnieniu zarzutu z punktu VI petitum), ale również dowodzi istnienia pominięcia prawodawczego w art. 5 ust. 2 u.d.p. Anonimizacja danych stanowi więc dla organów udostępniających dane swoiste remedium na problemy w ocenie przypadków trudnych, gdy szczególnie silnie objawia się wątpliwość w kwestii udostępnienia informacji wskutek narażenia na uchybienie prawa do prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną w zakresie informacji z nią związanej, zwłaszcza w obliczu faktu,

że granicy między tymi wartościami nie da się zawsze precyzyjnie określić, a organ nie posiada żadnych instrumentów umożliwiających weryfikację wniosku (wskazywany już problem konstytucyjności art. 2 ust. 2 u.d.p.) jak również nie posiada prawnej możliwości pozyskania stanowiska od osoby, o której informacja ma być udostępniona.

Potrzebę uregulowania zasad anonimizacji dostrzega się również w orzecznictwie. Przykładowo, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2012 r., IV SAB/GI 69/11, (LEX nr 1101381), stwierdza się, że w przypadku, gdy informacja publiczna zawiera dane, o których mowa w art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.p. i nie zachodzą przesłanki wymienione w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p., pierwszeństwo w ochronie mają dane osobowe, czyli dane o przedsiębiorcy objęte tajemnicą, a tym samym wykonanie obowiązku informacyjnego nie stanowi przesłanki legalizującej ich udostępnienie. Niemniej według WSA, oceny wymaga, czy wszystkie dane zawarte w dokumencie, którego udostępnienia żąda wnioskodawca mogą być ujawnione, czy też ich część, ewentualnie całość, objęta jest tajemnicą i jakiego rodzaju. W zależności od wyniku analizy żądana informacji powinna zostać udostępniona przez udostępnienie całości żądanego dokumentu lub jego „zanonimizowanej” formy w stopniu wystarczającym dla zapewnienia ochrony danych wrażliwych; względnie przy uznaniu, iż całość treści żądanego dokumentu zasługuje na ochronę, organ powinien odmówić jej udostępnienia. Wbrew powyższemu, przepisy u.d.p. nie regulują ani zasad, ani samej możliwości anonimizacji danych zawartych w informacji publicznej (dokumencie).

Taki stan rzeczy stanowi o naruszeniu przez ustawodawcę art. 51 ust. 2 i art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 8 EKCP. Jednocześnie należy zauważyć, że pominięcie prawodawcze w tym zakresie tworzy stan prawny, w świetle którego realizacja prawa do informacji publicznej na podstawie przepisów u.d.p. wykracza poza realizację prawa gwarantowanego w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Jeżeli bowiem udostępniana informacja (dokument) zawiera dane osobowe, czy inne dane, których ochrona przed ujawnieniem jest uzasadniona w świetle zapewnienia ochrony prywatności lub danych osobowych danej osoby, zaś jednocześnie anonimizacja danych nie ograniczy w żaden sposób prawa do informacji publicznej, to takie działanie organu stanowiące przejaw realizacji nakazów przewidzianych w u.d.p. powoduje przekroczenie granic i zakresu materialnego prawa do informacji publicznej, wynikających z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie podjęcie samodzielnej decyzji o anonimizacji danych, przy braku stosownego uregulowania, może spotkać się z zarzutem naruszenia prawa do informacji publicznej, w tym nawet z groźbą odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 23 u.d.p. Takie działanie naraża organ na zarzut arbitralnego decydowania o ograniczeniu prawa do informacji publicznej.

Odrębnie w tym miejscu należy się również odnieść do kwestii związanej z wyłączeniem w obowiązujących przepisach możliwości weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych, co można by kwalifikować jako nadużycie prawa podmiotowego. Problem ten dostrzeżono w judykaturze. Przykładowo można wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 maja 2020 r., II SA/Bk 191/20 (LEX nr 3025445), w którym stwierdzono, że decyzja odmawiająca udzielenia skarżącemu informacji

publicznej znajduje oparcie w obowiązujących przepisach prawa i pomimo błędnego uzasadnienia nie powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego. Podstawę takiej oceny stanowią okoliczności wskazujące na nadużycie przez skarżącego prawa do uzyskania informacji publicznej, które zostały przedstawione przez organ w odpowiedzi na skargę, nakreślone podczas rozprawy i znajdują potwierdzenie w aktach sprawy. Analiza tego judykatu wskazuje zatem, że dysfunkcjonalne jest przyjęcie bezwzględnego braku możliwości weryfikacji przez organ celu wykorzystania informacji publicznej, szczególnie w sytuacjach, gdy trudno jest ustalić, czy dany wniosek odpowiada ustawowym i konstytucyjnym przesłankom do udzielenia informacji publicznej. Tymczasem w przywołanym orzeczeniu wywiedziono, że z „nadużywaniem prawa podmiotowego mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot zainteresowany podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę. Najogólniej nadużycie prawa oznacza zatem zastosowanie prawa w sposób sprzeczny z celem, który legł u podstaw jego ustanowienia, przy czym istotne jest, aby używanie tego prawa miało wpływ na sferę interesów innych podmiotów (M. Jaśkowska, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanki ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2018, nr 1. s. 27-41). (...). Nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie korzystania z tej instytucji dla osiągnięcia innego celu niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów (por. J. Drachal, ibidem oraz np. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. I OSK 2642/16 i przywołane tam orzecznictwo, dostępny w CBOSA)”. W ocenie WSA celem, jakiemu służą rozwiązania wprowadzone na gruncie u.d.p. jest zatem realizacja dobra publicznego, a nie „zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych”.

W tym świetle trzeba natomiast zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 2 u.d.p., od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Tymczasem, jak wskazano w omawianym judykacie, to właśnie konieczność oceny celu pozyskania informacji lub sposobu jej wykorzystania pozwala przyjąć, czy organ władzy publicznej ma obowiązek udzielić informacji, czy też nie. Nawet jeżeli uznać, że stanowisko wyrażone w omawianym orzeczeniu jest odosobnione, a wyrażony w nim pogląd prawny dyskusyjny, to ujawnia ono co najmniej wątpliwości w kwestii spełnienia przez art. 5 ust. 2 u.d.p. w zw. z art. 2 ust. 2 u.d.p. wymogu określoności przepisów prawa i to w tak newralgicznej kwestii, jak wyważenie racji konstytucyjnych wynikających z zestawienia art. 51 ust. 2 i art. 61 ust. 1 – 3 Konstytucji RP.

W powyższym kontekście w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na konieczność odróżniania rodzaju informacji o działaniu organu ze względu na jej status jako dobra publicznego, wskazując na istnienie informacji rozumianych jako „nowiny” (news) oraz informacji właściwych o działaniach organu (message), (por. K. Michniewicz-Wanik, Informacja publiczna jako dobro publiczne[w:] red. A. Czerwiński, A. Jańdziak i Marcin Krzesaj, Informacja – dobro publiczne czy prywatne? Opole 2016, s. 16). Dysponowanie przez organ udzielający

informacji wiedzą o celu jej udostępnienia ułatwiłoby rozróżnianie, czy informacja ma związek z pełnieniem funkcji publicznej, czy też takiego statusu nie posiada, wobec czego nie podlega udostępnieniu.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, brak możliwości powzięcia przez organ obowiązany do udostępniania informacji publicznej informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2 u.d.p., stanowi uchybienie obowiązkowi zapewnienia minimum ochrony prawa do prywatności, o którym stanowi art. 47 w zw. z art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji RP. Zagrożenie to w szczególny sposób aktualizuje się w obecnych uwarunkowaniach rozwoju technologii informatycznych. W ocenie wnioskodawcy jest oczywiste, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego transparentność władzy publicznej jest wartością naczelną, ale nie może ona prowadzić do naruszenia ochrony osób pełniących funkcje publiczne, szczególnie w ślad za tymi interpretacjami z orzecznictwa, w których maksymalnie szeroko interpretuje się obowiązek udostępniania informacji publicznej, w tym także – co istotne – wobec osób, które mają związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegają się do ich wypełniania. Nie negując wcale potrzeby funkcjonowania w polskim porządku prawnym regulacji ustawowych w zakresie dostępu do informacji publicznej, wprowadzających rozwiązania o kształcie zbliżonym do, obecnie obowiązujących, należy podkreślić, że obecne brzmienie art. 2 ust. 2 u.d.p. jest sprzeczne w zakresie spełnienia przez procedurę udostępniania informacji publicznej minimalnego standardu z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 (w zakresie nieograniczonego prawa do uzyskiwania informacji obejmującej dostęp do dokumentów) i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 8 EKCP.

Jak zauważa się w literaturze, choć przyjęte w art. 2 ust. 2 u.d.p. rozwiązanie polegające na zakazie żądania podania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji publicznej jest rozwiązaniem najbardziej powszechnym, to jednak w nielicznych ustawodawstwach znajdują się rozwiązania polegające na przynajmniej podaniu przez zainteresowanego uzasadnienia na okoliczność uzyskanego wniosku, celem jego lepszej weryfikacji, m.in. z uwagi na ochronę prawa do prywatności osób pełniących funkcję publiczną (por. M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, s. 102).

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że art. 5 ust. 1, art. 5 ust. 2 i art. 5 ust. 3 oraz art. 2 ust. 2 u.d.p. w zakresie, w jakim te przepisy nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej, nie regulują zarazem kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery prywatności oraz wyłączają możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych celem nadużycia prawa podmiotowego – są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz z art. 8 EKCP.

6. Zarzut z punktu VI petitum.

W punkcie VI petitum, Pierwszy Prezes SN wskazał, że art. 23 u.d.p. – w zakresie, w jakim nie spełnia postulatu określoności ustawowych znamion czynu zabronionego – jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 EKPC. Zgodnie z kwestionowanym przepisem ustawowym: „kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

W ocenie wnioskodawcy art 23 u.d.p. dotknięty jest wadą niespełnienia postulatu określoności znamion czynu zabronionego, ponieważ zawiera zwrot „informacja publiczna”, który nie jest precyzyjnie określony w u.d.p., co w szczególności omówiono w dotychczasowej części uzasadnienia wniosku. Redagując brzmienie art. 23 u.d.p. ustawodawca powielił wszystkie wady u.d.p. w zakresie wieloznaczności wyrażenia „informacja publiczna”, która przekracza dopuszczalny w języku powszechnym stopień wieloznaczności, rodzący w procesach stosowania prawa określoną ilość alternatyw decyzyjnych. Skoro przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (art. 4 u.d.p.), wymieniające przesłanki uznania informacji za informację publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.p. w zw. z art. 4 u.d.p.), określające tryb udostępniania informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.p.), wprowadzające ograniczenie realizacji prawa do informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.p.) oraz ustalające tryb rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.p.) nie są precyzyjne, to w konsekwencji okazuje się, że w oparciu o brzmienie art. 23 u.d.p. nie jest możliwe zdekodowanie znamion czynu zabronionego, którego dotyczy ten przepis.

Skutkuje to niezgodnością art. 23 u.d.p. w szczególności z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten ma fundamentalne znaczenie dla określenia odpowiedzialności karnej w demokratycznym państwie prawnym. Zawiera bowiem – wyszczególniony specjalnie na potrzeby ustanawiania norm karnomaterialnych – wymogi legislacyjne w zakresie precyzji językowej przepisów w tej gałęzi prawa, odwołując się do naczelných zasad prawa karnego wypracowanych jeszcze w epoce oświecenia. Chodzi więc nie tylko o określenie rodzaju czynu zagrożonego skonkretyzowaną sankcją karną, ale również o sprecyzowanie jego cech charakterystycznych, co ma zredukować do niezbędnego minimum dowolność interpretacyjną organów stosujących prawo w udzielaniu odpowiedzi na pytanie, czy określona osoba popełniła swym zachowaniem czyn zabroniony ustawowo. Z istoty rzeczy dyrektywa wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia też gwarancję dla jego adresatów niebędących organami stosowania prawa, którzy są w stanie ustalić, czy i na jakich zasadach, mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej za popełnienie czynu zabronionego (zob. przykładowo wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001/3/51, z dnia 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK-A 2004/5/39, z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6/62 i z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50).

Jednocześnie, co bardzo istotne, w przypadku ustalania odpowiedzialności karnej i dekodowania z przepisu znamion czynu zabronionego do minimum mogą być stosowane przez ustawodawcę wszelkie odesłania do innych przepisów a jeżeli już takie występują, to na ich podstawie bez wątpliwości powinno być możliwe zdekodowanie normy prawa karnego (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2004/7/76). W konsekwencji, okoliczności, które stanowią o odpowiedzialności karnej nie mogą budzić wątpliwości u adresatów norm prawnokarnych zobowiązanych do przestrzegania prawa, jak i organów wymiaru sprawiedliwości, które dekodują z nich normy sankcjonujące (por. wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK-A 2004/5/39). Również w literaturze zauważa się, że „ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadamiania sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (cyt. L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2003, s. 16).

W ocenie wnioskodawcy, aktualne brzmienie art. 23 u.d.p. nie pozwala na ustalenie, jakie działania polegające na niewykonaniu obowiązku udostępnienia informacji publicznej skutkują zagrożeniem sankcją przewidzianą w tym przepisie. Prowadzi to do naruszenia podstawowej dla jednostki, gwarancji konstytucyjnej chroniącej przed arbitralnością i nadużyciem organów wymiaru sprawiedliwości. Wypada również przywołać, że „dla zaistnienia przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji. Wystarczy fakt, że nie została udostępniona informacja publiczna podlegająca obowiązkowi udostępnienia. Ustawodawca zdecydował się na penalizację każdego przypadku nieudostępnienia informacji publicznej, a więc zarówno tej udzielanej w trybie bezwnioskowym, tj. zaniechanie umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji wymienionych w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy, jak również informacji udzielanej w trybie wnioskowym, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy [...]. Brak zróżnicowania na informację mniejszej lub większej wagi potwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 lipca 2007 r., III KK 74/07 (OSNwSK 2007, poz. 1698), uznając, że „przepis ten (...) penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiejkolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi. Okoliczności odnoszące się do wartości (wagi, znaczenia) nieudzielonej oskarżycielowi posiłkowemu informacji publicznej mieszczą się w zakresie elementów przedmiotowych rozważanego czynu, wyznaczających – wraz z innymi przesłankami, także z zakresu strony podmiotowej – stopień jego szkodliwości społecznej” (cyt. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, LEX 2016, nr 2).

Artykuł 23 u.d.p. w sposób precyzyjny określa jedynie rodzaj sankcji karnej i ustawowe granice jej wymierzenia. W pozostałym zakresie, dla zrekonstruowania hipotezy i dyspozycji normy sankcjonowanej konieczne jest odwołanie się przez adresatów do nieskonkretyzowanych, pozostałych, przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (jest to szerszy problem, dostrzegany także w literaturze, gdy całość u.d.p. ocenia się jako taką ustawę, której „przepisy [...] utraciły cechę pewności prawa <przewidywalności zastosowania>”, cyt. M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny”..., s. XXXVI).

W świetle powyższego, art. 23 u.d.p. w jego obecnym kształcie narusza - zdaniem wnioskodawcy - fundamentalne zasady prawa karnego wyrażone paremią *nullum crimen sine lege* i *nullum crimen sine lege certa*. Z tej przyczyny jest on niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 EKPC.

STANOWISKO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W ODNIESIENIU DO WNIOSKU PIERWSZEGO PREZESA SN Z 2021 R.

Wniosek Pierwszego Prezesa SN z 2021 r. został częściowo poparty przez Prokuratora Generalnego, który pismem z dnia 30 lipca 2021 r. stwierdził, że:

1) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm.) - w zakresie, w jakim nie konkretyzuje znaczenia pojęć: „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, przez co poszerza rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej - jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 - w zakresie, w jakim nakłada na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej o osobach pełniących funkcję publiczną również w odniesieniu do mających związek z pełnieniem tych funkcji informacji należących do sfery prywatności tych osób oraz do danych osobowych, nie konkretyzując znaczenia pojęcia obowiązku udostępniania informacji publicznej „o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” - jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP;

3) art. 23 ustawy powołanej w punkcie 1 - w zakresie, w jakim nie spełnia postulatu określoności ustawowych znamion czynu zabronionego - jest niezgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa;

4) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).

Dokładnie w tym samym zakresie wniosek Pierwszego Prezesa SN został poparty przez Sejm RP. Pismem z dnia 16 listopada 2021 r. pełniącą ówczesnie funkcję Marszałka Sejmu Elżbieta Witek wniosła o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 2176, ze zm.) w zakresie, w jakim nie konkretyzuje pojęć „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne” jest niezgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak również z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

2) art. 5 ust. 2 powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie konkretyzuje pojęć "osoby pełniące funkcje publiczne" oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych” jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

3) art. 23 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz z

art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Natomiast wnioskowi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sprzeciwił się Rzecznik Praw Obywatelskich. Stanowisko to warto zatem przytoczyć w całości.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności, Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom.

RPO podkreślił, że problematyka prawa dostępu do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich z uwagi na jego fundamentalne znaczenie dla zapewnienia obywatelom czynnego udziału w życiu publicznym i świadomego podejmowania decyzji o charakterze politycznym. Jawność i transparentość działalności organów publicznych należy uznać za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego i warunek skutecznego realizowania innych konstytucyjnych praw i wolności, m.in. takich jak wolność słowa, wolność zrzeszania się czy prawa wyborcze.

Równie istotnym obszarem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest prawo do prywatności. Rzecznik od lat monitoruje orzecznictwo sądów administracyjnych otyczące relacji pomiędzy prawem do prywatności a prawem dostępu do informacji publicznej, których wzajemne oddziaływanie jest oczywistością wynikającą z istoty obydwu tych praw. Rzecznik wielokrotnie przystępował do postępowań sądowych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej na rzecz obywateli, których prawo było ograniczane przez organy publiczne także pod pretekstem zapewnienia ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne.

Należy podkreślić, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej jako: u.d.p.) jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady korzystania z prawa, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 8113) wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej według założeń ustawodawcy ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP. Z ustawy tej wynika, jako norma podstawowa, zasada domniemania jawności. Warto zwrócić uwagę, że wskazana ustawa funkcjonuje w polskim porządku prawnym od niemal 20 lat, a zawarte w niej pojęcia były przedmiotem bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Praktyka jej stosowania ulegała zmianie wraz ze wzrostem świadomości społecznej i naturalnymi zmianami, jakim podlegało życie publiczne. Wynikające z niej uprawnienia i obowiązki są obecnie znane zarówno obywatelom, jak i podmiotom zobowiązanym do udzielania informacji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, że wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego inicjujący postępowanie przed TK, z uwagi na niezwykle szeroko zakreślony przedmiot kontroli, obejmuje kluczowe aspekty dotyczące stosowania ustawy, tj. definiowanie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, określenie przedmiotu, czyli tego czym jest informacja publiczna, sposób określania dopuszczalnej ingerencji w prawo do prywatności, czy sposób uregulowania relacji z innymi aktami prawnymi. Wydanie orzeczenia zgodnego z treścią wniosku doprowadziłoby de facto do wydrążenia u.d.p. z treści i niemożności stosowania tej ustawy w praktyce. Analiza uzasadnienia wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego prowadzi do konkluzji, że intencją Wnioskodawczynie jest w istocie zakwestionowanie dotychczasowego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych dotyczącego stosowania u.d.p. i przeprowadzenie de facto fundamentalnej zmiany tej ustawy, a nie dokonanie hierarchicznej kontroli norm w rozumieniu art. 188 Konstytucji RP. Kwestionując możliwość dokonywania wykładni pojęć zawartych w u.d.p. przez sądy administracyjne Wnioskodawczynie zdaje się pomijać treść art. 8 i 178 Konstytucji RP, zgodnie z którymi Konstytucja RP stosowana jest bezpośrednio, a sędziowie podlegają tylko Konstytucji RP i ustawom. Wnioskodawczynie więc z jednej strony kwestionuje konstytucyjne kompetencje sądów do dokonywania prokonstytucyjnej wykładni pojęć ustawowych, a z drugiej strony chce pominąć rolę ustawodawcy w kreowaniu tych pojęć.

Zasadniczo Trybunał Konstytucyjny nie przeprowadza kontroli konstytucyjności stosowania prawa. Może się zdarzyć, że w określonej sprawie występuje problem konstytucyjny, ale wiąże się on nie z treścią kontrolowanego przepisu, lecz wyłącznie z praktycznym jego zastosowaniem (interpretacja przepisów, subsumpcja, zastosowane rozumowania). W takich wypadkach Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw do dokonania kontroli konstytucyjności. Istotą wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest kwestionowanie treści normatywnej określonego przepisu, ewentualnie treści normatywnej przyjętej w orzecznictwie sądowym, nie zaś jego konkretnego, wadliwego zastosowania, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku. Trybunał Konstytucyjny jest "sądem prawa", nie zaś "sądem faktów" i w zasadzie problematyka stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kognicji (por. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131). ta nabiera jeszcze istotniejszego znaczenia po wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5) instytucji skargi nadzwyczajnej, w rozpoznawaniu której kontrolowane jest właśnie m.in. to, czy zaskarżone orzeczenie nie naruszyło zasad lub wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP w konkretnej sprawie. Stąd też, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zasadne jest umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w oparciu o art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, mając na względzie przedstawione wyżej argumenty prawne.

Zarzut z punktu I petitum wniosku:

W punkcie pierwszym Wnioskodawczynie wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2

u.d.p. - w zakresie, w jakim nie konkretyzują znaczenia pojęć: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych” - są niezgodne z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie Pierwszej Prezes SN kwestionowane przepisy prowadzą do nieuprawnionego poszerzenia rozumienia podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Rażącą niezgodność z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP Wnioskodawczyni wywodzi z tego, że art. 4 u.d.p. ujmuje zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej (wskazanie podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji) znacznie szerzej aniżeli to zostało wskazane w wymienionym przepisie Konstytucji RP. Prowadzi to do nieuprawnionego rozszerzania znaczenia pojęć konstytucyjnych na poziomie ustawowym. Z twierdzeniem tym nie sposób się zgodzić.

Wnioskodawczyni nie wykazała na czym polegać ma rażąca niezgodność katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 u.d.p. z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Ustrojodawca w art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wskazał, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z kolei ustawodawca w art. 4 ust. 1 zd. 1 u.d.p. wskazał, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. W ocenie RPO nie można uznać, że pomiędzy pojęciami „władze publiczne” i „organy władzy publicznej” oraz „osoby pełniące funkcje publiczne” i „podmioty wykonujące zadania publiczne” istnieją rozbieżności znaczeniowe wskazujące na niekonstytucyjność regulacji ustawowej. Wnioskodawczyni nie wykazuje ani nie wyjaśnia, na czym miałyby polegać takie różnice i ogranicza się do podniesienia zarzutu, że ustawodawca nie zdefiniował pojęć „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Katalog podmiotów zawarty w dalszej części art. 4 u.d.p. ma charakter przykładowy, o czym świadczy posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Ma on być pomocniczy w dekodowaniu treści konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji RP. Z samego faktu, że w katalogu tym ustawodawca posłużył się pojęciem „organy władzy publicznej”, zawartym również w art. 61 Konstytucji RP, nie można zdaniem RPO wyprowadzić wniosku, że pozostałe podmioty wymienione w tym katalogu nie zaliczają do „organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP. We wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego nie przedstawiono argumentów uzasadniających pogląd, że podmioty wymienione w tym katalogu nie mieszczą się w granicach pojęć zawartych w art. 61 Konstytucji RP. Wnioskodawczyni sama wskazuje na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przy ustalaniu treści terminów konstytucyjnych nie można też przyjmować założenia, że odpowiadają one identycznie brzmiącym terminom przyjętym w ustawodawstwie zwykłym. Przyjęcie takiego założenia otwierałoby bowiem drogę do obchodzenia gwarancji konstytucyjnych przez odpowiednie zawężanie zakresu określonych terminów w

przepisach zamieszczonych w ustawodawstwie zwykłym.

Argumentacja zawarta we wniosku Pierwszej Prezes SN zmierza zatem de facto do zawężenia treści pojęć konstytucyjnych zawartych w art. 61 Konstytucji RP, a w konsekwencji do zawężenia treści konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, wbrew intencjom deklarowanym i podkreślanym przez Wnioskodawczynię.

W doktrynie prawa wskazuje się, że zasada udostępniania informacji publicznej odnosi się do wszystkich organów władz publicznych, zarówno mieszczących się w schemacie trójpodziału organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i pozostających poza tym podziałem. Trybunał Konstytucyjny zwracał natomiast uwagę, że przedmiotem informacji publicznej jest cała działalność wszystkich organów publicznych wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Należy więc przyjąć możliwie szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia "organy władzy publicznej". W tym kontekście za nieprawidłowe należy uznać twierdzenie Wnioskodawczyni, iż "samo wykonywanie władzy publicznej nie jest wystarczające dla ukształtowania obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Konieczne jest bowiem dodatkowo "gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa". Prowadzi ono bowiem do zawężającej interpretacji konstytucyjnego pojęcia informacji publicznej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik stoi na stanowisku, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 u.d.p. w zakresie wskazanym we wniosku są zgodne z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Istota drugiej części pierwszego zarzutu sprowadza się do naruszenia zasady określoności przepisów prawa stanowiącej element zasady poprawnej legislacji, która to zasada jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że celem tej zasady jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostki, a nie zwolnienie organów władzy publicznej z konieczności wykładania przepisów prawa w procesie jego stosowania. W doktrynie wskazuje się, że "postulat określoności przepisów prawnych i poszanowania zasad prawidłowej legislacji wyprowadzany z art. 2 Konstytucji RP jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Decyduje o realizacji moralności ideałów (moralność dążeń) w życiu społecznym - budowy idei państwa prawa, gwarancji zasady legalizmu, bezstronności i niezawisłości sędziów. Jest również podstawą budowy zaufania obywateli do władzy publicznej i stanowionego przezeń prawa. Treść zasady określoności przepisów prawa jest utrwalona w dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zwracał uwagę, że "norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Inaczej więc będzie wyglądało spełnienie wymogów zasady określoności w przypadku np. przepisów prawa karnego, czy prawa podatkowego, a inaczej w przypadku przepisów regulujących sposób realizacji korzystania z konstytucyjnych uprawnień dotyczących partycypacji w życiu publicznym, tak jak ma to miejsce w przypadku u.d.p. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że "kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się przez

ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi musi być szczególnie rygorystyczna w odniesieniu do przepisów, które mogą być stosowane w ramach działań władczych organu władzy publicznej wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek”.

W ocenie RPO Pierwsza Prezes SN mylnie interpretuje wskazane jako przedmiot kontroli przepisy u.d.p. jako przepisy regulujące możliwość władczego wkraczania organów publicznych w sferę praw jednostki. Przepisy te zaś w istocie dotyczą realizacji konstytucyjnego uprawnienia obywateli dostępu do informacji publicznej i regulują zakres działań, których jednostka ma prawo domagać się od państwa i reprezentujących je podmiotów. Jak wskazuje się zaś w doktrynie, "zamiar ustawodawcy polegający na określeniu otwartego zakresu zwrotu "informacja publiczna" miał spowodować, że społeczeństwo będzie posiadało instrument do jak najszerzej kontroli podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym. Taki instrument, aby był sprawny, powinien obejmować jak największą liczbę możliwych stanów faktycznych. Liczba ta nie może być ograniczona, ponieważ dynamiczny charakter stosunków społeczno-gospodarczych rodzi coraz to nowe sytuacje, w których pojawia się aktywność podmiotów publicznych. Ta aktywność w państwie demokratycznym powinna być poddana kontroli społecznej za pośrednictwem narzędzia, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej. Stąd przyjmuje się, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerzy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej. Tak więc każda informacja dotycząca spraw publicznych w najszerszym tego słowa znaczeniu, bez względu na jej postać i zakres, a także przynależność do określonej dziedziny życia publicznego będzie informacją podlegającą zasadom określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny stał do tej pory na stanowisku, że "pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające". Zwracał on uwagę, iż "z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter "kwalifikowany", przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo -jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej- takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu.

Wnioskodawczyni nie wskazuje na szczególny charakter nieostrości pojęć użytych w zaskarżonych przepisach u.d.p. ani na istotne rozbieżności w orzecznictwie sądowym, które dotyczyłyby wykładni tych pojęć. Ogranicza się ona do wybiórczego przytoczenia niektórych orzeczeń sądów administracyjnych, w których dokonana przez sąd interpretacja wskazanych pojęć wzbudziła Jej wątpliwości. Nawet przy akceptacji poglądu, że ustawodawca niefortunnie połączył pojęcia władzy publicznej (art. 4 ust. 1 u.d.p.) oraz organów władzy publicznej

(art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p.), nie wyjaśniając i nie definiując użytych przez siebie pojęć, nie można automatycznie uznać, że mamy do czynienia z rażącym naruszeniem konstytucyjnej zasady (nakazu) określoności norm prawnych, które uzasadniałoby stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przez Wnioskodawczynię przepisów.

Sposób sformułowania zarzutów prowadzi do wniosku, że Wnioskodawczyni wchodzi w polemikę z orzeczeniami sądów wydanymi na podstawie zakwestionowanych przepisów ustawowych. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym. Nie jest bowiem właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Tym bardziej nie należy do kompetencji Trybunału rozstrzyganie, która z pochodzących od różnych organów władzy publicznej interpretacja przepisu jest właściwa, ani badanie którejkolwiek z tych rozbieżnych interpretacji - w aspekcie zarzucanej niekonstytucyjności. Samo istnienie niejednolitego rozumienia przepisu skutkuje brakiem dopuszczalności rozpoznania wniosku.

Należy przy tym podkreślić, że dokonując oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów co do ich ewentualnej niedookreśloności Trybunał Konstytucyjny posługuje się tzw. testem określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Z kolei poprawność przepisu wiąże się z wymogami co do technicznej strony legislacji i ma wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów. Wnioskodawczyni nie podnosi naruszenia legislacyjnej poprawności przepisu. Pojęcia użyte w art. 4 i 5 u.d.p. i zakwestionowane przez Wnioskodawczynię są zrozumiałe na gruncie języka powszechnego i komunikatywne dla jednostek. Nie budzi tym samym wątpliwości spełnienie przesłanki jasności przepisu. Stąd też bliższej analizy wymaga spełnienie przesłanki precyzyjności regulacji prawnej w przypadku czterech pojęć wskazanych w pierwszym zarzucie wniosku.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że precyzyjność jest rozumiana „jako możliwość dekodowania z przepisów prawa jednoznacznych norm prawnych (i ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej.(...) Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych”. Wynika stąd, że sam fakt, że dane pojęcie podlega interpretacji w oparciu o uznane w systemie prawa reguły wykładni nie prowadzi do uznania, że naruszona została przesłanka precyzyjności. Zasadna jest więc

ocena, czy sądy jako organy uprawnione do dokonywania prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych mają rzeczywisty problem z ustaleniem treści wskazanych przez Wnioskodawczynię pojęć.

Pojęcie "władze publiczne" nie wydaje się budzić wątpliwości na gruncie prawa publicznego. Posługuje się nim ustrojodawca w treści wielu przepisów Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się, że "pojęcie "władz publicznych" ma znaczenie uniwersalne i "odnosi się do wszelkich organów, urzędów i instytucji, które wykonują kompetencje władcze bądź wykonywanie tych kompetencji przygotowują lub organizują. Obejmuje ono także instytucje niepubliczne, realizujące funkcje zleczone i podobne". Obejmuje ono zarówno władzę ustawodawczą, wykonawczą, jak i sądowniczą. Jego zakres na gruncie przepisów u.d.p. jest dookreślany przez katalog zawarty w art. 4 u.d.p. Nie jest jasne na czym miałyby polegać dookreślenie znaczenia tego fundamentalnego dla systemu prawa pojęcia na gruncie przepisów kwestionowanej ustawy. Pojęcie "inne podmioty wykonujące zadania publiczne" doczekało się również utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych opartego na definicji pojęcia „zadanie publiczne”. Sądy przyjmują, że "pojęcie "zadanie publiczne" użyte w art. 4 u.d.p. oraz pojęcie "zadanie władzy publicznej" użyte w art. 61 Konstytucji RP różnicuje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy publicznej i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane "zadanie publiczne" cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji RP lub ustawie”.

Odnosząc się do dwóch pozostałych pojęć mieszczących się w granicach pierwszego zarzutu wniosku należy wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 5 ust. 2 u.d.p., w tym w szczególności wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie o sygn. akt K 17/05. W wyroku tym Trybunał, dokonując interpretacji pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne”, stwierdził, że "wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk.

Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny". Interpretacja dokonana przez Trybunał Konstytucyjny jest obecnie przyjmowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zwraca się również uwagę, że pojęcie "osoba pełniąca

funkcje publiczne" nie ma definicji legalnej, jest jednak postrzegane w orzecznictwie i doktrynie szerzej niż pojęcie funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 3 Kodeksu karnego, wężej natomiast niż pojęcie osoby publicznej.

We wskazanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do pojęcia "związek z pełnieniem funkcji publicznych" i wskazał, że interpretacja wyjątku od ograniczenia w dostępie do informacji przyjętego w art. 5 ust. 1 zd. 1 u.d.p. "musi jednak uwzględniać konieczny związek funkcjonalny istniejący między rodzajem informacji dotyczących danej osoby i jej zachowaniem jako pełniącej funkcję publiczną. Jedynie przy takim założeniu jest możliwe zachowanie odpowiedniej, proporcjonalnej równowagi między wchodzącymi w konflikt wartościami: jawnością informacji publicznej a prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Kształt przepisu uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kierunek wykładni zmierzającej do poszukiwania w każdym wypadku związku określonej informacji osobowej z pełnioną funkcją". W doktrynie wskazuje się, że "do informacji związanych z pełnieniem funkcji publicznych *explicite* należą informacje o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Jest to jedynie wyliczenie przykładowe, choć w uzasadnieniach orzeczeń trudno znaleźć wprost odniesienia do określenia pewnych informacji jako mających związek z pełnieniem funkcji publicznych, lecz wykraczających poza warunki powierzenia i wykonywania tych funkcji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że "stosownie do art. 5 ust. 2 u.d.p., dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest także, aby żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji publicznej. Innymi słowy, musi istnieć adekwatny związek między informacją odnoszącą się do danej osoby a funkcjonowaniem tej osoby w sferze publicznej. (...) Tylko stwierdzenie istnienia adekwatnego związku między żadaną informacją o osobie a pełnieniem przez tę osobę funkcji publicznej -uzasadnia danie prymatu dyspozycji art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przed art. 51 ust. 1 i art. 47 ustawy zasadniczej. To właśnie w prawidłowym i precyzyjnym ustaleniu istnienia granic tego związku, należy upatrywać właściwej ochrony prawa do prywatności jednostek, w tym osób pełniących funkcje publiczne". Wykazanie adekwatnego związku należy uznać za działanie jak najbardziej mieszczące się w granicach swobodnego orzekania sądów.

Mając na uwadze powyższe, nie można uznać, że w praktyce orzeczniczej nie jest możliwe zdekodowanie treści pojęć zakwestionowanych przez Wnioskodawczynię. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich spełniona więc została przesłanka precyzyjności regulacji prawnej stanowiąca element wskazanego wyżej testu określoności. Prowadzi to do wniosku, że wskazane jako przedmiot kontroli przepisy są zgodne z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika, analiza zaprezentowanej we wniosku argumentacji pozwala natomiast stwierdzić, że zarzut niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli został sformułowany pod adresem nie tyle treści normatywnej przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy utrwalonego w orzecznictwie sądów lub innych organów rozumienia tego przepisu (Pierwsza Prezes SN na takie orzecznictwo nie wskazuje), ile jego interpretacji (która nie zadowala Wnioskodawczyni). Ocena przez Trybunał Konstytucyjny tak sformułowanych zarzutów jest zaś niedopuszczalna.

Zarzut z punktu II wniosku.

W punkcie drugim Wnioskodawczynie wniosła o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 i ust. 3 u.d.p. - w zakresie, w jakim nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji" również w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności tych osób oraz do danych osobowych są niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą określoności przepisów prawa, która stanowi element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami m 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem m 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61 poz. 284 ze zm. ; dalej jako: EKPC).

Zakwestionowanym przepisom Wnioskodawczynie zarzuca brak należytego wyważenia kolizji między konstytucyjnym prawem dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) a ochroną prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) i prawem do ochrony danych osobowych w zakresie niezbędnie wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 51 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), co pozostaje w ścisłym związku z zarzutem braku określoności art. 5 ust. 2 u.d.p. Uzasadniając ten zarzut Wnioskodawczynie kieruje się przekonaniem, że "na poziomie ustawowym powinno nastąpić wyważenie potrzeby ochrony i realizacji różnych wartości (praw i wolności) konstytucyjnych. W szczególności ustawodawca winien wyważyć unormowania, które mają służyć ochronie dóbr osobistych (sfery prywatności) z jednej strony oraz realizacji prawa dostępu do informacji publicznej - z drugiej". Zdaniem Wnioskodawczynie problem polega na "zbyt dużej ingerencji w sferę ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcję publiczną, głównie w odniesieniu do brzmienia art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p., w którym - jak już wskazano - przekroczono konstytucyjnie zarysowaną granicę ochrony prawa do prywatności, literalnie wskazując, że nie dotyczy ona osób pełniących funkcję publiczną, w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tej funkcji".

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że Wnioskodawczynie kwestionuje art. 5 ust. 2 u.d.p. i art. 5 ust. 3 u.d.p., jednakże zarzuty niezgodności z Konstytucją RP formułowane są jedynie wobec art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. Mając więc na uwadze zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nakazującą odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (por. np. postanowienie TK z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12), Rzecznik wnosi o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 5 ust. 2 zdanie 1 u.d.p. oraz art. 5 ust. 3 z art. 47, art. 51 ust. 2 oraz art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP i art. 8 EKPC na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto, z punktu widzenia zarzutów kierowanych pod adresem art. 5 ust. 2 u.d.p., w ocenie Rzecznika art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie są adekwatnymi wzorcami kontroli. Wnioskodawczynie ocenia bowiem zakwestionowane normy z perspektywy ograniczeń prawa do informacji publicznej. Zdaniem Wnioskodawczynie,

wyłączenie ograniczenia ze względu na prywatność osób pełniących funkcje publiczne stanowi rozwiązanie nieproporcjonalne. Artykuł 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wskazują zaś na uprawnienie do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), w tym prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Tym samym, należy uznać, że art. 5 ust. 2 u.d.p. nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przede wszystkim, mając na uwadze podnoszone przez Wnioskodawczynię zarzuty niekonstytucyjności art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p., należy podkreślić, że kwestie dotyczące kolizji prawa do prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej były już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Badanie kwestii rozstrzygniętej już we wcześniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny czyni natomiast ponowne postępowanie przed Trybunałem zbędnym. Zgodnie bowiem z zasadą *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (por. postanowienie TK z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12). W ocenie Rzecznika wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 17/05 rozstrzygnął kwestię kolizji między konstytucyjnym prawem dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) a ochroną prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), tym samym niniejsze postępowanie w sprawie o sygn. akt K 1121 w tym zakresie należy uznać za podlegające umorzeniu ze względu na zbędność orzekania. Należy przy tym zauważyć, że pomimo wskazania przez Pierwszą Prezes SN dodatkowych wzorców kontroli, takich jak art. 2 Konstytucji RP, art. 51 ust. 2 oraz 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC, w istocie zarzuty Wnioskodawczyni sprowadzają się do próby wykazania niezgodności art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.p. z prawem do prywatności i zasadą proporcjonalności. Wnioskodawczyni dowodzi bowiem, że problem, który dotyczy "przepisów u.d.p. polega na zbyt dużej ingerencji w sferę ochrony prawa do prywatności", zaś "zaskarżone przepisy nie stwarzają gwarancji, że udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne będzie następować tylko w takim zakresie, w jaki jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie". Niemniej, należy jednak przy tym wskazać, że autonomia informacyjna wyrażona w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP stanowi istotny element składowy prawa do prywatności i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, jeżeli znajdują się one w posiadaniu innych podmiotów (por. np. wyroki TK o sygn. akt K 8/04 oraz K 33/08). Analizując relacje między tymi przepisami, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że służą one ochronie tej samej wartości (tak *expressis verbis* np. wyroki TK o sygn. akt K 33/08 oraz SK 40/01). Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP ma jednak węższy zakres przedmiotowy (por. np. wyrok TK o sygn. akt K 41/02: "Wzajemna relacja między tymi dwoma przepisami Konstytucji polega(...) na

tym, że autonomia informacyjna (por. art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu") i pełni przede wszystkim funkcje gwarancyjne (por. wyrok TK o sygn. akt SK 40/01: "Prawo do ochrony danych osobowych [art. 51 Konstytucji] stanowi niewątpliwie szczególny instrument ochrony tych interesów podmiotu, które są związane z ochroną życia prywatnego. Prawo to jest więc wyspecjalizowanym środkiem ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji"; podobnie wyrok TK o sygn. akt K 33/08: "art. 51 Konstytucji stanowi szczególny środek ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji" (por. wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 25/13). Tym samym, biorąc pod uwagę kontekst postawionych w niniejszej sprawie zarzutów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, argumenty zawarte w wyroku TK o sygn. akt K 17/05 przemawiające za zgodnością zakwestionowanej normy z art. 47 Konstytucji RP należy odnieść również do art. 51 ust. 2 Konstytucji RP jako elementu prawa do prywatności.

Należy również wskazać, że ochrona prawa do prywatności wywodzona jest również z art. 8 EKPC wskazywanej przez Wnioskodawczynię jako wzorzec kontroli. Z uzasadnienia wniosku, inicjującego niniejszą sprawę, wynika jednak, że wskazując art. 8 Konwencji Pierwsza Prezes SN nie wyszła poza treść zawartą we wzorcu konstytucyjnym, tj. art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sformułowane na podstawie tych norm zarzuty są tożsame. Głównie koncentrują się ona na art. 8 ust. 2 Konwencji, tj. ograniczeniu prawa do prywatności. Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 17/05 odniósł się do orzecznictwa ETPC wskazując, że w orzecznictwie strasburskim kwestia zderzenia się prawa do prywatności z jednej strony i prawa do informacji z drugiej jest analizowana w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej. To ona ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności. Osoby publiczne, a zwłaszcza politycy, muszą - jak stwierdza się w orzeczeniu Lingens przeciwko Austrii (8 lipca 1986 r., A. 103; par. 42) - zaakceptować w stosunku do siebie znacznie szerszy, niż jest możliwe wobec innych osób, zakres swobody wypowiedzi. Z istoty bowiem osoby te, podejmując się pełnienia funkcji publicznych, świadomie tym samym akceptują istnienie kontroli publicznej swych zachowań, zarówno ze strony dziennikarzy, jak i całego społeczeństwa. W związku z powyższym należy uznać, że pomimo formalnego powołania przez Wnioskodawczynię dodatkowych wzorców kontroli w niniejszej sprawie, Pierwsza Prezes SN nie wskazała nowych jakościowo argumentów potwierdzających niezgodność zakwestionowanych przepisów ustawowych z normami prawnymi wyższego rzędu, co nakazuje umorzenie postępowania przez TK w tym zakresie.

Odnosząc się do zarzutów Wnioskodawczyni sprowadzających się do problemu zbyt dużej ingerencji zakwestionowanych przepisów w prawo do prywatności należy zatem wskazać, że TK w wyroku o sygn. akt K 17/05 podkreślił, że ramy ingerencji w sferę życia prywatnego, także w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, są ograniczone nakazem respektowania ochrony ich godności. Jak uzasadniał Trybunał, "orzecznictwo, z pełnym poparciem doktryny, co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych przyjmuje zróżnicowany standard (zakres) ochrony prywatności w zależności od tego, czy zakres udostępnianej informacji dotyczy osoby publicznej

czy też innego podmiotu. W pierwszym wypadku - w odniesieniu do osoby publicznej - zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej. (...) w odniesieniu do osób publicznych poszerzenie sfery dostępności nie oznacza wyłączenia ochrony sfery życia prywatnego. Wkroczenie w sferę prywatności tych osób musi być więc zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji (por. wyrok SN z dnia 11 października 2001 r., sygn. akt II CKN 559/99 (...)". Zdaniem Trybunału, "wartość, jaką stanowi transparentność życia publicznego, przeważa nad bezwzględną ochroną prawa do życia prywatnego osób publicznych. Sposób interpretacji pojęć konstytucyjnych o niedookreślonym zakresie semantycznym powinien uwzględniać standardy przyjmowane we wspólnej przestrzeni prawnej państw demokratycznych. Nie można abstrahować od kierunków wykładni i tendencji występujących w innych systemach prawnych opartych na tym samym lub zbliżonym systemie wartości konstytucyjnych. W konsekwencji punktem odniesienia oceny wyznaczającej granice dopuszczalnej ingerencji (w świetle art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji) jest taka treść konstytucyjnego prawa do informacji, które zgodnie z przyjmowanymi standardami (także w świetle rysujących się wyraźnie tendencji w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym) rozumiane jest szerzej - jako odnoszące się również do informacji ze sfery życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, o ile mają one związek z działalnością publiczną". W ocenie Trybunału, "istotne znaczenie w takich wypadkach (konfliktu praw) mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W wypadku rozważanych praw powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji).(...) godność człowieka, może wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w dobra osobiste jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka".

Trybunał zwracał również uwagę na fakt, że w praktyce sfera działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne i ich sfera życia prywatnego (prywatności) nie zawsze będą mogły być wyraźnie i ściśle rozgraniczone (np. dysponowanie prezentami otrzymanymi przez osobę pełniącą funkcję publiczną od innej osoby publicznej czy od instytucji, dysponowanie tzw. funduszem reprezentacyjnym, wysokość uiszczanych danin publicznych, w tym podatków). Stan "przenikania" tych sfer może wynikać z różnych przyczyn - charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, koniecznością czy chęcią dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań publicznych itp. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał również, że "w każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze

względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego”. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że "regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji nie narusza wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych. Dane osobowe należące do sfery życia prywatnego osób wykonujących funkcję publiczną w strukturach władzy publicznej, o ile pozostają w związku z pełnioną funkcją, należą bowiem w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP do treści analizowanego prawa konstytucyjnego. Regulacja zawarta w art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji nie narusza też granic koniecznych ograniczeń zawartych w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na chronioną prywatność osób wykonujących funkcję publiczną (art. 47 Konstytucji RP). Trzeba również zauważyć, że sposób sformułowania zarzutów przez Wnioskodawczynię wskazuje, że dotyczą one sfery stosowania prawa. Zdaniem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, "art. 5 u.d.p. nie stwarza gwarancji, że udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne będzie następować tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne i proporcjonalne (...). Wobec braków konkretnych i jednoznacznych przepisów prawa, jest to zależne od rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, ze względu na konkretne ustalenia faktyczne, a mnogość i różnorodność orzecznictwa w tym zakresie może stanowić podstawę do odmiennych standardów ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne w każdorazowej sprawie”.

Podkreślić należy jednak, że dokonywanie interpretacji przepisów, ważenie norm, w tym przypadku prawa do informacji i prawa do prywatności, leży jednak w gestii podmiotów stosujących prawo. Istotą wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego jest zatem kwestionowanie treści normatywnej określonego przepisu ustawy, nie zaś jego konkretnego, wadliwego zastosowania, nawet jeśli prowadziłyby ono do niekonstytucyjnego skutku. Trybunał Konstytucyjny jest "sądem prawa" nie zaś "sądem faktów" i w zasadzie problematyka stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kognicji (por. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131). Ponadto Wnioskodawczyni nie wykazała też, aby praktyka stosowania tego przepisu prowadziła do takiego rozumienia, które można ocenić jako niekonstytucyjne. Należy natomiast wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowany został pogląd, zgodnie z którym jeżeli powszechna, utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, to przedmiot kontroli konstytucyjności stanowi norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (por. np. wyrok TK z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i powołane w nim postanowienie TK z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 z odwołaniem do wcześniejszego orzecznictwa). Ujawnienie zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania) (por. postanowienie TK z dnia 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Dla oceny stałości i powszechności praktyki stosowania przepisu szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych

instancji sądowych, w tym Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W niniejszej sprawie Wnioskodawczyni nie wykazała, że z taką sytuacją mamy do czynienia.

Ponadto należy przypomnieć, jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 17/05, że "na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Ustawa w tym zakresie musi posługiwać się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. W każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Pewne informacje, istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być bowiem ujawnione także wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny tego związku. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nakłada na podmioty stosujące art. 5 ust. 2 ustawy obowiązek szczególnie starannej jego interpretacji i badania indywidualnie w każdej sprawie, czy dopuszczalna ingerencja w chronioną sferę prywatności nie wykracza poza ramy konstytucyjne nakreślone w uzasadnieniu tego wyroku". W tym kontekście stawiany przez Wnioskodawczynię zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP należy więc uznać za bezzasadny.

Co istotne, dokonując analizy orzecznictwa trzeba podkreślić, że nie pozwala ona podzielić wątpliwości Wnioskodawczyni co do problemów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem kwestionowanych przepisów ustawowych, w tym co do ich nieokreśloności i poglądu o automatycznym wyłączeniu spod ochrony konstytucyjnej sfery prywatnej osób pełniących funkcję publiczną. Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał, że jeśli informacja publiczna, dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, to nie oznacza automatycznie, że wówczas w pełni wyłączona zostaje ochrona prywatności tej osoby. NSA - powołując się na wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 - "rozważając możliwość udostępnienia informacji o wynagrodzeniu osoby pełniącej funkcje publiczne organ powinien każdorazowo analizować czy jest ona niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której taka informacja dotyczy. Należy zwrócić również uwagę, że udzielenie informacji o wysokości środków publicznych wydatkowanych na wynagrodzenie określonego pracownika jednostki publicznej, a taka, jak wskazano wyżej, informacja ma charakter informacji publicznej, nie zawsze będzie oznaczało ujawnienie rzeczywiście wypłaconego wynagrodzenia, na które może składa się wiele elementów, jak też mogą być podnosił, że z niego dokonywane potrącenia z różnych tytułów. Podkreślić należy, że o ile ujawnienie wynagrodzenia "zasadniczego" funkcjonariusza nie będzie ograniczone prawem do prywatności, to już różnego rodzaju dodatki, np. o charakterze pomocy socjalnej mogą być taką ochroną objęte (np. świadczenia związane w chorobą członka rodziny). Potencjalnie ochronie będą podlegać także potrącenia np. z tytułu alimentów" (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3451118, wyrok z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 659114). NSA podkreślał również znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn.

akt K 17/05, przyjął, że możliwość ingerencji w prawo do prywatności ma znacznie szerszy zakres w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne, niż do pozostałych osób. Trybunał nie wyłącza jednak a priori ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne, stojąc jednocześnie na stanowisku, że wkraczanie w sferę prywatności, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. W niektórych sytuacjach ustawodawca w przepisach szczególnych nakazał wobec wybranych grup osób pełniących funkcje publiczne ujawnienie statusu materialnego poprzez składanie różnego rodzaju oświadczeń majątkowych oraz ich publikowanie, np. w Biuletynie Informacji Publicznej. W związku z tym można przyjąć, że w stosunku do osób nieobjętych obowiązkiem ujawniania swoich dochodów prawodawca dopuszcza możliwość ograniczeń wynikających chociażby z art. 5 ust. 2 u.d.p., tym samym chroniąc intencjonalnie prywatność takich osób. Nigdy jednak umożliwienie przez ustawodawcę w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne szerszej ingerencji w sferę prywatności nie powinno prowadzić do jej zupełnego unicestwienia (tak: wyrok NSA z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 578/19). Z kolei Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyraził pogląd, "że jeżeli interes obywatela rozumieć nie jako prawo do posiadania wiedzy o życiu prywatnym i osobistym polityków dla samej satysfakcji ingerowania w ten sposób w ich prywatność, lecz jako wiedzę pozwalającą na weryfikację ich wiarygodności, prawdomówności, konieczną przy dokonywaniu świadomej oceny działalności osoby publicznej w kontekście jej postępowania w życiu prywatnym z prezentowanym publicznie światopoglądem, systemem moralnym i etycznym, dla postrzegania tej osoby przez obywateli, również w kontekście art. 61 Konstytucji RP, to pewne informacje o życiu prywatnym osób publicznych nie tylko mogą, ale wręcz powinny być publikowane" (wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt I ACa 206/14).

Należy również zauważyć, że Wnioskodawczyni wskazała, że "wśród wskazanych ograniczeń dostępu do informacji publicznej zawartych w art. 5 u.d.p. nie znajduje się prawo do ochrony danych osobowych jako konkurencyjnego uprawnienia wobec prawa do informacji, zasadnie można przyjąć, że u.d.p. nie pełni warunku godzenia prawa do informacji oraz prawa do ochrony danych osobowych w rozumieniu RODO". Zarzut ten należy uznać za bezzasadny. Zakwestionowany przepis wskazuje bowiem, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Prawo do prywatności zagwarantowane jest zaś m.in. przez ochronę danych osobowych. Jak wskazano już wyżej, prawo do ochrony danych osobowych stanowi niewątpliwie szczególny instrument ochrony tych interesów podmiotu, które są związane z ochroną życia prywatnego. Tym samym, należy uznać, że chociaż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa wprost relacji między prawem do ochrony danych osobowych oraz prawem do informacji, to nie oznacza jednak, że relacje między dostępem do informacji publicznej a ochroną danych osobowych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie występują. Należy je oceniać w oparciu o ochronę prywatności, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.p., a dopiero następnie to rozwiązanie odnieść do przepisów o ochronie danych osobowych. Przepisy chroniące dostęp do informacji publicznej oraz art. 47 Konstytucji RP wyraża prawo każdej osoby do "ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym".

Trybunał wskazywał, że prawo do prywatności odnosi się m.in. do danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela (por. orzeczenie z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23 oraz wyrok z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/N2002, poz. 83), informacji o stanie zdrowia (por. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), danych przetwarzanych w ramach procedury lustracji (por. wyrok z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/N2007, poz. 48), danych dotyczących pokrewieństwa lub jego braku (por. wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/N2004, poz. 63) czy też danych dostarczanych na potrzeby statystyki publicznej (por. wyrok z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/N2011, poz. 116). Autonomia informacyjna oznacza zaś prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. wyroki TK z: dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/N2002, poz. 3; z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02). Art. 51 Konstytucji wyraża prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. wymaganie ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Art. 51 ust. 5 Konstytucji przewiduje natomiast, że "Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa"(wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 33/13). Przepisy chroniące dane osobowe są bowiem ze sobą skorelowane. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi zawierającymi dane osobowe należy analizować na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś unormowań odnoszących się do ochrony danych osobowych w tym zakresie co do zasady należy poszukiwać w odpowiednich aktach prawnych, tj. w ustawie o dostępie do informacji publicznej i przepisach o ochronie danych osobowych (obecnie - przede wszystkim w RODO; por. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 174/16; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 395/13). Należy zwrócić uwagę, że art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L.2016.119.1; dalej jako: RODO) określa relacje między prawem do ochrony danych osobowych a prawem dostępu do dokumentów urzędowych (prawem dostępu do informacji publicznej). Przepis ten stanowi, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. W doktrynie wskazuje się, że wprowadzenie tego przepisu do RODO "można

postrzegać jako dowód wzrastającego znaczenia prawa dostępu do dokumentów publicznych, które w ustawodawstwie polskim przybrało postać prawa dostępu do informacji publicznej (...) W prawie pierwotnym UE problematyka dostępu do dokumentów urzędowych jest przedmiotem regulacji wart. 15 ust. 3 TFUE, w myśl którego każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w dalszej części tego przepisu”. Prawodawca unijny potwierdza zatem możliwość ujawniania (udostępniania) danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych w oparciu o przepisy unijne lub przepisy obowiązujące w krajach członkowskich Unii. Takimi przepisami krajowymi są właśnie regulacje u.d.p. W związku z powyższym należy podkreślić, że w wyroku o sygn. akt K 17/05 Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że wyrażony w art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.p. wyjątek od zasady ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest uzasadniony z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Wniosek Pierwszej Prezes SN nie podważa tej oceny Trybunału. Zdaniem Rzecznika przyjęte na gruncie orzecznictwa TK i sądów administracyjnych szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej, które umożliwia udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne stanowi przejaw zasady jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej, które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji RP.

Zarzut z punktu III wniosku.

W punkcie III wniosku Pierwsza Prezes SN wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 i 2 u.d.p. w związku z art. 16 u.d.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej udziału osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji, gdy żądana informacja dotyczy tych osób z art. 47, art. 51 ust 2 i 5 oraz art. 61 ust 1, 2 i 4 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut ten - wbrew argumentacji przedstawionej we wniosku - dotyczy nie pominięcia ustawodawczego, ale zaniechania ustawodawczego, którego kontrola przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalna. Należy podkreślić, że co do zasady przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są kwestie pozostawione przez ustawodawcę poza zakresem regulacji ustawowej. Trybunał w swoim orzecznictwie zwrócił jednak uwagę, że w niektórych sytuacjach pominięcie w regulacji ustawowej określonych treści powinno podlegać ocenie z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych. Objęcie kognicją Trybunału Konstytucyjnego pominięć ustawodawczych jest argumentowane nakazem zupełności kontroli konstytucyjności koniecznością zapewnienia efektywności ochrony podstawowych praw i wolności jednostki przez sąd konstytucyjny. W wyroku z dnia 24 września 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że "od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej połączalności z zasadą równości”.

Obecnie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się więc zaniechanie

ustawodawcze i pominięcie ustawodawcze. Z zaniechaniem ustawodawczym mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca zwykły pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. W takich przypadkach wykluczone jest wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, choćby obowiązek wydania aktu prawnego wynikał z norm konstytucyjnych. Pominięcie ustawodawcze dotyczy natomiast sytuacji, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, niezupełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny oceniać konstytucyjność przepisu również pod kątem tego, czy nie brakuje w nim unormowań prawnych, bez których, w związku z naturą danej regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne (por. wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07). Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej rozróżnienie na zaniechanie ustawodawcze i pominięcie ustawodawcze nie jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oparte na precyzyjnych kryteriach, co oznacza, że w praktyce mogą się pojawiać trudności z zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako zaniechania albo pominięcia (por. wyrok TK z dnia 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt. SK 17/02). Trybunał Konstytucyjny sformułował szereg kryteriów pomocnych w ocenie, czy w danej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, opisując najbardziej typowe przykłady takich pominięć. Trybunał wskazał że pominięcie ustawodawcze "zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania - wszystkie lub tylko niektóre - w następstwie czego czynności konwencjonalnej "ważnie dokonać się nie da". Ponadto, w ocenie Trybunału za pominięcie ustawodawcze należy również uznać "sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień". Wskazuje się, że pominięcie ustawodawcze ma szczególne znaczenie w sferze prawa publicznego, w której jego zaistnienie sprawia, że organ związany wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu nie może podejmować określonych działań. W sytuacji, gdy przepis konstytucyjny zobowiązuje do działań prawodawczych, stanowiących warunek pełnej realizacji normy konstytucyjnej, kontrola zgodności z Konstytucją RP powinna objąć kontrolą wykonywanie przez prawodawcę nakazu konstytucyjnego. Celowość takiej kontroli jest wyrazista zwłaszcza tam, gdzie wykonywanie nakazu konstytucyjnego warunkuje możliwość korzystania ze świadczeń, których zakres i formy winien określić zobowiązany do tego prawodawca. Wydaje się, że równie istotne są tutaj sytuacje, w których organ dysponuje zbyt dużą swobodą w sferze związanej bezpośrednio z prawami i wolnościami wyrażonymi w Konstytucji RP.

Wskazany jako przedmiot kontroli art. 4 u.d.p. definiuje podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Z kolei art. 16 u.d.p. stanowi, że odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.p. przez organ

władzy publicznej następują w drodze decyzji, do wydawania których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) ze wskazanymi w tym przepisie modyfikacjami.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy te nie regulują w swej istocie procedury udostępniania informacji publicznej, które to udostępnienie następuje w drodze czynności materialno-technicznej. Ewentualne wątpliwości dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej nie mogą być zatem odniesione do wskazanych przez Wnioskodawczynię jako przedmiot kontroli przepisów. Zwłaszcza, że w związku z odesłaniem do przepisów k.p.a. do wydawania decyzji, o których mowa w art. 16 u.d.p., zastosowanie będzie miał art. 7 k.p.a, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wnioskodawczyni nie uzasadniła, dlaczego wskazane przepisy należy uznać za niepełne i przez to niemożliwe do stosowania. Nie wykazała również, że wskazane przepisy uniemożliwiają pełną realizację konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Tymczasem to właśnie taka sytuacja, mogłaby uzasadniać stwierdzenie pominięcia ustawodawczego. Wskazany zarzut zawarty we wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego zawiera w istocie postulat *de lege ferenda*, tj. postulat wprowadzenia do u.d.p. nowej instytucji prawnej w postaci wysłuchania osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji gdy wnioskowana informacja publiczna dotyczy tych osób. Abstrahując od oceny celowości wprowadzenia takiej instytucji w sytuacji, gdy przepisy u.d.p. definiują pojęcie informacji publicznej i wskazują na wyjątek od zasady udostępnienia tej informacji publicznej z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony prawa do prywatności, należy uznać, że jej brak stanowi wyraz decyzji ustawodawcy zwykłego i jako taki może być oceniany wyłącznie jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Zarzut z punktu IV wniosku.

W punkcie IV wniosku Pierwszej Prezes SN podniesiono zarzut niezgodności art. 1 ust. 1 i 2 u.d.p. w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie regulują w sposób jednoznaczny relacji między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp albo ograniczenie dostępu do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 u.d.p. z art. 51 ust. 2 i 5, art. 61 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz zasadą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Podstawowy zarzut, jaki Wnioskodawczyni formułuje wobec zaskarżonych przepisów ustawowych sprowadza się do tego, że nie określają one w sposób jednoznaczny i zrozumiały relacji przepisów u.d.p. do regulacji innych ustaw, na mocy których zezwala się na dostęp do określonego rodzaju danych czy informacji (np. danych osobowych, informacji niejawnych, informacji objętych różnego rodzaju tajemnicami chronionymi ustawowo, itp.). Jak wskazuje Wnioskodawczyni, "w ten sposób dochodzi do powstania dowolności interpretacyjnej, a wręcz arbitralności w udostępnianiu poszczególnych informacji, w zależności od tego, który organ je udostępnia". Takie uzasadnienie prowadzi do wniosku, że Wnioskodawczyni stawia zarzut poziomej niespójności w systemie prawa. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny, kontrolując konstytucyjność zaskarżonych

norm, nie obejmuje swoją kognicją rozwiązywania kwestii poziomej niespójności przepisów ustawowych. Trybunał wskazywał, że „istnienie niespójności poziomych w systemie prawa - niepożądanych z punktu widzenia jakości i operacyjnej sprawności systemu - wymaga przede wszystkim zastosowania odpowiednich reguł kolizyjnych (usuwających rzeczywiste i pozorne zbiegi norm), w ramach wykładni prawa. Jest to domena sądów orzekających o stosowaniu prawa (...). W wypadku niejednoznaczności przepisów lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa (pozioma sprzeczność przepisów) organy stosujące prawo (stające wobec dylematu, który z kolidujących przepisów zastosować) muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje. O ile Trybunał Konstytucyjny orzeka tylko w wypadku kolizji pionowych (sprzeczność z aktem wyższej rangi), o tyle sądy i organy bezpośrednio stosujące prawo są zobowiązane - w wypadku dostrzeżenia sprzeczności horyzontalnej, niejednoznaczności, interferencji normowania - doprowadzić w drodze interpretacji do ładu legislacyjnego i usunięcia sprzeczności w drodze interpretacji" (por. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Tym samym, w ocenie Rzecznika, ocena tak sformułowanego zarzutu jest nie dopuszczalna przez sąd konstytucyjny. Ponadto należy zauważyć, że przepisy ustawowe wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjności we wskazanym wyżej zakresie nie odnoszą się do zakresu prawa do informacji publicznej ani katalogu podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia, które to kwestie zostały uregulowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Przepisy te nie wprowadzają również wyjątku od zasady ochrony autonomii informacyjnej jednostki, co mogłoby uzasadniać ich kontrolę z punktu widzenia art. 51 ust. 2 i 5 w zw. art. 31 ust. Konstytucji RP. Stąd też, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, te wzorce kontroli należy więc uznać za nieadekwatne. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 8113) wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej według założeń ustawodawcy ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP. Z ustawy tej wynika jako norma podstawowa zasada domniemania jawności (transparentności). Istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznej wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącznie w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Jak wskazywał NSA w powołanej wyżej sprawie, przepis art. 1 ust. 2 u.d.p. oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępniania informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw, przy czym uregulowania prowadzące odmienne zasady i tryb dostępu winny być, jako wyjątkowe, interpretowane w sposób zawężający.

Innymi słowy w razie wątpliwości interpretacyjnych, w świetle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wykładnia powinna uwzględniać prawo do dostępu do informacji publicznej, a nie jej ograniczenie. Ponadto NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 7/13) wskazał, że przepisów u.d.p. nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. oraz art. 525 k.p.c. i § 94 regulaminu sądowego w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.p. i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przyjęcie, że w pozostałych przypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych, niż osoby działające w oparciu o art. 10 u.d.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP". NSA podkreślił jednak, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej mogą być te poszczególne dokumenty, które można zakwalifikować jako informację publiczną.

Odnosząc się do zarzutów Wnioskodawczyni należy przypomnieć, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP jest adresowany "nie tylko do ustawodawcy, umożliwiając wprowadzanie ustawami generalnych i abstrakcyjnych ograniczeń prawa do informacji, lecz również do sądów, które - na podstawie analizy okoliczności konkretnej sprawy - upoważnione do uznania, że z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa istnieje w określonym przypadku konieczność odmówienia udostępnienia informacji" (por. NSA, sygn. akt I OSK 549/16). Prawo dostępu do informacji publicznej nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego. Możliwość ograniczenia sfery gwarantowanego prawa odnosi się zatem również do art. 47 Konstytucji RP, choć przepis ów nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia. W tym wypadku bowiem, zgodnie z ustalonym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, ograniczenia prywatności mogą znaleźć swoje uzasadnienie przede wszystkim również w regulacji zawartej w ogólnym unormowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok TK o sygn. akt K 17/05; szerzej na ten temat w stanowisku RPO w odniesieniu do zarzutu II wniosku). W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzuty Wnioskodawczyni skierowane pod adresem art. 1 ust. 1 i 2 u.d.p. w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.p. są bezzasadne.

Zarzut z punktu V wniosku.

W punkcie V wniosku zostały de facto zawarte dwa odrębne zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy niezgodności art. 5 ust. 1-3 u.d.p. z art. 47, 51 ust. 2 i 5, art. 61 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC w zakresie, w jakim przepisy te nie regulują kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery ochrony prywatności. Wskazany również jako przedmiot kontroli art. 2 ust. 2 u.d.p. jako przepis nieodnoszący się do kwestii ochrony prywatności nie wydaje się być adekwatnym przedmiotem kontroli w tej części zarzutu (por.

także powyższe uwagi RPO odnoszące się do poziomej kontroli norm prawnych). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut ten dotyczy niepodlegającego kontroli TK zaniechania ustawodawczego. W tym zakresie zastosowanie znajdują ogólne uwagi RPO dotyczące zaniechań i pominięć ustawodawczych wskazane powyżej. Wnioskodawczyni nie wykazuje bowiem, że nieuregulowanie procedury przeprowadzania anonimizacji uniemożliwia praktyczne stosowanie art. 5 u.d.p. i zapewnienie skutecznej ochrony prawa do prywatności. W rzeczywistości anonimizacja stanowi podstawowy mechanizm zapewnienia poszanowania prywatności w przypadku udostępniania informacji publicznej i jest szeroko stosowana w praktyce i akceptowana w orzecznictwie sądowym. Ocena tego, które dane powinny podlegać anonimizacji musi każdorazowo wynikać z oceny, które informacje stanowią informację publiczną, a które należącą do sfery prywatności. W orzecznictwie wskazuje się, że anonimizacja jest czynnością o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zasłonięciu części tego dokumentu, zawierającej dane nie podlegające udostępnieniu. Jest to niewątpliwie sposób pozwalający na ujawnienie informacji publicznych z wyłączeniem szczególnie istotnych informacji podlegających ochronie, np. ze względu na prywatność. Anonimizacja nie może jednak prowadzić do udostępnienia tylko części wnioskowanych dokumentów, a jedynie do utajnienia tzw. wrażliwych danych. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawczyni, w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt IV SAB/GI 69111) nie został sformułowany postulat uregulowania zasad anonimizacji. W wyroku tym sąd wskazał jedynie, że organ powinien dokonać anonimizacji z uwzględnieniem ochrony prywatności i prawa dostępu do informacji publicznej. Nie jest jasne, na czym miałyby polegać doprecyzowanie zasad anonimizacji w sytuacji, gdy przepisy u.d.p. formułują wyraźną zasadę, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zbyt kazuistyczne uregulowanie zasad anonimizacji w praktyce mogłoby doprowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa podmiotowego wynikającego wprost z art. 61 Konstytucji RP. Należy uznać, że intencją ustawodawcy było nieformułowanie szczegółowych kryteriów dotyczących anonimizowania dokumentów. Ewentualna zmiana w tym zakresie mogłaby nastąpić na skutek zmian legislacyjnych, a nie orzeczenia TK. Dodać należy, że anonimizacja jest akceptowaną formą działania także w ustawodawstwie Unii Europejskiej regulującym ochronę danych osobowych, w tym mającym podstawę znaczenie RODO wiążącym bezpośrednio wszystkie państwa członkowskie UE. W szczególności w motywie 26 RODO wskazuje się, że „zasady ochrony danych nie powinny mieć zastosowania do (...) danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować”.

Drugi zarzut z punktu V petitum wniosku dotyczy niezgodności art. 2 ust. 2 u.d.p. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu danych w kontekście nadużycia prawa podmiotowego do informacji publicznej z art. 47, 51 ust. 2 i 5, art. 61 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC. Należy zwrócić uwagę, że art. 61 Konstytucji RP definiuje pojęcie informacji publicznej, nie zawiera jednak podmiotowych ograniczeń dostępu do tej informacji i wskazuje, że prawo dostępu do tych informacji przysługuje każdemu obywatelowi. W doktrynie wskazuje się, że "prawo dostępu do informacji jest

równocześnie publicznym prawem do informacji w tym znaczeniu, że przysługuje uprawnionym podmiotom bez względu na ich ewentualny interes prawny w dostępie do danej informacji. Taka jest istota prawa do informacji w rozumieniu współczesnego demokratycznego ustawodawcy za granicą i w Polsce". W art. 2 ust. 1 u.d.p. ustawodawca zwykły dokonał rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych, wskazując, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Przepis ten jako poszerzający zakres podmiotów uprawnionych należy uznać za zgodny z Konstytucją RP. Stąd też ocena, czy dana informacja podlega udostępnieniu, powinna dotyczyć obiektywnych właściwości samej informacji, a nie przymiotów podmiotu wnioskującego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest słuszny pogląd, zgodnie z którym "ocena, czy określona informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.p. nie może być odmienna w zależności od tego, kto ubiega się o jej udostępnienie. Rozpatrując wniosek o udostępnienie informacji publicznej właściwy podmiot nie jest upoważniony do badania interesu prawnego ani faktycznego wnioskodawcy". Z punktu widzenia przepisów u.d.p. motywy, jakie towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania, nie mają bowiem żadnego znaczenia.

W doktrynie wskazuje się, że "konkretne żądanie udzielenia informacji musi podlegać wstępnej ocenie pod kątem tego, czy mamy do czynienia z informacją o sprawach publicznych ważnych i interesujących dla ogółu. Wymaga to od podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji obiektywizacji treści wniosku". Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.d.p. jednym z podstawowych sposobów udostępniania informacji publicznych jest ogłaszanie ich w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnia to, że dostęp jest powszechny, bez wymogu kontroli podmiotów uzyskujących do niego dostęp. W art. 8 u.d.p. wskazano na kategorie informacji, których zamieszczanie w BIP jest obowiązkowe. Nie oznacza to jednak, że w BIP nie mogą być udostępniane inne informacje publiczne. Weryfikowanie interesu podmiotu wnioskującego w przypadku, gdy ta sama informacja może podlegać udostępnieniu w BIP nie wydaje się więc ani racjonalne ani uzasadnione jakimikolwiek wartościami konstytucyjnymi. Należy zwrócić uwagę, że pojęcie "nadużywania prawa do informacji publicznej", w odróżnieniu od pojęć nieostrych wskazanych w petitum wniosku, nie ma charakteru ustawowego i pojawiło się wyłącznie na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. Jego stosowanie spotyka się z krytycznymi poglądami. Pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej jest stosowane w orzecznictwie przede wszystkim do sytuacji, w których wnioskodawcy, korzystając z procedury przewidzianej w u.d.p., składają bardzo dużą ilość wniosków, co może dezorganizację pracy organów administracji publicznej i instytucji publicznych.

W doktrynie formułowane są głosy aprobowujące taką ocenę sądów i wskazujące, że "należy podkreślić, że zagwarantowanie komfortu pracy administracji nie może być traktowane jako usprawiedliwiona podstawa ograniczania praw obywatelskich. Niemniej nie można tracić z pola widzenia sytuacji, w których prawo do informacji nie służy realizacji celów, które legły u podstaw jego ustanowienia, lecz jest wykorzystywane do dezorganizacji pracy państwa. Takie przypadki nie powinny być sankcjonowane ani przez ustawodawcę, ani przez sądy administracyjne, odpowiedzialne za kontrolę administracji. Pomimo braku wprost wyrażonych w przepisach prawa zakazów nadużycia prawa do informacji publicznej zagadnienie to jest dostrzegane i stosownie do istniejących instrumentów prawnych piętnowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. (...) W świetle

aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących prawa do informacji jest to jedyna metoda zapobiegania wspomnianym sytuacjom nadużycia procesowego prawa do informacji. Uwzględnianie nadużycia prawa jako jednej z dyrektyw orzeczniczych przy rozpatrywaniu spraw z zakresu informacji publicznej powinno być. Należy zwrócić uwagę, że zawsze stosowane ze szczególną rozwagą i ostrożnością, by mieć pewność, że rzeczywiste prawo do informacji publicznej nie zostało ograniczone. Wydaje się też, że ocena tego typu spraw pod kątem nadużycia prawa niesie ze sobą istotny walor edukacyjny, który w perspektywie czasu może doprowadzić do stygmatyzacji najbardziej ewidentnych jego przypadków. Należy uznać, że takie ewidentne przypadki nie mogą stanowić argumentu za podważeniem generalnej zasady, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, niezależnie od powodów, jakimi się kieruje przy korzystaniu z tego prawa.

Należy podkreślić, że art. 2 ust. 2 u.d.p. odnosi się do udostępniania tzw. informacji prostych. W przypadku informacji przetworzonych ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. przewidział konieczność wykazania przez wnioskodawcę, że udostępnienie takiej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Przepis ten jest traktowany jako instrument ochrony ustawowej praw i interesów prawnych podmiotów, których sprawy rozstrzygane są w ramach podstawowych kompetencji i zadań organów zobowiązanych do udzielenia informacji i jako taki został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, które spełnia wymogi zasady proporcjonalności. Informacja prosta to taka, którą już posiada podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej i jej udostępnienie nie wiąże się z koniecznością wykonania pewnych dodatkowych, ponadprzeciętnych czynności, które z informacji prostych tworzyłyby nową informację. Informacja prosta może być od razu udostępniona i udostępnia się ją po wykonaniu pewnych zwykłych, niewymagających większego wysiłku działań (czynności materialno-technicznych). Udostępnianie tej informacji nie powinno więc wywierać istotnego wpływu na funkcjonowanie podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia. Trudno więc uznać, że weryfikowanie celu wnioskowania o tę informację jest uzasadnione z punktu widzenia przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ewentualna ocena konstytucyjności zgodności takiego ograniczenia prawa do informacji publicznej powinna być dokonywana z punktu widzenia tych przepisów Konstytucji RP. Ocena dopuszczalności udostępnienia informacji z punktu widzenia konieczności poszanowania prawa do prywatności powinna natomiast dotyczyć charakteru samej informacji, a nie intencji wnioskującego o informację. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że art. 47, 51 ust. 2 i 5, art. 61 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w tym zakresie. Stąd też Rzecznik wnosi o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1 u.d.p. nie jest niezgodny z tymi przepisami.

Zarzut z punktu VI wniosku.

W punkcie VI Wnioskodawczyni wnosi o stwierdzenie, że art. 23 u.d.p. jest niezgodny z art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 EKPC oraz z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Odwołując się do wcześniejszych zarzutów dotyczących niedookreśloności przepisów u.d.p., Wnioskodawczyni podnosi, że skoro przepisy określające podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej (art. 4

u.d.p.), wymieniające przesłanki uznania informacji za informację publiczną (art. 1 ust. 1 u.d.p. w zw. z art. 4 u.d.p.), określające tryb udostępniania informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.p.), wprowadzające ograniczenie realizacji prawa do informacji publicznej (art. 5 ust. 2 u.d.p.) oraz ustalające tryb rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.p.) nie są precyzyjne, to w konsekwencji okazuje się, że w oparciu o brzmienie art. 23 u.d.p. nie jest możliwe zdekodowanie znamion czynu zabronionego, którego dotyczy ten przepis. Prowadzi to do wniosku, że naruszone zostały zasady *nullum crimen sine lege* i *nuttum crimen sine lege certa* wywodzone z przepisów wskazanych w tym zarzucie jako wzorzec kontroli.

Zgodnie z art. 23 u.d.p. kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W ocenie Rzecznika przepis ten precyzyjnie wskazuje adresata nakazu lub zakazu postępowania, którego naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności karnej, a także pozostałe znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, wyznaczające krąg zachowań karalnych. Przedmiotem ochrony art. 23 u.d.p. jest prawo do uzyskania informacji publicznej wynikające z art. 61 Konstytucji RP. Ustawodawca zwykły penalizuje działanie polegające na celowym nieudostępnianiu informacji publicznej przez podmiot zobowiązany. Czyn stypizowany w art. 23 u.d.p. stanowi występki umyślny, formalny, przybierający formę zaniechania i ścigany z oskarżenia publicznego. Sprawcą może być jedynie osoba o szczególnych właściwościach, tzn. taka, na której ciążył obowiązek udostępnienia informacji publicznej. W doktrynie wskazuje się, że podmiotem wskazanego czynu zabronionego może być osoba kierująca podmiotem wskazanym w art. 4 ust. 1-2 u.d.p. Ponadto, krąg osób odpowiedzialnych za udostępnienie informacji publicznej może być określony przez zakres obowiązków poszczególnych osób zatrudnionych w podmiocie zobowiązanym, a obowiązek udostępnienia informacji publicznej może być określony przez zakres obowiązków poszczególnych osób zatrudnionych w podmiocie zobowiązanym, a obowiązek udostępnienia informacji może zostać nałożony na konkretną osobę w związku z zatrudnieniem na określonym stanowisku na podstawie pragmatyki służbowej, aktów wewnętrznych czy regulaminu pracy. Powierzenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej pracownikowi (lub osobie pełniącej funkcje na innej podstawie) powoduje, że staje się on podmiotem, na którym ciąży obowiązek udostępnienia informacji publicznej, zdolnym do poniesienia odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.p. Strona podmiotowa wskazanego czynu zabronionego polega na umyślności w postaci zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego. Przepis ma więc zastosowanie do sytuacji, w których sprawca - świadomy ciążącego na nim obowiązku udostępnienia informacji publicznej oraz tego, że wnioskowana informacja jest informacją publiczną, a dostęp do niej nie podlega ograniczeniu - pomimo tego przejawia akt woli w postaci chęci nieudostępnienia informacji publicznej. Znajdzie on również zastosowanie do sytuacji, w których sprawca, mając świadomość zaistnienia powyższych okoliczności, godzi się z możliwością nieudostępnienia informacji publicznej. Dlatego też, zgodnie z treścią art. 28 Kodeksu karnego, błąd co do pojęcia "informacja publiczna" wyklucza popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 23 u.d.p. Z takim błędem mamy do czynienia wówczas, gdy sprawca mylnie sądzi, iż wnioskowana informacja nie dotyczy sprawy publicznej. Taka sytuacja może mieć zastosowanie w praktyce, bowiem art. 6 ust. 1 u.d.p. zawiera jedynie

przykłady informacji publicznych, a legalna definicja tego pojęcia nie istnieje. W ocenie Rzecznika nie można jednak uznać, że przepisy u.d.p. są tak rażąco nieostre, że zupełnie uniemożliwiają kategoryczne stwierdzenie, czy dana informacja stanowi informację publiczną. Wystarczy tu choćby wskazać na rozbudowany katalog informacji zawarty w art. 6 u.d.p. Należy pamiętać, że pojęcie informacji publicznej jest wyrażone w Konstytucji RP, a ustawodawca zwykły dokonuje jedynie jego doprecyzowania. Co do zasady podmioty, na które w ramach działalności danego organu został nałożony obowiązek udostępniania informacji publicznej, powinny więc potrafić ocenić, czy dana informacja stanowi informację publiczną. Sytuacje, w których dokonanie takiej oceny nie jest możliwe należy ocenić jako sytuacje wyjątkowe. W tego typu przypadkach nie jest zaś możliwe przypisanie odpowiedzialności za czyn z art. 23 u.d.p. Takich wyjątkowych sytuacji nie sposób uniknąć z uwagi na dynamiczny rozwój różnych obszarów działalności organów publicznych i wzrost społecznego zainteresowania sprawami publicznymi. W tego typu sprawach ocena charakteru danej informacji należeć będzie do właściwości sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest obecnie pogląd, iż w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej stwierdzenie przez sąd administracyjny, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłości z rażącym naruszeniem prawa uzasadnia jednocześnie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 23 u.d.p. i może stanowić prejudykat dla organów ścigania.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że "standard określoności przepisów prawnych, także w zakresie normowania art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza posługiwania się w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej państwa. Dlatego standard ten w zakresie regulacji penalnej, jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym". Podkreślał również, że "ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego". W doktrynie wskazuje się, że dokładność opisu czynu zabronionego może być stopniowalna. Z wywodzonej z art. 42 Konstytucji RP zasady *nullum crimen sine lege certa* wynika obowiązek takiego określenia przez ustawodawcę elementów składających się na czyn zabroniony pod groźbą kary, aby ich całokształt dawał obraz czynu społecznie niebezpiecznego. Znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary powinny oddawać istotę jego naganności, a zatem opis czynu karalnego powinien zawierać te elementy, które decydują o jego społecznej szkodliwości. Konstrukcja czynu zabronionego pod groźbą kary powinna pozwalać tym samym na zdekodowanie na podstawie ustawy chronionej za pomocą tego instrumentu prawnego wartości cennej dla społeczeństwa oraz istoty zachowań ingerujących w tę wartość, które są na tyle naganne, że ustawodawca podjął decyzję o wprowadzeniu kary za ich popełnienie.

Z praktyki RPO nie wynika, aby wskazany przepis art. 23 u.d.p. miał być nadużywany w praktyce i prowadzić do poczucia zagrożenia bezpieczeństwa prawnego osób zatrudnionych w organach publicznych. Wprost przeciwnie można mieć wątpliwości, czy jest on wystarczająco skutecznym mechanizmem prawnym,

zapewniającym skuteczność realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Podkreślić jednak należy, że jego podstawowym celem, który należy ocenić pozytywnie, jest dyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych do terminowego i właściwego rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Należy podkreślić, że jego adresatami są podmioty, które są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Stąd też można od nich oczekiwać większej świadomości standardów prawnych. Konstrukcja art. 23 u.d.p. uwzględnia, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, specyfikę określonej sytuacji życia społecznego, jaką jest udostępnianie informacji publicznej sprzyja realizacji zasady jawności (transparentności) życia publicznego.

ROZDZIAŁ II

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

- TEZY ORZECZNICTWA

WYROK NSA Z 15.06.2016 R., I OSK 3217/14

1. Pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" ma na gruncie u.d.i.p. autonomiczne i szersze znaczenie niż w art. 115 § 13 i 19 k.k. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. Taka wykładnia odpowiada intencjom twórców u.d.i.p. oraz najpełniej urzeczywistnia dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Wykonywanie zadań z zakresu polityki informacyjnej rządu nie stanowi czynności usługowej, co przesądza o pełnieniu przez rzecznika prasowego ministerstwa funkcji publicznej. Skoro w statucie ministerstwa nie jest przewidziane stanowisko rzecznika prasowego, a osoba pełniąca funkcję rzecznika łączyła zadania rzecznika prasowego m.in. ze stanowiskiem zastępcy dyrektora biura ministra, pobierając dodatek specjalny do wynagrodzenia, to potwierdza pogląd o pełnieniu przez rzecznika prasowego ministerstwa funkcji publicznej.

3. Informacja udzielana przez rzecznika prasowego wiąże się z funkcjonowaniem instytucji - ministerstwa, a nadto ma znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania.

4. Obowiązek udostępnienia informacji o wynagrodzeniu rzecznika prasowego ministerstwa może być wywiedziony z art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p.

5. O ile zasadą jest udostępnianie informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), o tyle z art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze u.d.i.p. wynika ograniczenie ze względu na prywatność. Ograniczenie to nie zachodzi natomiast w warunkach hipotezy art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do przyjęcia, że informacja o osobach pełniących funkcje publiczne, mająca związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, podlega udostępnieniu.

6. Informacja o wynagrodzeniu zasadniczym osoby pełniącej funkcję publiczną podlega udostępnieniu jako informacja, o której mowa w art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p.

**UCHWAŁA NSA(7W) Z 9.12.2013 R., I OPS 7/13,
ONSAIWSA 2014, NR 3, POZ. 37.**

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając przedstawione zagadnienie prawne, zważył, co następuje:

Spełnione zostały przesłanki określone w art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) uzasadniające podjęcie uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne, ponieważ pytanie zostało sformułowane w okolicznościach konkretnej sprawy, przy występującej rozbieżności poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych, a jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla rozpoznania sprawy.

Rozważania dotyczące przedstawionego zagadnienia prawnego należy zacząć od analizy treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Stanowi on, że każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Definicja ta jest bardzo ogólnikowa i poza tym posługuje się określeniem "sprawa publiczna", które nie zostało zdefiniowane w ustawie, a jego zrozumienie jest kluczowe dla prawidłowego ustalenia treści zawartej w tym przepisie normy prawnej. Ustalając znaczenie pojęcia "sprawa publiczna", należy mieć na uwadze treść art. 61 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazana norma konstytucyjna wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Artykuł 6 ust. 1 omawianej ustawy natomiast zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji będących informacjami publicznymi. Uzyskanie informacji o takiej sprawie, poza walorem informacyjnym, może też mieć wpływ na funkcjonowanie organów władzy, a w konsekwencji na funkcjonowanie państwa prawnego. Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej.

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca zwrócił się na podstawie przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej o udostępnienie mu akt zakończonego postępowania przygotowawczego jako zbioru dokumentów stanowiących informację publiczną. Zdeterminowało to sposób sformułowania zagadnienia prawnego. W istocie jednak przed udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy akta sprawy postępowania przygotowawczego mogą być udostępniane na zasadzie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, konieczne jest rozstrzygnięcie dwóch problemów. Po pierwsze: czym są akta sprawy postępowania przygotowawczego, administracyjnego czy też sądowego oraz czy ich ujawnienie (skoro dotyczą indywidualnej sprawy jednostki) służy wskazanym wyżej celom, dla których została uchwalona ustawa o dostępie do informacji publicznej. Po drugie, jak powinien być sformułowany wniosek w części dotyczącej żądania, aby

można było uznać, że jest to wniosek o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 10 ust. 1 tej ustawy.

Akta sądowe, administracyjne bądź też akta postępowania przygotowawczego są zbiorem różnorodnych materiałów wytworzonych przez organ władzy publicznej lub przez inne podmioty. Zawierają informacje, które były lub mogły być istotne przy rozpatrywaniu danej sprawy. Organ, który się tym zbiorem po służy, nie wytworzył go w całości, lecz jedynie uporządkował gromadzone materiały i nadał całości określony kształt. Sprawa rozpoznawana przed danym organem jest sprawą indywidualną dotyczącą określonego podmiotu Jego praw lub obowiązków lub penalizacji niezgodnego z prawem zachowania.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, prezentującym pogląd, że akta spraw sądowych, administracyjnych i postępowań przygotowawczych powinny być udostępniane w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazywano, iż takie akta zawierają informacje, o jakich mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, dotyczące zasad funkcjonowania podmiotów wskazanych w jej art. 4 (wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2006 r. sygn. akt I OSK 1113/04). Zapadały także orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentujące poglądy odmienne (wyroki NSA z dnia: 5 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2889/12, 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2937/12, 25 października 2012 r. sygn. akt I OSK 1813/12, 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 757/12, 14 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2662/12).

Określenie "zasada" oznacza treść, w której zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, regułą dającą się ująć w sposób sformalizowany i określającą działanie mające zastosowanie w określonej dziedzinie. Jeśli zatem mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, należy przez to rozumieć kwestie natury ogólnej, dotyczące sposobu wykonywania zadań publicznych, załatwiania spraw i podejmowania decyzji przez takie podmioty. Informację publiczną zatem zawierają dokumenty świadczące o sprawności działania organu, terminowości podejmowanych przez niego czynności, języku komunikacji z obywatelem, jakim posługuje się organ w pismach urzędowych. Przykładem takiego dokumentu, zawierającego informację o zasadach i sposobie funkcjonowania organu władzy publicznej, jest metryka sprawy, o której mowa w art. 66a K.p.a. W treści metryki określa się podejmowane przez organ czynności oraz wskazuje osoby, które uczestniczyły w ich podejmowaniu. Metryka jest bieżąco aktualizowana i stanowi obowiązkowy element akt postępowania administracyjnego, zawiera wobec tego aktualną informację o sposobie działania organu w konkretnej indywidualnej sprawie. Niewątpliwie akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, zawierają nośniki, na których została utrwalona informacja publiczna, choćby dokumenty urzędowe zdefiniowane w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akta konkretnej sprawy jednak dotyczą sprawy

indywidualnej i ich udostępnianie nie zawsze służy celom, o których była mowa na wstępie i które legły u podstaw tworzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy zatem rozważyć, czy żądanie udostępnienia akt jako zbioru różnorodnych materiałów jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Artykuł 10 tej ustawy nie określa żadnej formy ani też ram wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, że do postępowania dotyczącego informacji publicznej nie stosuje się pewnych ogólnych zasad odnoszących się do postępowań administracyjnych. Mają one charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania władzy publicznej. Pozwalają adresatowi wniosku na jego zgodne z prawem rozpoznanie, zapewniają ponadto należyta ochronę praw przysługujących wnioskodawcy. Podmiot, do którego wniosek został skierowany, nie jest upoważniony do jego modyfikacji, powinien zatem móc prawidłowo rozpoznać intencje strony. Wobec tego wniosek musi spełniać choćby minimalne wymagania formalne, pozwalające na określenie przedmiotu i zakresu żądania, co pozwala na jego prawidłowe odczytanie i załatwienie.

Należy jeszcze raz powtórzyć, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskania tak rozumianej informacji publicznej przysługuje każdemu zgodnie z art. 2 ust. 1 analizowanej ustawy. Jednakże prawo, którego realizacji domaga się wnioskodawca, musi zostać we wniosku skonkretyzowane. Należy podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. akt II SAB/Kr 58/07, że "każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem". Za trafne należy uznać również stanowisko dotyczące niezbędnych elementów formalnych, które powinien zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Za elementy takie uznano: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy (H. Knysiak-Molczyk: Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym, Warszawa 2013, s. 224).

Zarówno norma konstytucyjna zawarta w art. 61 Konstytucji, jak i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, będący przykładowym wyliczeniem rodzajów takiej informacji, zawierają bardzo ogólne wskazania co

do zakresów, których może dotyczyć wnioski rozpoznawany w trybie art. 10 wskazanej ustawy. Na przykład określenie "działalność organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne" ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Podobnie należy oceniać treść pojęciową zawartą w art. 6 tej ustawy. Dlatego nie można uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie (np. o stanie spraw, zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, stanie państwa). Wnioski tak sformułowane nie są żądaniem udostępnienia informacji publicznej i nie mogą być prawidłowo rozpoznane, nie jest bowiem określony zakres żądania.

Akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta więc są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy w tej sytuacji stwierdzić, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów dotyczących zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o jakim mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Za takim stanowiskiem przemawiają też konstytucyjne zasady zawarte w art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 47 Konstytucji oraz treść art. 1 ust. 2 wyżej wskazanej ustawy. Ten ostatni przepis stanowi, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisami takimi są np. art. 73-74 K.p.a., art. 156 i 321 Kodeksu postępowania karnego, § 94 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 249 ze zm.), art. 525 Kodeksu postępowania cywilnego, czy też art. 12a § 2 P.p.s.a. Artykuł 73 § 1 K.p.a. stanowi, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy,

sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Organ administracji publicznej może odmówić umożliwienia stronie dostępu do akt lub ich części i na odmowę taką, wydaną w formie postanowienia, przysługuje stronie zażalenie. Z art. 12a § 2 P.p.s.a. wynika, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania i mają one prawo przeglądania akt i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt. Należy uznać, że dotyczy to akt zarówno toczącego się, jak i zakończonego postępowania. Na mocy § 94 ust. 1 i 2 wskazanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości decyzja o udostępnieniu akt podmiotom niemającym uprawnień procesowych należy do przewodniczącego wydziału. Zgodnie z art. 525 K.p.c., który dotyczy postępowania nieprocesowego, akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto potrzebę przejrzenia dostatecznie usprawiedliwi. Na tych samych zasadach dopuszczalne jest sporządzenie i otrzymywanie odpisów i wyciągów z akt. Przepis ten stanowi dopełnienie zasad zawartych w art. 9 K.p.c., proklamującym jawność postępowania sądowego oraz zasadę swobodnego dostępu stron i uczestników postępowania do akt rozpoznawanej sprawy. Zasada ta obejmuje zarówno czas trwania postępowania, jak i czas po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie (T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, wydanie 2, Warszawa 2007, s. 82). Z kolei art. 156 § 1 K.p.k. prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możliwość sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określonym w art. 416 K.p.k. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Chociaż przepis nie stanowi tego *expressis verbis*, należy przyjąć, że dotyczy on akt sądowych zarówno toczącego się, jak i zakończonego postępowania. Przepisy art. 156 § 5 i 5a K.p.k. odnoszą się do postępowania przygotowawczego.

Przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a K.p.k. oraz art. 525 K.p.c. i § 94 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego, są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 omawianej ustawy, w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania, i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przyjęcie, że w pozostałych wypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż osoby działające w trybie art. 10 tej ustawy, byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z przedstawionych wcześniej rozważań ponadto wynika, że ustawodawca, co do którego zakładamy walor racjonalności, ilekroć przewiduje, iż określony podmiot może, czy też powinien mieć dostęp do akt jakiegokolwiek postępowania, wyraźnie reguluje to w przepisach ustawy. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają takiego uregulowania. Jak trafnie wskazano w części orzeczeń sądów

administracyjnych, art. 3 ust. 2 tej ustawy, określający przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej, jako jedno z uprawnień wskazuje prawo wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2662/12). Przedstawione powyżej stanowisko znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a/ tejże ustawy, w którym ustawodawca stwierdził, że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych. Tak więc tylko w jednym wypadku adresat wniosku jest zobowiązany do udostępnienia nie tylko informacji publicznej zawartej na dowolnym nośniku, ale również treści i postaci tego nośnika. Trzeba jeszcze dodać, że gdyby przyjąć pogląd odmienny od tu prezentowanego, należałoby w konsekwencji uznać, iż podmioty dysponujące aktami sprawy powinny również realizować obowiązki wskazane w art. 12 ust. 2 omawianej ustawy, to jest obowiązek zapewnienia możliwości kopiowania akt sprawy lub ich przeniesienia na odpowiedni i powszechnie stosowany nośnik.

Trzeba ponadto wskazać, że zgodnie z art. 30 Konstytucji przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności, i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Poza tym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma poddać kontroli społecznej działanie organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym, czynić je bardziej transparentnymi, a tym samym zapewnić prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa. Jej celem, ponad wszelką wątpliwość, nie było narażenie obywateli na utratę prywatności i poddanie ich działań i zachowań osądowi "każdego", kto zechce zapoznać się z aktami sprawy, w której występował jako strona czy uczestnik postępowania. W aktach sądowych i aktach postępowań przygotowawczych znajdują się różne dokumenty i informacje, które udostępnione, nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Zwłaszcza że z praktyki orzeczniczej wynika, iż w przeważającej liczbie spraw (tak jak w rozpoznawanej) wnioskodawca może poznać dane osobowe strony, której akta sprawy dotyczą, podając sygnaturę sprawy. Ich zanonimizowanie nie chroni podmiotów biorących udział w postępowaniu przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie w świetle wskazanych wcześniej norm konstytucyjnych.

W piśmiennictwie wyrażano przekonanie, że udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty (H. Knysiak-Molczyk: Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sadowoadministracyjnym, Warszawa 2013, s. 191). Żądając dostępu do akt sprawy, które jako całość tworzą zbiór materiałów, wnioskodawca domaga się w istocie nie udostępnienia informacji publicznej, lecz dostępu do tego zbioru.

Mając wszystko to na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 1 i 2 P.p.s.a., podjął następującą uchwałę:

Żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

**UCHWAŁA NSA(7W) Z 9.12.2013 R., I OPS 8/13,
ONSAIWSA 2014, NR 3, POZ. 38.**

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając przedstawione zagadnienie prawne, zważył, co następuje:

Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne spełnia warunki przewidziane w art. 15 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Powołane orzeczenia dowodzą, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiła rozbieżność dotycząca stosowania art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Rozbieżność ta ma istotny charakter, odnosi się bowiem do zakresu i trybu udzielania informacji publicznych zawartych w umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Wobec tego przedstawiony problem, ze względu na doniosłe znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych, uzasadnia podjęcie wnioskowanej uchwały. Wyjaśnienie zagadnienia prawnego wymaga przy tym podkreślenia następujących kwestii.

Informacje wytworzone albo posiadane przez Narodowy Fundusz Zdrowia w związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi mają charakter informacji publicznej. W orzecznictwie bowiem nie budzi wątpliwości, że środki finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia są środkami publicznymi (art. 114 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej), a Narodowy Fundusz Zdrowia wchodzi w skład sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Zgodnie zaś z 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.

3. 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.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy."

(...) W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją zatem jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (jako jedne z pierwszych wyroki NSA z dnia 30 października 2002 r. sygn. akt II SA 181/02, II SA 1956/02 oraz II SA 2036-2037/02). Po reformie sądownictwa administracyjnego linia ta była kontynuowana (wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 1060/05, wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 91, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 852/09, wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1643/09, wyroki NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r. sygn. akt I OSK 775/10 i I OSK 844/10, wyroki NSA z dnia 5 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1469/10, I OSK 1470/10 i I OSK 1501/10, wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 198/11, wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 490/11, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r. sygn. akt I OSK 1372/11, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1550/11, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. akt I OSK 2149/12, wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 175/13).

Problem zatem dotyczy nie charakteru informacji posiadanych czy wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, ale zasad i trybu ich udostępniania, a w szczególności stosunku art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach do art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Artykuł 135 ust. 1 ustawy o świadczeniach przewiduje zasadę jawności zawieranych umów (" (...) umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne"), a art. 135 ust. 2 określa formę realizacji tej jawności ("Fundusz realizuje zasadę jawności: 1) umów - przez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie, z uwzględnieniem maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej z zawartej umowy, rodzaju, liczby i ceny zakupionych świadczeń albo rodzaju zakupionych świadczeń, liczby jednostek rozliczeniowych (miara przyjęta do określenia wartości świadczenia opieki zdrowotnej w określonym zakresie lub rodzaju, w szczególności: punkt, porada, osobodzień) wyrażających wartość świadczenia oraz cenę jednostki rozliczeniowej, a także maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej ze wszystkich zawartych umów").

Z kolei na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Na tym tle, jak wskazano we wniosku, zarysowały się w orzecznictwie dwa stanowiska.

Według pierwszego z nich, przedstawionego w szczególności w wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 2718/12 oraz w wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1621/11, a także w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 155/12, art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach, jako przepis szczególny wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do informacji zawartych w treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej niewymienionych w tym przepisie. Stanowisko takie prezentowane jest też w literaturze prawniczej (A. Pietraszewska-Macheta /w:/ K. Baka, G. Machulak, A. Pietraszewska-Macheta, A. Sikorko: Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz, Warszawa 2010). Według tego stanowiska realizacja jawności umów następuje

wyłącznie na zasadach określonych w ust. 2 komentowanego artykułu, który stanowi przepis szczególny w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Według drugiego stanowiska, przedstawionego przez NSA w wyroku z dnia 1 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1075/11 oraz w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 września 2012 r. sygn. akt IV SAB/Po 52/12, art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach nie wyłącza stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do tych informacji, które nie są wymienione w art. 135 ustawy o świadczeniach.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że spór dotyczy informacji zawartych w treści umów, nie odnosi się zaś do pozostałych informacji publicznych posiadanych czy też wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, aczkolwiek treść samego pytania sugeruje szerszy kontekst odpowiedzi w ogóle co do zasad i trybu udostępniania informacji publicznych posiadanych lub wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga określenia charakteru ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wykładni jej art. 1 ust. 2.

Należy w związku z tym podkreślić, że w świetle art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępniania informacji publicznych co do zasady miały określać ustawy. Podstawową z nich jest analizowana ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w założeniu miała być traktowana jako ustawa - "matka", czy "metaustawa", ogólnie regulująca kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych. W jej uzasadnieniu podkreślano, że ustawa ta "ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP (...). W ustawie tej dopisuje się podstawową normę, zasadę domniemania jawności, przywracając dla potrzeb wykładni właściwe proporcje pomiędzy jawnością i jej wyłączeniem w obszarze informacji publicznej."

Założenia te należy mieć na względzie przy wykładni art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, według którego jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych.

W konsekwencji inne zasady czy też tryb udostępniania informacji publicznych wyłączają stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Jak podkreśla się w literaturze prawniczej, przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną są uregulowane inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji, i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym wypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie (J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski: Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Poznań - Wrocław 2007, s. 64-65). Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw. Przy tym, jako wyjątek, uregulowania wprowadzające odmienne zasady i tryb dostępu powinny być traktowane w sposób zwężający, z wyjątkami bowiem wiąże się powszechnie znana zasada *exceptiones non sunt extendendae* (L. Morawski: Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002, s. 253 i nast.). Innymi słowy, w razie wątpliwości wykładnia powinna, w świetle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, uwzględniać prawo do dostępu do informacji, a nie jego ograniczenie. Taka też linia dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dlatego NSA zwracał uwagę, że niedopuszczalne jest stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdy żądane informacje mają charakter informacji publicznych, ale osiągalne są w innym trybie, np. na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie dostępu strony do akt sprawy (postanowienie NSA z dnia 19 października 2011 r. sygn. akt I OSK 1987/11). Podobną regułę stosowano do postępowania karnego. Podkreślano, że zasady, tryb i formę udostępniania stronom akt toczącego się postępowania przygotowawczego określa art. 156 § 5 i 5a oraz art. 321 Kodeksu postępowania karnego, który wyłącza w tym zakresie ustawę o dostępie do informacji publicznej, także w odniesieniu do akt podręcznych (wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r. sygn. akt I OSK 647/11). Wskazywano również, że takim odmiennym trybem może być publiczne lub powszechne udostępnianie informacji w inny sposób, np. przekazanie ich do Krajowego Rejestru Sądowego (wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt I OSK 877/11). Zwracano uwagę, że w odniesieniu do listy projektów wyłonionych w trybie konkursu, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), sprawę ich udostępniania uregulowano odrębnie w przepisach tej ustawy w art. 28 ust. 8 (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 478/11) lub w art. 30a ust. 2 i 3 (wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 431/11). Podkreślano też, że taką szczególną regulacją są przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.). W związku z wprowadzeniem przez tę ustawę otwartej definicji informacji o środowisku należy każdorazowo skrupulatnie badać treść wniosku o udzielenie informacji. W trybie szczególnym udziela się m.in. informacji na

temat treści pozwoleń wodnoprawnych (wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 2451/11). Wskazywano także na inne przepisy szczególne, jak art. 17 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.) w związku z § 9 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych (Dz.U. Nr 107, poz. 679 ze zm.) (wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1476/12).

Zwracano uwagę, że takimi przepisami szczególnymi mogą być przepisy unijne (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r. sygn. akt I OSK 1868/12). Dlatego dokumenty sporządzone przez Ministra Finansów na potrzeby postępowania prowadzonego przed Komisją Europejską przeciwko Polsce w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie podlegają generalnej zasadzie jawności na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 2001.145.43).

Jednocześnie jednak podkreślano w orzecznictwie, że z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, iż w wypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w razie odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Wymaga to skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębne uregulowanie bowiem dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej. Dlatego na przykład wskazywano, że dane niespełniające przesłanek określonych w art. 6f ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.) powinny być udzielane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1516/11). Analogicznie na tle art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) wskazywano, że nie wynika z niego, iż jawne są tylko umowy; dotyczy to także dostępu do innych dokumentów posiadających walor informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r. sygn. akt I OSK 1372/11, czy też wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 2215/11). Wskazywano też, że przepis ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, zgodnie z którym Prokurator Generalny przedstawia Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej, stanowi co prawda uregulowanie szczególne w stosunku do ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewiduje bowiem dodatkowy, urzędowy sposób upublicznienia niektórych informacji publicznych, nie wyłącza on jednak prawa do uzyskiwania informacji publicznych, w tym w szerszym zakresie, przez inne podmioty na wniosek (wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt I OSK 1393/12).

Rygorystyczne ujmowanie wyjątków od ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdowało również wyraz w innych orzeczeniach NSA. Na przykład przyjmowano, że art. 418a K.p.k. nie określa odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej; dlatego wyrok wyłożony w sekretariacie sądu na siedem dni zgodnie z art. 418a K.p.k. i wyrok ogłoszony na rozprawie mogą być udostępniane jako informacja publiczna z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r. sygn. akt I OSK 933/11, ONSAiWSA 2012, nr 3, poz. 57).

Zwracano również uwagę, że co prawda przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r., poz. 272 ze zm.) w art. 139-150 ograniczają jawność postępowania dyscyplinarnego, ale ogłoszenie orzeczenia jest jawne, wobec czego i jego treść powinna być jawna jako informacja publiczna, w szczególności jeśli uwzględnić, iż nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną (art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej), a wynik postępowania dyscyplinarnego w jego sprawie ma związek z pełnioną funkcją (wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 125/11).

Przenosząc rozważania co do wykładni art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej na grunt art. 135 ustawy o świadczeniach, należy mieć na względzie szczególny charakter ustawy o dostępie do informacji publicznej i obowiązek traktowania wyjątków od tej ustawy w sposób ścisły. Należy w związku z tym zauważyć, że art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach nie wyłącza stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Określa on jedynie dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania niektórych informacji zawartych w umowach zawieranych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepis ten wskazuje, że informacje o wybranych elementach takich umów podlegają ogłoszeniu na stronie internetowej Funduszu, co stanowi jedną z form realizacji zasady jawności tych umów. Zasady jawności umów jednak nie sprowadza on jedynie do tego typu informacji, nie wyłącza zatem z katalogu informacji publicznych podlegających udostępnieniu na wniosek tych treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które nie zostały wysłowione we wskazanym przepisie bądź które wbrew temu przepisowi nie zostały udostępnione. Ma zatem ten przepis jedynie charakter szczególny i uzupełniający w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Oznacza to, po pierwsze, że informacje nieobjęte katalogiem art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach, zarówno te ujęte w treści zawartych umów, jak i inne posiadane czy też wytworzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia, mogą być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym w trybie informacji udzielanej na wniosek. Nie budzi bowiem wątpliwości, że informacje te są informacjami publicznymi. Jednocześnie zakres informacji umieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie wyczerpuje wszystkich

przykładowych elementów umowy wskazanych w art. 136 ustawy o świadczeniach. Nie zawiera choćby elementu umowy tak istotnego z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), jak warunki udzielania przez świadczeniodawcę świadczeń opieki zdrowotnej. Nie obejmuje on też informacji publicznych wytworzonych lub posiadanych przez NFZ, a nie dotyczących treści zawartych umów. Ograniczenie zaś prawa do informacji musi posiadać wyraźną podstawę w ustawie i nie może być oparte na domniemaniu. Musi też mieć materialną legitymację, a więc jego wprowadzenie jest możliwe jedynie ze względu na konieczność ochrony wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Po drugie, art. 135 ustawy o świadczeniach nie wyłącza też prawa do uzyskania w trybie wnioskowym informacji objętych jego zakresem w sytuacji, gdyby nie doszło do ich ogłoszenia na stronie internetowej Funduszu. W takim wypadku bowiem nie mamy do czynienia z zamieszczeniem informacji ogólnie dostępnej. Obowiązek zaś udostępnienia informacji publicznej przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne nie dotyczy informacji ogólnodostępnej bądź informacji będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie. Wniosek zainteresowanego zatem stwarza po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia, jeżeli informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu (przy czym publiczny obieg należy kojarzyć z tymi formami rozpowszechniania informacji publicznej, które są bezpośrednim ustawowym lub regulaminowym narzędziem informacyjnym), a więc zainteresowany nie może się z nią zapoznać inaczej, niż składając wniosek o udzielenie informacji do organu władzy publicznej (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r. sygn. akt II SAB 372/03, wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r. sygn. akt I OSK 1499/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2005 r. sygn. akt II SAB/Wa 355/04, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SAB/Bk 6/11; podobnie M. Bernaczyk: Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008, s. 151 i nast.).

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym, realizowanym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymagałoby wyraźnego, niebudzącego wątpliwości postanowienia ustawy, a takiego nie zawiera art. 135 ustawy o świadczeniach. Nie wyłącza on trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej, przewiduje jedynie dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania części informacji wynikających z zawartych umów o świadczenia opieki zdrowotnej. Tam zaś, gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym w pierwszym wypadku są one stosowane uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie.

Ze wskazanych powyżej względów należy uznać, że nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Stanowisko to jest nadal aktualne po zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dokonanej ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2013 r., poz. 1290).

**UCHWAŁA NSA(7W) Z 11.04.2005 R., I OPS 1/05,
ONSAIWSA 2005, NR 4, POZ. 63.**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Zagadnieniem wstępnym, wymagającym rozważenia w pierwszej kolejności, jest treść konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) oraz dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z tego prawa. Podkreślenia przy tym wymaga, że w omawianej materii, zwłaszcza w doktrynie, zwraca się szczególną uwagę, że granice praw i wolności jednostki są ściśle określone nie tylko w prawie wewnętrznym, co oznacza, iż stan prawny obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej w tym przedmiocie niewątpliwie zwiększa wymagania względem sądowych rozstrzygnięć. Zwiększenie owych wymagań powoduje, że Sąd związany Konstytucją i ustawami (art. 178 Konstytucji) nie może poprzestać na oparciu rozstrzygnięcia wyłącznie na ustawie, zważywszy na zdeterminowanie rozstrzygnięcia postanowieniami Konstytucji RP oraz aktami prawa międzynarodowego, a obecnie także prawa wspólnotowego.

Prawo obywatela do informacji publicznej zostało wyrażone w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Według konstytucyjnej definicji tego prawa obejmuje ono także prawo do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych, ale tylko w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub

majątkiem Skarbu Państwa. Tak więc już Konstytucja RP reguluje, komu przysługuje prawo do uzyskania informacji publicznej oraz czyja działalność jest przedmiotem informacji publicznej. Należy w związku z tym podkreślić, że w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak ustanowione konstytucyjne prawo ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Ograniczenia tego prawa ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych mogą być stosowane tylko w warunkach i ze względów przewidzianych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Chociaż nie ma to istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, należy wskazać, iż nie jest trafny pogląd, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) powinna określać jedynie tryb udzielania informacji, ponieważ tak stanowi art. 61 ust. 4 Konstytucji. Założenie to jest wadliwe, albowiem to, że stosownie do przepisu art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji reguluje ustawa, nie oznacza, że przedmiotem ustawy może być wyłącznie tryb udzielania informacji. Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają same przepisy art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe, które dopełniają treści zawarte w przepisach Konstytucji, jak również ustawy, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji, to jest ustawy, które mogą wprowadzić ograniczenia prawa do informacji w zakresie wyznaczonym tym przepisem. Skoro ustawy zwykłe mogą w ramach zakreślonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej, to ustawy również wyznaczają - w ramach przepisu art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji - zakres tego prawa. Natomiast przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi upoważnienie (zobowiązanie) do ustaleń proceduralnego sposobu załatwiania spraw dostępu do informacji publicznej i korzystania z dokumentów zawierających informacje publiczne; uregulowanie tego Konstytucja powierza wyłącznie ustawie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, OTK seria A 2002, nr 5, poz. 59). Należy natomiast podzielić pogląd, że wszelkie unormowania zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jak również w innych ustawach dotyczących prawa do uzyskania informacji publicznej, muszą być zgodne z postanowieniami Konstytucji, w tym z zasadniczym dla tej materii art. 61, który wyraża konstytucyjne prawo do uzyskania informacji.

Konstytucyjne prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, o działalności osób pełniących funkcje publiczne oraz o działalności innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w

ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) zostało nazwane prawem dostępu do informacji publicznej (prawem do informacji publicznej). Przedmiotem tego prawa jest każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 ustawy), jednakże w powiązaniu z działalnością ściśle określonych podmiotów, które wymienia art. 4. Przepis art. 4 ustawy powinien być interpretowany w kontekście art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje, działalność jakich podmiotów stanowi przedmiot informacji. Z porównania tych przepisów wynika ponad wszelką wątpliwość, że przedmiotem informacji jest działalność organów władzy publicznej oraz osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania władzy publicznej, a tym samym zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są organy władzy publicznej oraz osoby i jednostki organizacyjne wykonujące zadania władzy publicznej. Przykładowe wyliczenie podmiotów zobowiązanych w art. 4 ust. 1 w punktach od 1 do 5 jest poprzedzone ogólnym wyrażeniem, że są to "władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne". Oznacza to, że przy dokonywaniu oceny, czy dany podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest w każdym wypadku ustalenie, czy podmiot ten mieści się w tym ogólnym określeniu "władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne".

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w obowiązującym porządku prawnym spółdzielnia mieszkaniowa (...) wykonuje zadania władzy publicznej w ujęciu konstytucyjnym. To kryterium oceny ma pierwszorzędne znaczenie. Jak trafnie podkreślono w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne, wykonywanie zadań publicznych (wykonywanie władzy publicznej) przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają (zlecają) określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań władzy publicznej przez pewne podmioty (...), które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym wypadku więc konieczna jest wnikliwa ocena stanu prawnego i samej działalności takiego podmiotu w celu ustalenia, czy wykonuje on zadania władzy publicznej (zadania publiczne).

Wprowadzając w art. 4 ust. 2 ustawy osobną grupę podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, a mianowicie "związki zawodowe i partie polityczne, jeśli w ich posiadaniu znajdują się informacje publiczne", ustawodawca tym samym przyjął, że podmioty te wykonują zadania publiczne. W wyliczeniu tym nie zostały wymienione spółdzielnie, co samo przez się nie przesądza, że nie zostały zakwalifikowane do podmiotów wykonujących zadania publiczne. W związku z tym należy powtórzyć, że z analizy przepisu art. 4 ust. 1 ustawy wynika wyraźnie, iż obowiązek udostępniania informacji publicznej mają wyłącznie władze publiczne oraz podmioty wykonujące zadania publiczne (zadania władzy publicznej). Tworząc katalog podmiotów, o których mowa powyżej, ustawodawca podzielił je na dwie zasadnicze kategorie. Do udzielania informacji publicznej zobowiązane zostały po pierwsze - "władze publiczne", a po drugie - inne podmioty wykonujące "zadania

publiczne" (posiadające takie informacje). Sformułowanie więc przepisu art. 4 ust. 1 ustawy przez użycie zwrotu "w szczególności" oznacza, że każdy podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, jeśli wykonuje zadania publiczne (zadania władzy publicznej).

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.), który zawiera podstawową normę dotyczącą ogółu spółdzielni, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia może również prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. W myśl art. 3 tej ustawy majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Spółdzielnia prowadzi działalność na podstawie ustawy - Prawo spółdzielcze, jak również innych ustaw oraz statutu (art. 2).

Spółdzielnie mieszkaniowe działają na podstawie Prawa spółdzielczego oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.). Spółdzielnia mieszkaniowa zatem jest dobrowolnym zrzeszeniem (korporacją) osób fizycznych, które w tej formie organizacyjnej zmierza do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich członków i ich rodzin oraz potrzeb gospodarczych, kulturalnych, oświatowych i innych społecznych potrzeb, ale tylko członków tej spółdzielni, potrzeb wynikających z zamieszkiwania w budynku czy spółdzielczym osiedlu, a także w tych budynkach, w których lokale i domy jednorodzinne są własnością członków spółdzielni.

Członkami spółdzielni mieszkaniowej są osoby fizyczne, chociaż mogą być i osoby prawne, ale osobom prawnym nie może przysługiwać spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Zadaniem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez dostarczanie członkom spółdzielni lokali mieszkaniowych, lokali o innym przeznaczeniu (użytkowych, garaży) czy też domów jednorodzinnych. Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, jak również ustanowienie własności, przysługuje tylko członkowi spółdzielni mieszkaniowej, to jest osobie, która jest członkiem danego zrzeszenia (korporacji). Dopuszczalne jest prowadzenie przez spółdzielnię mieszkaniową innej działalności gospodarczej, o której mowa w art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach i w statucie, ale działalność ta musi być związana bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków tej spółdzielni oraz ich rodzin.

W związku z treścią art. 3 Prawa spółdzielczego spółdzielnie mieszkaniowe jako osoby prawne są podmiotem praw i obowiązków względem majątku spółdzielni w znaczeniu cywilnoprawnym. Natomiast w znaczeniu ekonomicznym mienie spółdzielni, jako ogół praw majątkowych, jest prywatną własnością członków. Skoro ustawodawca podkreślił, że mienie spółdzielni jest prywatną własnością członków, to znaczy osób zrzeszonych w danej spółdzielni mieszkaniowej, to nie jest to mienie ani państwowe, ani komunalne, ani też korporacji (instytucji) publicznoprawnej. To członkowie zrzeszeni w spółdzielni decydują przez wybierane organy o majątku swej spółdzielni.

To, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mieszczą się w pojęciu "władzy publicznej", to jest pierwszej kategorii podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, nie wymaga szerszych rozważań, gdyż nie są "władzą publiczną", czyli organami państwowymi lub samorządowymi albo innymi podmiotami sprawującymi w ich imieniu funkcje publiczne. To jednak, czy spółdzielnie mieszkaniowe można zaliczyć do podmiotów wykonujących "zadania publiczne" w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy, należy rozważyć w świetle obowiązującego stanu prawnego.

Brak jest podstaw prawnych, aby działalność spółdzielni mieszkaniowych utożsamiać z wykonywaniem zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skoro działalność spółdzielni mieszkaniowych ogranicza się do realizacji podstawowego ich celu, to jest zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków tej spółdzielni i ich rodzin, a zatem ograniczonej liczby osób zrzeszonych w danej spółdzielni. Należy przy tym zwrócić uwagę, że aby stać się członkiem zrzeszenia, jakim jest spółdzielnia mieszkaniowa, osoba do niej przystępująca obowiązana jest złożyć pisemne oświadczenie, to znaczy deklarację członkowską pod rygorem nieważności. Prawnie wymagane jest wskazanie liczby zadeklarowanych udziałów i wniesienie wpisowego. Należy także dodać, że tylko członkowie spółdzielni decydują o zakresie jej działania, czasie trwania, likwidacji, podziale itp. Spółdzielnia mieszkaniowa zatem jest jednostką organizacyjną, która ma ściśle określony krąg osób, a nie powszechny, jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 2004 r. sygn. akt OSK 416/04.

Skoro spółdzielnie mieszkaniowe nie wykonują zadań publicznych, w tym kontekście normatywnym wymaga rozważenia kwestia, czy mieszczą się one wśród podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z tego względu, że dysponują majątkiem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa).

W czasie prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej przyjęto, że majątek publiczny oznacza "mienie państwowe, mienie komunalne oraz mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym" (Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej dla rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, nr 8 z dnia 27 marca 2001 r., druk sejmowy 79132 B oraz T. Aleksandrowicz: Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Wyd. Prawnicze LexisNexis 2002, s. 91-92).

Spółdzielnie mieszkaniowe nie dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy ani też nie reprezentują osób, które dysponują takim majątkiem, gdyż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Spółdzielnie mieszkaniowe nie należą do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) ani też nie są podmiotami realizującymi finanse publiczne w rozumieniu art. 6 tej ustawy. Należy na marginesie podkreślić, że spółdzielnie mieszkaniowe, jak i osoby fizyczne, na tych samych zasadach mogą uzyskać nieruchomości pod zabudowę od Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego na mocy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603). Nieruchomości te zarówno spółdzielnia mieszkaniowa, jak i osoba fizyczna nabywają na własność lub w użytkowanie wieczyste i z tego tytułu podmioty te uiszczają stosowne opłaty, które wpływają do budżetu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i w konsekwencji obciążają członków spółdzielni. Oddanie nieruchomości spółdzielni w użytkowanie wieczyste nie oznacza, że spółdzielnia dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy (...). Brak jest zatem podstaw prawnych do wyprowadzenia wniosku, że spółdzielnie z tego powodu dysponują majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy. Dotyczy to również osoby fizycznej, która otrzymała w użytkowanie wieczyste nieruchomość pod zabudowę; nie można jej przecież traktować jak osobę dysponującą majątkiem publicznym w rozumieniu tego przepisu.

Nie stanowi dysponowania majątkiem publicznym fakt zaciągnięcia przez spółdzielnie mieszkaniowe kredytów, zresztą oprocentowanych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), czy też objęcie przez Skarb Państwa poręczeniem spłaty kredytów mieszkaniowych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310 ze zm.). Dla oceny, czy występuje "dysponowanie majątkiem publicznym", nie może mieć przesądzającego znaczenia pomoc państwa dla banków, które udzieliły kredytów mieszkaniowych, prowadzą obsługę wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych oraz udzieliły premii gwarancyjnych w myśl ustawy z dnia

30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.), ponieważ tego rodzaju pomoc jest jedynie wyrazem wspierania budownictwa mieszkaniowego, a nie dysponowaniem mieniem publicznym przez spółdzielnie.

Obowiązek prowadzenia przez władze polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli wynika z art. 75 Konstytucji RP i dotyczy wszelkich form uzyskania przez obywateli własnego mieszkania. Nie oznacza to jednak, że podmioty, które prowadzą działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarki zasobami mieszkaniowymi, wykonują za Państwo (władze publiczne) jego zadania.

Na marginesie trzeba stwierdzić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być traktowana jako remedium na niedostatki przepisów regulujących funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych czy też wadliwe praktyki organów spółdzielni ograniczających korzystanie z praw wynikających z członkostwa.

Uwzględniając powyższe rozważania, należało dojść do wniosku, że spółdzielnia mieszkaniowa nie wykonuje zadań publicznych (zadań władzy publicznej) w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 ustawy, a wobec tego przedstawione zagadnienie prawne należało rozstrzygnąć przez udzielenie odpowiedzi, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych (...).

WYROK NSA W WARSZAWIE Z 24.07.2002 R., II SAB 195/02, LEX NR 1693476.

Udostępnienie informacji na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnie z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, uniemożliwiają udostępnienie informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198). Zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnieniu informacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.

UCHWAŁA SN Z 18.07.2016 R., SNO 28/16

Uzasadnienie faktyczne

Sąd Dyscyplinarny - Sąd Apelacyjny w (...) uchwałą z dnia 4 kwietnia 2016 r. nie uwzględnił wniosku oskarżyciela substydianego ppłk. rez. M. L. i odmówił zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej płk. K. M., Sędziego Wojskowego Sądu Okręgowego w (...), za czyn polegający na tym, że: "w okresie od 1 lutego 2014 r. do 20 maja 2014 r., działając jako funkcjonariusz publiczny, tj. Prezes Wojskowego Sądu Okręgowego w (...), w celu osiągnięcia korzyści osobistej dla płk. rezerwy J. K., polegającej na utrudnieniu obrony M. L. w wytoczonym mu procesie przez płk. rez. J. K. postępowaniu karnym o rzekome zniesławienie oraz własnej korzyści osobistej polegającej na złośliwym szkodzeniu pokrzywdzonemu w związku z okazywaną mu już wielokrotnie wcześniej niechęcią, pogardą i negatywną oceną, wbrew ustawowemu obowiązkowi, bezprawnie nie udostępnił w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1189 z późn. zm.) informacji publicznej M. L. w postaci kserokopii lub wyciągów z repertorium «Z» Wojskowego Sądu Okręgowego w (...) - spraw zarejestrowanych w nim w okresie od 1 sierpnia 2006 r. do 31 grudnia 2007 r., lecz utrudniał mu zapoznanie się z żadaną informacją, w szczególności poprzez nieuwzględnienie odwołania pokrzywdzonego oraz wydanie bezzasadnej decyzji o udostępnieniu informacji publicznej w celu opóźnienia jej faktycznego udzielenia, czym działał na szkodę M. L. i interesu publicznego, tj. o popełnienie przestępstwa z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zb. z art. 231 § 2 k.k. w zb. z art. 268 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k."; kosztami sądowymi postępowania dyscyplinarnego obciążono Skarb Państwa.

Zażalenia na powyższą uchwałę wnieśli oskarżyciel substydianry oraz jego pełnomocnik.

Oskarżyciel substydianry podniósł zarzut obrazy przepisów postępowania tj. art. 35 k.p.k. w zw. z art. 110 § 3 u.s.p., polegającą na błędnym uznaniu się przez Sąd Dyscyplinarny - Sąd Apelacyjny w (...) za właściwy miejscowo w niniejszej sprawie, gdy ze wskazanych przepisów wynika, że jeżeli sprawa dotyczy sędziego sądu okręgowego, właściwy jest inny sąd dyscyplinarny.

Autor tego zażalenia wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu - Sądowi Dyscyplinarnemu (...)

Pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego w swym zażaleniu podniósł zarzuty:

1.

obrazy prawa materialnego:

a)

art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, że przestępstwo określone w tym przepisie jest przestępstwem materialnym i do jego zaistnienia konieczny jest skutek w postaci niedostępności nigdy informacji publicznej, pomimo iż w istocie jest to przestępstwo formalne i zostaje popełnione już z chwilą upływu ustawowego terminu na udostępnienie informacji, a późniejsze otrzymanie informacji nie ma znaczenia dla zaistnienia czynu zabronionego;

b)

art. 231 § 2 k.k., poprzez błędną jego wykładnię, że do wypełnienia znamion konieczny jest skutek w postaci wystąpienia uszczerbku w interesie prywatnym lub publicznym, gdy w rzeczywistości znamieniem tego przestępstwa jest samo działanie na szkodę interesu prywatnego lub publicznego, chociażby żaden uszczerbek nie nastąpił,

c)

art. 231 § 2 k.k., poprzez błędną wykładnię, że uchybienie ustawowemu obowiązkowi podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie może być podstawą odpowiedzialności na z tego przepisu,

d)

art. 268 § 1 k.k., poprzez błędną wykładnię, że osoba uprawniona do informacji publicznej nie jest osobą uprawnioną w rozumieniu art. 268 § 1 k.k. i musi mieć jeszcze bliżej określone uprawnienie do dysponowania tą informacją, podczas gdy prawidłowa interpretacja prowadzi do odwrotnego wniosku,

e)

art. 9 § 1 k.k., poprzez błędną wykładnię, że zamiar obwinionego nie ma znaczenia dla prawnokarnej oceny jego zachowania.

2.

obrazy przepisów postępowania, która miała wpływ na treść orzeczenia, a to art. 413 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p. w zw. z art. 70 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych i art. 414 § 2 k.p.k. w zw. z art. 322 § 2 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p. i art. 70 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych, poprzez brak wskazania bezpośrednio w uchwale powodów odmowy zezwolenia na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i podstawy prawnej takiego rozstrzygnięcia.

Autor tego zażalenia wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały i zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego płk. K. M., ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

W odpowiedzi na zażalenia obrońca sędziego płk. K. M. wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie prawne

Sąd Najwyższy - Sąd Dyscyplinarny rozważył co następuje.

Obydwa wniesione zażalenia były bezzasadne i to w stopniu oczywistym.

Sąd Apelacyjny - Sąd Dyscyplinarny w (...) był sądem właściwym do rozpoznania niniejszej sprawy, prawidłowo wyznaczonym w trybie art. 39a § 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358 - określanej dalej skrótem: u.s.w.). Po pierwsze, odsyłający przepis art. 70 § 1 u.s.w. nie obejmuje swą dyspozycją art. 110 § 3 u.s.p. Po drugie, utożsamienie zakresów znaczeniowych zwrotów "sędziego wojskowego sądu okręgowego", o którym mowa w art. 24 § 1 pkt 2 u.s.w., ze zwrotem "sędziego sądu okręgowego", o którym mowa w art. 55 § 2 pkt 2 u.s.p., było całkowicie chybione. Wyłączenie właściwości miejscowej przewidziane w art. 110 § 3 u.s.p. dotyczy wszak wyłącznie osób powołanych na stanowisko "sędziego sądu okręgowego", a nie na stanowisko "sędziego wojskowego sądu okręgowego". Ratio legis takiego wyłączenia właściwości miejscowej jest oczywiste, gdy weźmie się pod uwagę fakt, że to właśnie sędziowie sądów okręgowych stanowią naturalne zaplecze kadrowe dla sądów apelacyjnych, na obszarze których pełnią swe obowiązki zawodowe.

W tej sytuacji, o wskazywanym w zażaleniu oskarżyciela subsydiarnego naruszeniu przez Sąd Apelacyjny - Sąd Dyscyplinarny dyspozycji art. 35 k.p.k. w zw. z art. 110 § 3 u.s.p. mowy być nie może, a tym samym ten środek odwoławczy uwzględniony być nie mógł.

Pełnomocnik oskarżyciela subsydiarnego uchybień jakimi dotknięta była zaskarżona uchwała upatrywał przede wszystkim w błędnej wykładni poszczególnych przepisów prawa materialnego, nie kwestionując ustalonego przez Sąd pierwszej instancji przebiegu i sekwencji czasowej kolejnych czynności podejmowanych przez Prezesa Wojskowego Sądu Okręgowego w (...) - płk. K. M.

Jedynie w zakresie obrazy art. 9 § 1 k.k. (pkt 1e zażalenia) można częściowo podzielić zasadność tego zarzutu. Istotnie zawarte w uzasadnieniu uchwały zdanie, że "kwestia zamiaru obwinionego nie miała w ocenie Sądu znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy" (str.3), ocenić należy jako niefortunne. Trudno jednak nie dostrzec, że zdanie to związane było z kwestią oddalenia wniosku dowodowego, a nie z samymi merytorycznymi rozważaniami Sądu a quo. Wszak w ich ramach Sąd ten, analizując znamiona poszczególnych wskazywanych przez oskarżyciela typów czynów zabronionych (w ramach kumulatywnej kwalifikacji), odnosił się również do strony podmiotowej czynności podejmowanych przez płk.k.m., a więc towarzyszącego im zamiaru. Wprost Sąd pierwszej instancji stwierdzał, że odmowa przychylenia się przez płk. K. M. do odwołania oskarżyciela na decyzję swojego poprzednika była "efektem podzielenia" stanowiska wyrażonego w tej decyzji,

"zaakceptowania przyjętej... wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej", "stanowiła wyraz autonomii decyzyjnej organu", która też "w jego ocenie uniemożliwiła uwzględnienie wniosku M. L." (str.4). Wszystkie te sformułowania dobitnie wykazują, że kwestia "zamiaru" wcale poza zainteresowaniem Sądu a quo nie pozostała. Podobnie w odniesieniu do znamion określonych w art. 231 § 2 k.k. i w art. 268 § 1 k.k. Sąd pierwszej instancji stwierdzał, że "wszystkie działania obwinionego zmierzały do pogodzenia sprzecznych wartości - ochrony danych osobowych oraz interesu wnioskodawcy" (str.6), co także stanowiło jednoznaczny wyraz rozważań i ustaleń dotyczących strony podmiotowej zarzucanych płk. K. M. zachowań.

W konsekwencji, pomimo początkowej deklaracji, że kwestia zamiaru nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, Sąd a quo w istocie i w tym zakresie nie uchylił się od dokonania stosownych rozważań, ocen i ustaleń, a co istotniejsze, znajdowały one należyte oparcie w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, a przede wszystkim w dokumentach sporządzanych przez płk. K. M.

Bezpodstawny był zarzut obrazy art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przez uznanie przez Sąd pierwszej instancji, że do wyczerpania jego znamion "konieczny jest skutek w postaci nieudostępnienia nigdy informacji publicznej" (zarzut 1a zażalenia). Sąd a quo takiego stanowiska nie wyraził, a wskazanie, że sprawa ostatecznie zakończyła się udzieleniem informacji publicznej (str.5) do takiego zarzutu nie uprawnia. Wszak to stwierdzenie wiązało się z oceną zarówno nie w pełni prawidłowego sformułowania decyzji płk. K. M. z dnia 17 marca 2014 r. o "częściowym uwzględnieniu wniosku" (na co zwrócił uwagę organ administracyjny drugiej instancji, choć przecież decyzję tę utrzymał w mocy decyzją z dnia 30 kwietnia 2014 r.), jak i również z opóźnieniem wynikającym z okresu procedowania administracyjnego. Sąd Apelacyjny - Sąd Dyscyplinarny oczywiście dostrzegł opóźnienie w udzieleniu oskarżycielowi subsydiarnemu informacji publicznej, przyjmując jednak, że nie daje ono podstaw do uznania "dostatecznego uzasadnienia" wyczerpania znamion art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zasadność takiego rozstrzygnięcia w pełni podzielił Sąd odwoławczy. Bezspornym pozostaje, że terminy określone w art. 13 tej ustawy zachowane nie zostały. Tyle tylko, że z materiału dowodowego sprawy jasno wynika dlaczego tak się stało, a przyczyny tego stanu rzeczy nie mogą obciążać płk. K. M. W czasie powołania go na stanowisko Prezesa WSO postępowanie administracyjne było już w toku, a ostatecznie zakończyło się decyzją Ministra Sprawiedliwości wydaną w dniu 30 kwietnia 2014 r. Rzecz jasna, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, Prezes WSO wręcz nie mógł uwzględnić wniosku oskarżyciela, nie znając wyniku ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Od wydania decyzji przez administracyjny organ drugiej instancji do przesłania oskarżycielowi żądanej informacji publicznej, co nastąpiło w dniu 20 maja 2014 r., przekroczony został

okres wskazywany w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże i ta zwłoka znajdowała pełne uzasadnienie w realiach sprawy. Owa informacja publiczna dotyczyła przecież udostępnienia kserokopii repertoriów "Z" WSO za okres 16 miesięcy, wymagających stosownych anonimizacji danych osobowych, a ostatecznie sprowadzających się do przesłania 88 arkuszy kserokopii (k. 30 akt DSW.../15).

Przedstawione okoliczności faktyczne nie tylko nie pozwalały na przyjęcie "dostatecznego uzasadnionego podejrzenia" popełnienia przez Prezesa WSO występku przewidzianego w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale wręcz wykluczały zasadność takiego zarzutu.

Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do zarzutów obrazy przez Sąd a quo art. 231 § 2 k.k. (zarzuty 1b i 1c zażalenia). Skarżący stosownym zarzutem nie zakwestionował dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych, a te odnoszą się również do strony podmiotowej. Skoro Sąd pierwszej instancji ustalił, że płk K. M. podejmując wszystkie decyzje dotyczące wniosku ppłk. M. L. działał w ramach przyznanych mu uprawnień, a motywem tych działań było "pogodzenie sprzecznych wartości - ochrony danych osobowych oraz interesu wnioskodawcy", to przecież nie mógł jednocześnie uznać, że wystąpił stan "dostatecznego uzasadnionego podejrzenia" (art. 30 § 4 u.s.w.) popełnienia przez niego czynu wyczerpującego znamiona art. 231 § 2 k.k. Zarzut obrazy prawa materialnego sensownie (zgodnie z zasadami logiki) podnoszony być może jedynie w sytuacji niekwestionowania ustaleń faktycznych stanowiących podstawę dokonywanej subsumcji. Wprawdzie w opisie czynu zarzucanego Prezesowi WSO znalazły się zwroty dotyczące działania "w celu osiągnięcia korzyści osobistych" dla innej osoby oraz własnych, ale przecież takich ustaleń Sąd pierwszej instancji nie dokonał, a wręcz je odrzucił. Zarzut dokonania błędnych ustaleń faktycznych w złożonych środkach odwoławczych podniesiony nie został, a co istotniejsze, supozycje działania "w celu osiągnięcia korzyści osobistych" żadnego dowodowego oparcia nie znalazły. Całkowicie bezpodstawne było też twierdzenie skarżącego, że podstawą odpowiedzialności z art. 231 § 2 k.k. może być uchybienie w zakresie ustawowego obowiązku sędziego podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. W żaden rozsądny sposób owego obowiązku nie można powiązać z kierunkowym celem działania wskazanym w art. 231 § 2 k.k. (*dolus directus coloratus*).

Prawdą pozostaje natomiast to, co podniósł pełnomocnik oskarżyciela, że powstanie uszczerbku w interesie prywatnym bądź publicznym nie jest warunkiem wyczerpania znamion art. 231 § 2 k.k. (odmiennie w przypadku czynu z art. 231 § 3 k.k.). Niemniej, nietrafne podkreślenie przez Sąd a quo tego, że oskarżyciel "nie wykazał na czym polegał uszczerbek w jego interesie" (str.6), nie może podważyć prawidłowości zasadniczego rozstrzygnięcia o braku dowodowych podstaw do przypisania Prezesowi WSO umyślności w zakresie przekroczenia swoich

uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków w toku rozpoznawania wniosku oskarżyciela substydianego o udostępnienie informacji publicznej.

Bezpodstawny był również zarzut skarżącego, że Sąd pierwszej instancji obraził prawo materialne - art. 268 § 1 k.k., uznając, iż "oskarżyciel posiłkowy nie był osobą uprawnioną do dysponowania informacją" (str.7). Odnosząc się do tego zarzutu, w pierwszym rzędzie trzeba stwierdzić, że już powyżej przedstawione wywody dotyczące braku podstaw do podjęcia "uzasadnionego podejrzenia" co do wyczerpania przez płk. K. M. znamion art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 231 § 2 k.k., wykluczają też zasadność przyjęcia umyślnego "utrudniania dostępu", o którym w art. 268 § 1 k.k.

Niemniej, nawiązując wprost do stanowiska autora zażalenia, który w jednym zdaniu zarzucił sprzeczność zapatrywań Sądu pierwszej instancji z treścią art. 268 § 1 k.k. (str.5 zażalenia), stwierdzić trzeba, że i ono było nieprzekonujące. Nie można nie dostrzec, że wskazany typ przestępstwa znajduje się w rozdziale XXXIII Kodeksu karnego, zatytułowanym "Przestępstwa przeciwko ochronie informacji". Już ta systematyka wskazuje, że przedmiotem ochrony omawianego przepisu jest właśnie integralność informacji i prawo osoby uprawnionej do dostępu do niej w niezniekształconej postaci, a nie generalnie rozumiane prawo do uzyskania informacji. Na elementy te wskazał Sąd a quo, cytując stanowisko wyrażone w jednym z komentarzy Kodeksu karnego (str.7). W innym komentarzu, analizując znamiona strony przedmiotowej art. 268 § 1 k.k., stwierdzono, że "komentowany przepis można by zapisać w takiej formie: kto w jakikolwiek sposób, przykładowo poprzez zniszczenie, uszkodzenie, usunięcie lub zmianę zapisu istotnej informacji, udaremnia lub utrudnia osobie uprawnionej zapoznanie się z nią, podlega karze" (red. J. Giezek, Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Lex 2014). Już choćby te stanowiska przedstawicieli doktryny prawa karnego, jednak uzasadniały użycie cytowanego zwrotu w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Nawet gdyby jednak założyć, że przedmiotem ochrony art. 268 § 1 k.k. jest prawo nie tylko dysponenta istotnej informacji, ale również każdej innej osoby uprawnionej do dostępu do niej, to i tak w realiach tej sprawy, zgodnie z regułą specjalności (lex specialis derogat legi generali), przepis art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłączałby możliwość kumulatywnego zbiegu tego przepisu z art. 268 § 1 k.k.

W końcu, zarzut naruszenia przepisów proceduralnych - art. 413 § 1 pkt 6 k.p.k. i art. 414 § 2 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p. oraz art. 70 § 1 u.s.w. - w istocie nie został w ogóle uzasadniony, a był on zupełnie niezrozumiały wobec wydania uchwały negatywnej - odmawiającej zezwolenia na pociągnięcie płk. K. M. do odpowiedzialności karnej. Wprawdzie faktycznie Sąd Apelacyjny - Sąd Dyscyplinarny w części jednego zdania zupełnie zbędnie powołał się na "brak podstaw do przyjęcia, że stopień społecznej szkodliwości działań obwinionego był wyższy niż

znikomy" (str.6), ale przecież lektura całości tego dokumentu nie pozostawia żadnych wątpliwości, iż to nie przepisy art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2 k.k. legły u podstaw zaskarżonej uchwały.

Na zakończenie powyższych rozważań należy stwierdzić, że choć uzasadnienie tej uchwały trudno zaliczyć do wzorcowych, to pełnomocnik oskarżyciela subsydiarnego żadnych zarzutów w tym zakresie nie podniósł, a niewątpliwie, pomimo pewnych mankamentów, pozwala ono na instancyjną kontrolę przedstawionego rozumowania i ostateczne podzielenie przez Sąd Najwyższy - Sąd Dyscyplinarny zasadności zapadłego rozstrzygnięcia.

WYROKI NSA - 2021 - 2019

III OSK 411/21, Dodatkowe koszty w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Żaden przepis nie sprzeciwia się uprawnieniu odzyskania kosztu pracy związanej z udostępnieniem informacji publicznej, pod warunkiem jednak, że zostanie wykazane, iż ów koszt przekracza normalny koszt funkcjonowania bazy technicznej i zasobów ludzkich (pracowniczych) organu. Nie chodzi tu zatem o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, ale koszty, które niejako przekraczają "zwykłe koszty" funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, które wynikają z postawionych przed nim zadań. Kosztem dodatkowym jest zatem wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania podmiotu zobowiązanego związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji publicznej.

III OSK 916/21, Źródła finansowania partii politycznych jako informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jawność finansowania działalności partyjnej traktowana jest jako instrument zwalczania korupcji i innych negatywnych zjawisk, stwarzających zagrożenia dla stabilności politycznej państwa i demokratycznej gry wyborczej. Partie są zatem zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania.

III OSK 906/21, Przesłanki uznania podmiotu jako zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3218900 - wyrok z dnia 25 maja 2021 r.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p. zawiera dwie przesłanki przesądzające o zobowiązaniu podmiotu do udzielenia informacji publicznej. Przy czym przesłanki te nie muszą być spełnione kumulatywnie, o czym świadczy użycie spójnika "lub". Wystarczającym więc do uznania podmiotu jako zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej jest wykonywanie zadań publicznych lub dysponowanie majątkiem publicznym. Spełnienie choćby jednej z wymienionych w tym przepisie przesłanek pozwala przyjąć, że dany podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej.

III OSK 306/21, Ocena odmowy dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3227116 - wyrok z dnia 18 maja 2021 r.

Organ rozpoznający wnioski o udostępnienie informacji publicznej, a w przypadku skargi sąd administracyjny, winny ocenić, czy istnieją przesłanki zarówno formalne, jak i materialne dla uznania, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy i czy możliwe jest zastosowanie art. 11 ust. 4 u.z.n.k. dla odmowy jej udostępnienia. Nie jest w tym wypadku decydująca wyłącznie wola przedsiębiorcy nadającego całemu pakietowi informacji klauzulę poufności. W takim przypadku organ musi szczegółowo określić, biorąc pod uwagę podstawy ochrony danych i tajemnicy przedsiębiorcy, z czego wywodzi daną przesłankę i w czym znajduje ona uzasadnienie.

III OSK 1161/21, Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3279959 - wyrok z dnia 18 maja 2021 r.

Użyty w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p. zwrot "w szczególności" oznacza, że podany w nim katalog podmiotów ma charakter otwarty, przykładowy. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że obowiązany do udostępniania informacji publicznej jest każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym.

III OSK 889/21, Zasada udzielania informacji publicznej przez podmioty mające je w posiadaniu Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3350277 - wyrok z dnia 18 maja 2021 r.

Dla realizacji obowiązku informacyjnego istotne znaczenie ma to, czy dany podmiot posiada informację publiczną żadaną przez stronę. Organ ma obowiązek udostępnienia owej informacji tylko wtedy, gdy jest w jej posiadaniu. Nie ma natomiast takiego obowiązku gdy wnioskowanej informacji nie posiada i to także wówczas, gdy powinien ją posiadać.

III OSK 669/21, Informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3350273 - wyrok z dnia 18 maja 2021 r.

Status informacji publicznej uzyskuje taka informacja, która związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Podkreśla się zatem, że informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej.

III OSK 1466/21, Wniosek o udostępnienie nagrania z wideorejestratora umieszczonego w nieoznakowanym radiowozie policyjnym. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3180401 - wyrok z dnia 14 maja 2021 r.

Jeśli zostanie ustalone, że wnioskodawca żąda nagrania w postaci niezanonimizowanej, obowiązkiem organu jest rozważenie, czy w tym konkretnym przypadku prawo do informacji publicznej podlega na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.p. ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

III OSK 930/21, Informacja o majątku publicznym jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3177926 - wyrok z dnia 12 maja 2021 r.

Ochrona prywatności pracowników w zakresie ujawniania wypłacanego im ze środków publicznych wynagrodzenia, powinna być realizowana nie na etapie kwalifikacji żądanych informacji, lecz przez ograniczenie dostępu do tych informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.p. Prawo do informacji publicznej jest prawem równorzędnym do prawa do prywatności.

III OSK 932/21, Cel prawa dostępu do informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3175000 - wyrok z dnia 11 maja 2021 r.

Celem prawa do informacji publicznej jest zapewnienie obywatelom prawa do faktycznej kontroli sposobu funkcjonowania instytucji wykonujących zadania Państwa oraz gospodarowania środkami publicznymi. Tak rozumiane prawo do informacji publicznej powinno być interpretowane jak najszerszej - po to, aby szczególnie w sytuacji ograniczania lub nawet upadku publicznych instytucji kontrolnych - przyznać obywatelom jak najszersze uprawnienia do kontroli władzy.

III OSK 919/21, Odmowa zawieszenia postępowania. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3174673 - wyrok z dnia 11 maja 2021 r.

Zawieszenie postępowania powinno być uzasadnione również celowością, sprawiedliwością, jak i ekonomią procesową.

III OSK 865/21, Wyłączenie zastosowania ustawy z uwagi na przepisy szczególne - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3184586 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 u.d.p. wyłącza stosowanie jej przepisów zawsze w przypadku istnienia regulacji szczególnych o dostępie do informacji publicznych. Wskazany przepis należy rozumieć w ten sposób, że wyłącza on u.d.p. w zakresie, w jakim inna szczególna ustawa reguluje ten dostęp, a pozwala na jej stosowanie tam, gdzie ustawa szczególna nie reguluje kwestii dostępności do informacji publicznych.

III OSK 790/21, Minister Sprawiedliwości jako organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3195257 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p. należy zaliczyć Ministra Sprawiedliwości, jako ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia wszystkich informacji publicznych, jakie pozostają w jego dyspozycji, w tym również i takich, które wykraczają poza zakres jego własnych kompetencji i zostały wytworzone przez inne podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej.

III OSK 785/21, Nieposiadanie informacji publicznej przez podmiot zobowiązany do jej udzielenia Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3195334 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Zwolnienie się z obowiązków nałożonych przepisami u.d.p., w przypadku powoływania się na fakt nieposiadania wnioskowanej informacji publicznej, nie może bazować wyłącznie na samym oświadczeniu złożonym wnioskodawcy, ale wymaga dodatkowej argumentacji tę okoliczność potwierdzającej.

III OSK 837/21, Wykonywanie zadań publicznych jako wystarczająca przesłanka udzielenia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3195241 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Wykonywanie zadań publicznych (samoistnie bądź w powiązaniu z innymi podmiotami) może się odbywać na podstawie ustawowej, umownej, czy też w drodze decyzji administracyjnej. Każda z tych sytuacji jest oczywiście różna, ale wszystkie one sprowadzają się do tego samego - realizacji zadania publicznego. Stwierdzenie zaś wystąpienia tego faktu stanowi warunek uznania danego podmiotu za zobowiązany do udostępniania informacji publicznej w takim zakresie, w jakim brał on udział w realizacji zadania publicznego.

III OSK 940/21, Odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na prywatność osoby fizycznej Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3209124 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Informacje o wysokości wynagrodzenia skonkretyzowanej osoby, które nie pełnią funkcji publicznych należą do sfery prywatnej tej osoby i nie podlega ujawnieniu na zasadach i w trybie u.d.p.

III OSK 378/21, Dokumenty wewnętrzne a udostępnienie informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3336648 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Dokumenty wewnętrzne służą wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie 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.

III OSK 771/21, Wysokość wynagrodzeń jako informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3209112 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników w podmiotach państwowych i samorządowych jest jawne. Zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Wysokość wynagrodzeń czy nagród ze środków publicznych, stanowi informację publiczną, dotyczy bowiem publicznej sfery działalności urzędu.

III OSK 1053/21, Prawo do prywatności a ujawnienie wynagrodzenia osoby pełniącej funkcję publiczną - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3209152 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Wynagrodzenie osoby pełniącej funkcję podlega udostępnieniu na podstawie i w trybie określonym przez przepisy u.d.p. Informacją publiczną jest bowiem informacja o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników. W tych ramach można żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego.

III OSK 559/21, Wykonywanie zadań publicznych w rozumieniu u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3192906 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.p. pojęciem "zadań publicznych" uzasadnia tezę, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy, a cechuje je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie.

III OSK 609/21, Udzielenie informacji niepełnej lub wymijającej na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3184570 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Pozytywne załatwienie wniosku, tj. udostępnienie żądanej informacji nie wymaga formy decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.p.) i uwalnia organ od ewentualnego zarzutu beczynności. Konstatacja taka dotyczy jednak tylko sytuacji

kiedy odpowiedź jest pełna. Udzielenie informacji niepełnej lub wymijającej nie uwalnia od zarzutu bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

III OSK 2874/21, Udostępnienie informacji co do wykształcenia osoby pełniącej funkcje publiczne Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3197651 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Informacja o wykształceniu osób pełniących funkcje w organach stanowi informację publiczną wskazaną w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.p. III OSK 730/21, Informacja przetworzona - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3209219 - wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Informacją przetworzoną jest informacja opracowana przez podmiot obowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów.

III OSK 317/21, Informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3184899 - wyrok z dnia 19 kwietnia 2021 r.

Za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów, nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Charakter publiczny należy zatem przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, a więc treść i charakter informacji.

III OSK 836/21, Algorytm wyboru składu orzekającego jako informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ONSAiWSA 2022/2/16 - wyrok z dnia 19 kwietnia 2021 r.

Algorytm przedstawiający sposób działania aplikacji sieciowej SLPS, za pomocą której wyznaczany jest skład rozpoznający sprawę sądową, mieści się w pojęciu informacji publicznej z tego względu, że informuje o sposobie funkcjonowania sądów, o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw.

III OSK 806/21, Charakter operatu opracowanego przez instytut badawczy (państwową jednostkę organizacyjną) w wykonaniu umowy cywilnoprawnej zawartej z innym podmiotem. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3184622 - wyrok z dnia 19 kwietnia 2021 r.

Właścicielem i dysponentem sporządzonej ekspertyzy jest kontrahent i zleceniodawca Instytutu. W przypadku informacji publicznej kwestia prawa własności dokumentu, czy też danych w nim zawartych nie ma większego znaczenia. Natomiast w sytuacji umowy zawartej pomiędzy dwoma równorzędnymi podmiotami świadczącymi usługi na wolnym rynku jest dość istotna. Instytut, który wykonał ekspertyzę kotła skarżącej na zlecenie swojego kontrahenta, nie może nią swobodnie bez zgody zleceniodawcy dysponować.

III OSK 298/21, Przetworzenie informacji - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3243460 - wyrok z dnia 16 kwietnia 2021 r.

Przez informację przetworzoną należy rozumieć jakościowo nową informację, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Przetworzenie informacji wymaga zazwyczaj dokonania stosownych działań analitycznych, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku. Stworzenie informacji przetworzonej wiąże się z czynnościami, które wykraczają poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia.

III OSK 548/21, Dostęp do „prostej” a dostęp do przetworzonej informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3190489 - wyrok z dnia 16 kwietnia 2021 r.

Motywy, jakimi kieruje się wnioskodawca nie mają znaczenia w sytuacji żądania informacji prostej (art. 2 ust. 2 u.d.p.). Inna sytuacja jest w przypadku żądania informacji przetworzonej, kiedy to stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p., udostępnienie jej musi być szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wówczas istotne jest, czy żądanie jest motywowane względami prywatnymi, czy publicznymi.

III OSK 114/21, Pojęcie informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3190413 - wyrok z dnia 16 kwietnia 2021 r.

Informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, eksponując powiązania informacji publicznej z dynamiczną działalnością państwa, jako organizatora życia społecznogospodarczego z jednoczesnym wskazaniem, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej.

III OSK 155/21, Przekazanie wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej przez jego adresata innemu podmiotowi a przejście obowiązku udostępnienia informacji publicznej na podmiot, któremu wniosek przekazano - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3159708 - wyrok z dnia 24 marca 2021 r.

W sytuacji, gdy adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie dysponuje żadaną informacją, powinien o tym fakcie powiadomić wnioskodawcę i ewentualnie - o ile posiada w tym względzie wiedzę - wskazać podmiot, w którego posiadaniu żądana informacja się znajduje. Przekazanie wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej przez jego adresata innemu podmiotowi nie powoduje przejścia obowiązku udostępnienia informacji publicznej na podmiot, któremu wniosek przekazano. Bez znaczenia w takiej sytuacji pozostaje postawa wnioskodawcy wobec takich działań adresata wniosku.

III OSK 232/21, Dostęp do informacji publicznej a tajemnica przedsiębiorstwa - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242867 - wyrok z dnia 23 marca 2021 r.

Organ, opierając decyzję odmowną na art. 5 ust. 2 u.d.p., z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorcy, obowiązany jest wykazać, że dane, których udostępnienia żąda strona, nie mogą zostać ujawnione ze względu na przedmiotową tajemnicę. Tajemnica przedsiębiorcy musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. Nie wystarczy zatem, aby żądana informacja dotyczyła przedsiębiorcy, tj. odnosiła się do prowadzonej przez niego działalności gospodarczej i aby była wolą przedsiębiorcy objęta tajemnicą.

III OSK 71/21, Czynności w przypadku niedysponowania wnioskowaną informacją publiczną - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242849 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wówczas, gdy informacja fizycznie istnieje, nie została wcześniej udostępniona wnioskodawcy i nie funkcjonuje w obiegu publicznym. W sytuacji, gdy wnioskodawca domaga się udostępnienia informacji niebędącej w posiadaniu adresata wniosku w dniu jego złożenia, a więc nie jest możliwa realizacja żądania udostępnienia informacji publicznej, wówczas organ powinien o tym poinformować wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma.

III OSK 72/21, Pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie informacji - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242875 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Odpowiedź podmiotu zobowiązanego o nieposiadaniu wnioskowanej informacji publicznej udzielona w formie zwykłego pisma w istocie nie może sprowadzać się wyłącznie do stwierdzenia o nieposiadaniu żądanej informacji publicznej, lecz musi zawierać dostateczne wyjaśnienie przyczyny takiego stanu rzeczy.

III OSK 56/21, Nadużycie prawa do informacji a odmowa udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3161165 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

W kwestii nadużycia prawa do informacji należy wyjaśnić, że takiej przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej nie zna u.d.p. Zatem przy uwzględnieniu takiej okoliczności należy zachować szczególną ostrożność. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego tj. jawności działania instytucji publicznych. Skoro prawo do informacji publicznej ma rangę konstytucyjną, a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej, to wszelkie pozaustawowe przesłanki ograniczające to prawo mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem instytucji publicznych.

III OSK 251/21, Zakres pojęciowy tajemnicy przedsiębiorcy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3150582 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Informacja, objęta manifestacją przedsiębiorcy, dla zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.p. musi być tego rodzaju, że ma obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej realnie określoną wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji.

III OSK 86/21, Nadużycie prawa do informacji a odmowa udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3159749 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej.

III OSK 247/21, Przetworzenie informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3190617 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Przetworzenie może polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy.

III OSK 35/21, Informacje o charakterze technicznym - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3190596 - wyrok z dnia 16 marca 2021 r.

Zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie mają np. informacje techniczne, dotyczące np. sposobu funkcjonowania danego narzędzia użytkowanego przez organ. Jest to uzasadnione chociażby przyczynami związanymi z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i integralności danego narzędzia przed ingerencją tak wewnętrzną jak i zewnętrzną. Należy każdorazowo oddzielać problematykę regulowaną u.d.p., od problematyki związanej z techniczną sferą funkcjonowania narzędzi, jakimi organ posługuje się realizując zadania publiczne.

III OSK 177/21, Koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3172887 - wyrok z dnia 2 marca 2021 r.

Podmiot wymieniony w art. 4 ust. 1 u.d.p. musi uwzględniać konieczność takiej organizacji funkcjonowania swoich jednostek pomocniczych, aby zapewnić właściwą realizację obowiązku udostępniania informacji

publicznej, a obciążenie opłatą może nastąpić jedynie w przypadku, gdy są to koszty wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania organu przy czym opłata ta ma być równa poniesionym kosztom.

III OSK 499/21, Treść dokumentu urzędowego jako informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3415772 - wyrok z dnia 2 marca 2021 r.

Informacją publiczną jest 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.

III OSK 2802/21, Niedysponowanie informacją publiczną - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242736 - wyrok z dnia 23 lutego 2021 r.

Dla realizacji obowiązku informacyjnego istotne znaczenie ma to, czy dany podmiot posiada informację publiczną żadaną przez stronę. Organ ma obowiązek udostępnienia owej informacji tylko wtedy, gdy jest w jej posiadaniu. Nie ma natomiast takiego obowiązku, gdy wnioskowanej informacji nie posiada i to także wówczas gdy powinien ją posiadać.

III OSK 2559/21, Obowiązek udostępnienia informacji zgodnej z żądaniem wniosku - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3219335 - wyrok z dnia 23 lutego 2021 r.

Organ udzielając informacji publicznej powinien czynić to dokładnie i precyzyjnie, tak aby podmiot wnioskujący nie miał jakichkolwiek wątpliwości, że uzyskana odpowiedź stanowi realizację jego żądania. Przedstawienie informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, i tym samym niewyczerpującej żądania wniosku, świadczy o bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.p.

III OSK 2800/21, Obowiązek udostępnienia informacji publicznej a posiadanie takiej informacji. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3126568 - wyrok z dnia 23 lutego 2021 r.

Gdy organ nie posiada żądanej informacji publicznej, powinien to wyraźnie wyartykułować w piśmie do wnioskodawcy i przedstawić argumentację na potwierdzenie tej okoliczności, np. skasowanie dokumentów archiwalnych.

III OSK 2841/21, Sposób komunikowania się z radnymi jako informacja publiczna o zasadach funkcjonowania urzędu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3146695 - wyrok z dnia 23 lutego 2021 r.

Informacji o sposobach komunikowania się urzędu z radnymi tj. członkami organu, którego uchwały wójt ma obowiązek wykonywać (art. 30 ust. 1 u.s.g.), nie można uznać za informację spoza katalogu wymienionego w art. 6 u.d.p. tylko dlatego, że korespondencja ta wysyłana miałaby być na prywatną skrzynkę mailową radnego. Podkreślić należy bowiem, że czym innym jest sposób komunikowania się wójta (urzędu gminy) z radnymi, czym innym zaś treść takiej korespondencji i adresy osób, do których jest ona przesyłana.

III OSK 2638/21, Pisma w indywidualnych sprawach a informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3195603 - wyrok z dnia 23 lutego 2021 r.

Pisma składane w sprawach indywidualnych przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Ich przedmiotem nie jest problem, czy kwestia, która ma znaczenie dla większej ilości osób, czy grup obywateli, lub jest ważna dla funkcjonowania organów państwa.

III OSK 2698/21, Obowiązek wskazania przez wnioskodawcę danych, które pozwolą na jego prawidłową identyfikację. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3125849 - wyrok z dnia 16 lutego 2021 r.

W sytuacji, gdy we wniosku został określony podmiot z imienia i nazwiska oraz został wskazany adres, na który należy kierować korespondencję, przepisy u.d.p. nie dają podstawy do przeprowadzenia szeroko zakrojonego postępowania wyjaśniającego, w tym badania dostępnych akt sprawy oraz dokonywania analizy posiadanych baz osobowych, w celu ustalenia kolejnych, bardziej szczegółowych danych wnioskodawcy.

??

??

??

??

??

??

??

III OSK 2713/21, Pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie informacji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3164950 - wyrok z dnia 16 lutego 2021 r.

Jeżeli treść żądania nie dotyczy informacji publicznej, to pisemna informacja, że żądanie nie znajduje podstaw w przepisach i.d.i.p., gdyż nie dotyczy informacji publicznej, przesądza o tym, że organ nie pozostaje bezczynny.

III OSK 3109/21, Udostępnienie danych osobowych kontrahentów gminy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3164905 - wyrok z dnia 16 lutego 2021 r.

Dane osobowe kontrahentów jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, winny być udostępnione jako informacja publiczna i nie powinny podlegać wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.p.

III OSK 3172/21, Tajemnica przedsiębiorstwa jako uzasadnienie odmowy udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3144663 - wyrok z dnia 16 lutego 2021 r.

Podmiot zobowiązany, do którego zwrócono się o udostępnienie informacji, powinien ocenić, czy określone dane podlegają ujawnieniu, a w ramach takiej oceny może podjąć działania zmierzające do uzyskania stanowiska przedsiębiorcy.

III OSK 2875/21 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3126614 - wyrok z dnia 11 lutego 2021 r.

W przypadku podjęcia zamiaru wydania decyzji administracyjnej przez organ w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, zobowiązany jest on do stosowania od tego momentu przepisów k.p.a. Wiąże się z tym obowiązek organu ustalenia strony postępowania, tj. ustalenia danych personalnych wnioskodawcy i adresu jego zamieszkania, jeśli jest nim osoba fizyczna, czy nazwy i siedziby w odniesieniu do osób prawnych.

III OSK 2818/21, Udostępnienie informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3219373 - wyrok z dnia 10 lutego 2021 r.

Uskutecznienie prawa do informacji publicznej zawsze powinno się wiązać z faktycznym i realnym otrzymaniem przez stronę interesujących ją danych.

III OSK 2938/21, Obowiązki organu w udostępnianiu informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3151180 - wyrok z dnia 9 lutego 2021 r.

Z chwilą wpłynięcia do organu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, organ obowiązany jest w pierwszej kolejności ustalić, czy jest podmiotem zobowiązanym w zakresie udostępnienia żądanej informacji, czy przedmiot wniosku rzeczywiście dotyczy informacji publicznej, a jeśli tak to o jakim charakterze (informacja prosta czy przetworzona), czy informacje te znajdują się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu, czy podmiot zobowiązany posiada środki techniczne umożliwiające udostępnienie informacji w sposób wskazany przez

wnioskodawcę oraz czy udostępnienie żądanych informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na wartości prawnie chronione.

III OSK 2946/21, Przepisy szczególne regulujące sposób udzielania informacji - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3151398 - wyrok z dnia 9 lutego 2021 r.

Wyrażony w art. 11b ust. 3 u.s.g. nakaz dotyczy określenia zasad dostępu do dokumentów, nie konkretyzuje natomiast konstytucyjnego prawa dostępu do informacji, którego realizacja, co do zasady, odbywa się w oparciu o przepisy u.d.p., gwarantującej dostęp do informacji publicznej. Przepisy tej ustawy kompleksowo regulują kwestie dostępu do informacji publicznej. Norma kolizyjna ujęta w art. 1 ust. 2 u.d.p. wyklucza jej zastosowanie wyłącznie w sytuacji innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Nie dotyczy to zatem sytuacji, w której odmiennie regulowane są wyłącznie zasady dostępu i to wyłącznie do dokumentów.

III OSK 2468/21, Informacja publiczna - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242629 - wyrok z dnia 29 stycznia 2021 r.

Pojęcie informacji publicznej, odnosi się do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych i tych, które odnoszą się do publicznej sfery działalności, a oceny w tym zakresie należy dokonywać każdorazowo na tle konkretnej sprawy.

III OSK 2390/21, Otwarty katalog informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3242650 - wyrok z dnia 29 stycznia 2021 r.

Konstrukcja art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.p. wskazuje, iż katalog informacji zawarty w podpunktach oznaczonych literami a-g jest katalogiem informacji publicznych o majątku publicznym, przy czym również nie jest to katalog wyczerpujący. Celem tego katalogu nie jest zatem zawężanie ustawowej przesłanki "informacji publicznej o majątku publicznym" lecz doprecyzowanie jej rozumienia, co w konsekwencji oznacza, że wykładnia każdego z elementów tego katalogu powinna być dokonywana "na rzecz" przesłanki "informacji publicznej o majątku publicznym", a nie w celu zawężenia jej zakresu.

III OSK 2884/21, Przetworzenie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3186815 - wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r.

Przetworzenie może polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona.

III OSK 2493/21, Informacja będąca w dyspozycji fundacji, odnosząca się do publicznej sfery działalności, jako informacja publiczna podlegająca udostępnieniu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3129756 - wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r.

Przepis art. 4 u.d.p. jest tak skonstruowany, aby prawo do informacji publicznej zawsze podążało tam, gdzie są wykonywane zadania publiczne lub tam, gdzie wydatkowane są pochodzące z wpłat wolnych obywateli środki publiczne.

III OSK 2494/21, Bezczywność z rażącym naruszeniem prawa organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3416279 - wyrok z dnia 19 stycznia 2021 r.

Fakt przekroczenia ustawowych terminów załatwianie wniosku sam w sobie, co do zasady, nie jest szczególną okolicznością uzasadniającą stwierdzenie przez sąd rażącego naruszenia prawa przy bezczywności lub przewlekłym prowadzeniu postępowania przez organ. Jednak już długotrwałość takiej bezczywności może podlegać ocenie jako istotna przesłanka stwierdzenia "rażącego naruszenia prawa", zwłaszcza jeżeli brak jest innych usprawiedliwiających ten stan okoliczności, jak choćby np. konieczność przeprowadzenia wyjątkowo skomplikowanych i żmudnych działań związanych z przygotowaniem do udostępnienia informacji objętych wnioskiem o udzielenie informacji publicznej.

III OSK 2501/21, Udostępnienie informacji co do wykształcenia osoby pełniącej funkcje publiczne Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3416276 - wyrok z dnia 19 stycznia 2021 r.

Informacja o wykształceniu osób pełniących funkcje w organach stanowi informację publiczną wskazaną w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.p.

III OSK 2667/21, Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3166663 - wyrok z dnia 19 stycznia 2021 r.

Celem regulacji art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p. było zobowiązanie do udzielenie informacji publicznej wszystkich podmiotów gospodarczych, nad którymi kontrolę sprawują Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a więc zarówno tych zorganizowanych w formie np. państwowych osób prawnych, jak i spółek handlowych kontrolowanych przez państwo.

III OSK 43/21, Żądanie udzielenia informacji, która nie jest informacją publiczną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3124224 - wyrok z dnia 12 stycznia 2021 r.

Informacją publiczną jest protokół z rozprawy, a nie informacja z systemu informatycznego dotycząca wytworzenia tego dokumentu, w tym loginu oraz daty i godziny ostatniego zapisu.

I OSK 125/19, Obowiązek proboszcza parafii do udostępnienia informacji publicznej w postaci informacji o działalności zarządu cmentarza - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3121933 - wyrok z dnia 4 grudnia 2020 r.

W zakresie ustawowego obowiązku realizowania prawa do godnego pochówku na cmentarzu wyznaniowym katolickim, w prawnie określonych sytuacjach, podmiotem zobowiązanym do wykonywania tego rodzaju zadania publicznego jest parafia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności m.in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. W konsekwencji obowiązkiem proboszcza parafii jest zrealizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.d.p.) poprzez udostępnianie informacji publicznej, tj. informacji o działalności parafii (zarządu cmentarza) w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne, czyli w realiach niniejszej sprawy w zakresie, w jakim obowiązana jest ona do umożliwienia realizowania na cmentarzu wyznaniowym prawa do godnego pochówku.

I OSK 298/20, Sposób pozyskiwania odpisów dokumentów czy informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3096174 - wyrok z dnia 20 listopada 2020 r.

To, że skarżący nie dysponuje sygnaturami interesujących go spraw, w których jest uczestnikiem postępowania, nie wyklucza uzyskania informacji o nich. Interesujące go sprawy można określić w inny stosowny sposób, np. przez podanie swoich danych osobowych, a to nie powinno być przeszkodą do udzielenia odpowiedzi przez Prokuraturę Rejonową.

I OSK 1195/20, Możliwość wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3089740 - wyrok z dnia 19 listopada 2020 r.

W przypadku, gdy występują ograniczenia w dostępie do informacji publicznej określone w art. 5 u.d.p. wydanie decyzji odmownej powinno być ostatecznością, stosowaną jedynie wówczas, gdy niemożliwe jest udostępnienie treści dokumentu odpowiednio zanonimizowanego, po usunięciu elementów podlegających ochronie.

I OSK 2273/18, Odmowa udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3089873 - wyrok z dnia 19 listopada 2020 r.

Nie w każdym wypadku, kiedy zachodzi możliwość ujawnienia "przy okazji" udostępniania informacji publicznej danych podlegających ochronie na podstawie przepisów u.o.d.o., należy całkowicie lub częściowo odmówić udostępnienia informacji wydając decyzję na podstawie przepisu art. 16 u.d.p., zwłaszcza, gdy strona nie jest sama zainteresowana ujawnieniem takich danych, żądając udzielenia informacji o konkretnych sprawach publicznych. Wydanie decyzji odmownej (lub częściowo odmownej) na podstawie przepisu art. 16 u.d.p. byłoby konieczne tylko w przypadku, gdyby istota żądanej informacji dotyczyła żądania ujawnienia chronionych prawem danych.

I OSK 1927/18, Wniosek podmiotu wykonującego zadania publiczne o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3082910 - wyrok z dnia 18 listopada 2020 r.

Może się zdarzyć, że podmiot wykonujący zadania publiczne zwraca się do innego podmiotu, również wykonującego takie zadania, o udostępnienie informacji publicznej, ale do celów innych, niż realizacja przypisanych mu ustawą zadań. Informacja taka powinna być wówczas udostępniona, prawo do informacji publicznej służy bowiem każdemu, a jednym z celów u.d.p. jest transparentność zachowań podmiotów publicznych.

I OSK 2198/19, Umowa o pracę jako przedmiot wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3081008 - wyrok z dnia 13 listopada 2020 r.

Umowy o pracę lub innego rodzaju umowy zawierane z enumeratywnie wymienionymi osobami aktualnie zatrudnionymi stanowią informację publiczną, albowiem umowy te obrazują zasady funkcjonowania podmiotu objętego działaniem u.d.p., stanowią informacje o osobach sprawujących określone funkcje i ich kompetencje, a także obrazują gospodarowanie środkami publicznymi, którymi dysponuje dany podmiot.

I OSK 969/20, Prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3096157 - wyrok z dnia 29 października 2020 r.

Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który będzie przeważał nad szeroko rozumianymi kosztami wytworzenia informacji przetworzonej. Innymi słowy, korzyści z upublicznienia tej informacji muszą być większe niż konsekwencje zaabsorbowania środków osobowych, rzeczowych i czasowych organu na jej przetworzenie.

I OSK 961/20, Pisemne wyjaśnienie organu, że nie posiada żądanej informacji a decyzja organu o odmowie udostępnienia informacji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3096233 - wyrok z dnia 29 października 2020 r.

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 u.d.p., forma decyzji przewidziana została tylko dla odmowy udostępnienia informacji publicznej i umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.p. Do udostępnienia informacji publicznej organ zobowiązany jest stosownie do treści art. 4

ust. 3 u.d.p., tylko gdy jest w posiadaniu takiej informacji. Zatem pisemne wyjaśnienie, że nie posiada żądanej informacji nie jest odmową udostępnienia informacji. Organ może odmówić udostępnienia informacji tylko, gdy ją posiada. Wówczas obowiązany jest wydać decyzję.

I OSK 2266/19, Pojęcie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3082170 - wyrok z dnia 27 października 2020 r.

Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, ale także te, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest również i to w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, informacje takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej.

I OSK 954/20, Przesłanka udostępnienia informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3080948 - wyrok z dnia 21 października 2020 r.

Prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Wnioskodawca powinien wykazać przesłanki uzasadniające udostępnienie mu informacji przetworzonej i w jaki sposób udostępnienie mu żądanej informacji miałoby się przełożyć w sposób realny na poprawę funkcjonowania organów państwowych.

I OSK 834/20, Suma informacji prostych jako informacja publiczna przetworzona. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3081183 - wyrok z dnia 21 października 2020 r.

Suma tzw. informacji prostych może być uznana za informację przetworzoną pod warunkiem, że szeroki zakres wniosku o udostępnienie informacji wymaga użycia tak znacznych środków osobowych, np. dla zgromadzenia wielu dokumentów, ich zanonimizowania i skopiowania, iż zakłóci to normalny tok działania podmiotu zobowiązanego.

I OSK 1975/18, Możliwość żądania sprecyzowania wniosku o dostęp do informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3212381 - wyrok z dnia 7 października 2020 r.

Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot, do którego skierowano żądanie udostępnienia informacji bez sprecyzowania jej rodzaju i przedmiotu, nie ma podstaw do stosowania trybu uzupełniania podania poprzez jego sprecyzowanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Jak już powyżej wskazano, wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowi bowiem podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a w konsekwencji jego uwzględnienie nie podlega rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego. Czynności proceduralne podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej poprzedzające ustalenie, że żądana informacja stanowi informację publiczną, nie są prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż wniosek nie wszczyna postępowania administracyjnego. W sytuacji zatem, kiedy żądanie nie dotyczy informacji publicznej w rozumieniu ustawy, nie wchodzi w grę możliwość wezwania do uzupełnienia braków podania w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. Dopuszczalną, aczkolwiek niewymaganą prawem formą odniesienia się do takiego wniosku, jest pismo zawiadamiające o braku możliwości zastosowania do wniosku przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

I OSK 600/20, Udostępnienie informacji w postaci imienia i nazwiska osób wykonujących zawód lekarza. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3070899 - wyrok z dnia 25 września 2020 r.

W związku z brzmieniem art. 86 RODO, udostępnienie informacji w postaci imienia i nazwiska osób wykonujących zawód lekarza, dokonane w zgodzie z art. 5 ust. 2 u.d.p. oraz art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie mogłoby naruszać postanowień rozporządzenia RODO, a w szczególności jego art. 6 ust. 1 lit. e (przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym).

I OSK 302/20, Forma rozpoznania wniosku w przypadku nieposiadania przez organ żądanej informacji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3071052 - wyrok z dnia 25 września 2020 r.

Zwolnienie się z obowiązków nałożonych przepisami u.d.i.p w przypadku powoływania się na fakt nieposiadania wnioskowanej informacji publicznej polegać powinno po pierwsze - na złożeniu przez podmiot zobowiązany wobec wnioskodawcy jasnego oświadczenia o nieposiadaniu takich dokumentów, a po drugie - na uwiarygodnieniu tego faktu.

I OSK 574/20, Informacja przetworzona. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3062978 - wyrok z dnia 25 września 2020 r.

W pierwszym rozumieniu informacja przetworzona to informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w ostatecznej treści i postaci, jej wytworzenie wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, porządkujących w odniesieniu do posiadanego zbioru danych. Przetworzeniem jest zebranie, często na podstawie różnych kryteriów, informacji prostych i ich następne zanalizowanie, zredagowanie, opracowanie w postaci nowego dokumentu i nowej informacji o treści, która do tej pory w takiej postaci nie istniała. Drugie rozumienie informacji przetworzonej dotyczy przypadków, gdy żądanie udostępnienia istniejącej informacji publicznej ma taki zakres i rozmiar, że wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia działań poza zakresem jego rutynowych czynności, a nakierowanych na przygotowanie żądanej informacji i nadanie jej formy umożliwiającej udostępnienie, albowiem proste udostępnienie w formie posiadanej przez podmiot zobowiązany nie jest możliwe. W tym drugim rozumieniu suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich wyselekcjonowaniem i przygotowaniem nakładem koniecznej pracy i środków, może być traktowana jako informacja przetworzona.

I OSK 530/20, Załatwienie wniosku merytorycznie poprzez udostępnienie informacji przez organ II instancji - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3110420 - wyrok z dnia 25 września 2020 r.

Skoro organ II instancji nie może załatwić wniosku merytorycznie poprzez udostępnienie informacji (bo udostępnienie to nie następuje w drodze decyzji), to jego kompetencje mają charakter kontrolny w odniesieniu do przesłanek odmowy udostępnienia, a kontrola ta odnosi się do prawidłowości rozstrzygnięcia dotyczącego konkretnego żądania i oznaczonej we wniosku informacji. Modyfikowanie wniosku powoduje, że zmianie ulega informacja, jakiej udostępnienia domaga się wnioskodawca, w takiej sytuacji miarodajna kontrola stanowiska zajętego przez dysponenta informacji nie byłaby możliwa. Przepisy k.p.a. nie przewidują możliwości, aby organ odwoławczy rozstrzygał w przedmiotowo innej sprawie, niż organ I instancji.

I OSK 562/19, Informacja o majątku publicznym jako przedmiot informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3057715 - wyrok z dnia 17 września 2020 r.

Udostępnieniu podlegają informacje o wszelkiego rodzaju nieruchomościach (grunty, budynki oraz inne naniesienia), ruchomościach (środki transportu, urządzenia), innych składnikach majątku, tj. prawach

autorskich, know-how itp., jak również dochodach własnych, środkach pochodzących ze wsparcia zewnętrznego, w tym dotacjach i subwencjach.

I OSK 242/20, Uznanie informacji za przetworzoną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3057123 - wyrok z dnia 17 września 2020 r.

Pomimo tego, że źródłem informacji są materiały, które powinny znajdować się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i może ona stanowić sumę informacji prostych, to jednak sposób jej wytworzenia, w następstwie kwerendy i selekcji bardzo wielu akt spraw sądowych, a także analizy dokumentów potrzebnych do jej udzielenia, pozwala zgodzić się z tym, iż żądana informacja publiczna stanowi informację przetworzoną.

I OSK 396/20, Dopuszczalna wykładnia informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3054764 - wyrok z dnia 17 września 2020 r.

W pierwszym rozumieniu, informacja przetworzona to informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w ostatecznej treści i postaci, jej wytworzenie wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, porządkujących w odniesieniu do posiadanego zbioru danych. Drugie rozumienie informacji przetworzonej dotyczy przypadków, gdy żądanie udostępnienia istniejącej informacji publicznej ma taki zakres i rozmiar, że wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia działań poza zakresem jego rutynowych czynności, a nakierowanych na przygotowanie żądanej informacji i nadanie jej formy umożliwiającej udostępnienie, albowiem proste udostępnienie w formie posiadanej przez podmiot zobowiązany nie jest możliwe.

I OSK 158/20, PZMiNW jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3049125 - wyrok z dnia 11 sierpnia 2020 r.

Polski Związek Motorowodny i Narciarstwa Wodnego jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p.

I OSK 169/20, Protokoły z naboru kandydatów do zatrudnienia w sektorze publicznym jako dokument urzędowy stanowiący informację publiczną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3044252 - wyrok z dnia 11 sierpnia 2020 r.

Protokoły z naboru kandydatów do zatrudnienia w sektorze publicznym należy zakwalifikować jako informację publiczną, pozwalają bowiem zweryfikować wynikającą z art. 32 Konstytucji RP zasadę równości obywateli. Żądane protokoły pozwalają zweryfikować, czy przeprowadzony nabór odpowiadał przepisom prawa i czy nie doszło do nieprawidłowości w postaci zmian zasad naboru w jego trakcie, przez ich dostosowanie do jednego z kandydatów, co podważałoby założenie o otwartym charakterze ogłoszonego konkursu. Upublicznienie żądanych protokołów może służyć interesowi publicznemu, przez napiętnowanie i wyeliminowanie nieprawidłowości w przeprowadzonych naborach.

Skoro żądana informacja w postaci protokołów z prowadzonych naborów odpowiada definicji dokumentu urzędowego z art. 6 ust. 2 u.d.p. i determinuje rozstrzygnięcie o naborze skierowane do podmiotu zewnętrznego, a ich treść pozwala ocenić prawidłowość przeprowadzonych postępowań konkursowych, to nie stanowi tzw. "dokumentu wewnętrznego", lecz dokument urzędowy podlegający w myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 1 u.d.p. upublicznieniu tak w zakresie treści, jak i postaci w jakiej został utrwalony.

I OSK 185/20, Pracownicy samorządowi pełniący funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3044291 - wyrok z dnia 11 sierpnia 2020 r.

Pracownikami samorządowymi pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.p. będą nie tylko osoby zajmujące stanowiska kierownicze, ale także inni pracownicy samorządowi, którzy w ramach swoich obowiązków wykonują zadania, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym. Takimi osobami będą pracownicy merytoryczni urzędu miasta, którzy w indywidualnych sprawach innych podmiotów prowadzą postępowania administracyjne i wydają decyzje administracyjne, nawet z upoważnienia prezydenta miasta, a także ci, którzy chociaż nie wydają decyzji administracyjnych, jednak przygotowują całość materiału dowodowego w takich sprawach, a nawet przygotowują projekty decyzji administracyjnych, czy osoby uprawnione do wydawania zaświadczeń w imieniu organu.

I OSK 1889/18, Informacja dotycząca umów o niewielkiej wartości jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3040027 - wyrok z dnia 4 sierpnia 2020 r.

Nie sposób uznać, że zapisy ustawy o zamówieniach publicznych, w tym art. 139 ust. 3 u.z.p., jako nie dotyczącej umów niewielkiej wartości, miałyby definiować co jest informacją publiczną i że nie są nią umowy, których procedura zawierania nie jest regulowana przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Przepis art. 139 ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych nie jest przepisem zbędnym, został ustanowiony dla jasności, że umowy objęte regulacją tej ustawy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Taka regulacja nie jest regulacją szczególną ograniczającą prawo dostępu do informacji publicznej określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Postulowane przez organy wprowadzenie do definicji informacji publicznej kryterium większej wartości zawieranych umów, nie znajduje jakichkolwiek racjonalnych podstaw.

I OSK 2817/19, U.d.p. jako podstawa do otrzymania informacji we własnej sprawie. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3034920 - wyrok z dnia 14 lipca 2020 r.

U.d.p. nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie.

U.d.p. nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny a nie subiektywny.

Określenia istoty pojęcia "sprawa publiczna" powinno się dokonywać na podstawie kryterium interesu ogólnego i jednostkowego. Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu.

I OSK 2820/19, Ograniczony dostęp do informacji publicznej przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3042689 - wyrok z dnia 14 lipca 2020 r.

Nie bez znaczenia pozostają w sprawie motywy jakimi kierował się wnioskodawca składając wniosek o informację publiczną. Oczywiście nie mają one znaczenia w sytuacji żądania informacji prostej (art. 2 ust. 2 u.d.p.). Inna sytuacja jest w przypadku żądania informacji przetworzonej, kiedy to stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p., udostępnienie jej musi być szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wówczas istotne jest, czy żądanie jest motywowane względami prywatnymi, czy publicznymi. Przy czym okoliczności te muszą być ustalone w oparciu

o zebrany w sprawie materiał dowodowy, lub okoliczności niepodważane przez strony a nie w oparciu o domniemania lub spekulacje.

I OSK 2842/19, Pełnienie funkcji publicznej a obowiązek udostępnianie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3042557 - wyrok z dnia 14 lipca 2020 r.

Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną na gruncie u.d.p. nie zawęża się do definicji tego pojęcia zawartej w Kodeksie karnym (art. 115 § 19 k.k.). Po pierwsze, Kodeks karny jest regulacją podstawową dla norm prawa karnego, nie zaś administracyjnego. Po drugie, racjonalny ustawodawca nie zawarł w art. 5 ust. 2 u.d.p. odesłania do definicji ww. pojęcia ujętej w Kodeksie karnym, gdy tymczasem uczynił to względem pojęcia funkcjonariusza publicznego w art. 6 ust. 2 u.d.p. Przyjmując zatem racjonalność działania ustawodawcy założyć należy, że jego wolą było nadanie pojęciu "osób pełniących funkcje publiczną" autonomicznego znaczenia na gruncie u.d.p.

Biorąc pod uwagę wykładnię art. 5 ust. 2 u.d.p., nie można uznać za prawidłowe stanowiska, że wszyscy pracownicy PCPR poza jego Dyrektorem, zajmują stanowiska usługowe lub pomocnicze. Nie można za takich uznać pracowników, którzy przykładowo zajmują się: prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach m.in. realizowania świadczeń wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czy pomocy społecznej, w zakresie ustalania opłat za pobyt dzieci w pieczy zastępczej, prowadzeniem postępowań administracyjnych o ustalenie opłaty dla rodziców naturalnych, których dzieci pozostają w pieczy zastępczej, prowadzeniem postępowań z zakresu egzekucji administracyjnej, przyznaniem pomocy na usamodzielnienie się oraz na kontynuowanie nauki uprawnionym osobom, prowadzeniem postępowań administracyjnych w celu usamodzielnienia się wychowanków z różnego rodzaju form opieki, ubiegających się o pomoc pieniężną na usamodzielnienie i na kontynuowanie nauki oraz pomoc rzeczową, kontrolą prawidłowości wykorzystania przyznanych świadczeń pieniężnych (zakres czynności pracownika ds. świadczeń i rozliczeń); dochodzeniem świadczeń alimentacyjnych, przygotowywaniem skierowań do placówki opiekuńczo-wychowawczej, przygotowaniem porozumień w sprawie finansowania kosztów pobytu dzieci w pieczy zastępczej i ich rozliczaniem (zakres czynności pracownika ds. instytucjonalnej pieczy zastępczej); prowadzeniem postępowań w sprawach przyznania pomocy cudzoziemcom, w tym przyznawaniem lub odmową przyznania świadczeń w formie decyzji administracyjnej, dokonywaniem okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej (zakres czynności pracownika ds. organizacji rodzinnej pieczy zastępczej oraz ds. przeciwdziałania przemocy i poradnictwa specjalistycznego); prowadzeniem postępowań i przygotowaniem decyzji o umieszczeniu osób w domu pomocy społecznej, decyzji o zmianie odpłatności w stosunku do osób umieszczonych w DPS, przyznaniem dofinansowań z PFRON (zakres czynności pracownika ds. pomocy społecznej); prowadzeniem

spraw związanych z dofinansowaniem ze środków PFRON w tym przyznawaniem dofinansowań osobom uprawnionym, prowadzeniem spraw związanych z dofinansowaniem i kontrolą warsztatów terapii zajęciowej (zakres czynności pracownika ds. rehabilitacji osób niepełnosprawnych).

I OSK 2623/19, Dostęp do informacji o wysokości wynagrodzenia osoby fizycznej zatrudnionej w instytucji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3040601 - wyrok z dnia 10 lipca 2020 r.

Pytanie o informację dotyczącą świadczeń wypłacanych konkretnej osobie, jest pytaniem ad personam, informacja o wypłaceniu konkretnej osobie takiego świadczenia (premia, nagroda) nie odzwierciedla wysokości środków z majątku publicznego wydatkowanych w związku z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, a wniosek o taką informację nie jest skierowany na uzyskanie wiedzy, w jaki sposób premiuwana jest działalność na określonym stanowisku związanym z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, lecz zmierza do uzyskania wiedzy o kwotach wypłacanych konkretnym osobom. Wniosek o udostępnienie informacji o wysokości premii i nagród wypłacanych konkretnym osobom nie dotyczy zatem in genere jawności wydatkowania środków publicznych, lecz zindywidualizowanego świadczenia wypłacanego konkretnej osobie. Jawności wydatkowania środków publicznych dotyczyłby wniosek o wskazanie kwot wypłacanych piastunom określonych funkcji, np. członkom zarządu, nawet gdyby w realiach konkretnej sprawy nie byłoby do uniknięcia powiązanie odpowiedzi na taki wniosek z konkretnymi osobami. Żądanie ujawnienia prywatnych danych dotyczących konkretnego zatrudnionego pracownika bądź innego podmiotu nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej informacji o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, w tym również na wypłatę premii i nagród związanych z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.p. Dla uzyskania informacji o sposobie wydatkowania finansów publicznych nie jest konieczna znajomość kwot wypłacanych osobom określonym z imienia i nazwiska.

I OSK 1342/19, Zastosowanie k.p.a. w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3043080 - wyrok z dnia 19 czerwca 2020 r.

Ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.p. uzasadnia wezwanie wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych wniosku, jeżeli wniosek jest obarczony brakami, o jakich stanowi k.p.a. Dopiero

bowiem w takiej sytuacji - z mocy art. 16 ust. 2 u.d.p. - do decyzji, a w konsekwencji i postępowania poprzedzającego jej wydanie znajdują zastosowanie przepisy k.p.a.

I OSK 3361/19, Informacja o majątku publicznym jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3045605 - wyrok z dnia 19 czerwca 2020 r.

Ustawodawca w treści art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.p. posługuje się pojęciem majątku w znaczeniu szerokim. Majątkiem publicznym w rozumieniu powyższego przepisu będzie majątek, który - niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem - zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego, w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania, regulowanego na podstawie lub z wyłączeniem prawa administracyjnego.

I OSK 62/20, Informacja o majątku publicznym jako przedmiot informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3045640 - wyrok z dnia 19 czerwca 2020 r.

Udostępnieniu podlegają informacje o wszelkiego rodzaju nieruchomościach, ruchomościach, innych składnikach majątku, tj. prawach autorskich, know-how itp., jak również dochodach własnych, środkach pochodzących ze wsparcia zewnętrznego, w tym dotacjach i subwencjach.

I OSK 1777/19, Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz doręczanie decyzji wydawanych w sprawach dostępu do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3040615 - wyrok z dnia 19 czerwca 2020 r.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w wyniku którego zapadają decyzje w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, wniesiony za pośrednictwem poczty e-mail, wymaga zachowania formy przewidzianej w k.p.a., w tym podpisu podmiotu składającego wniosek. Ponadto decyzje wydawane w sprawach dostępu do informacji publicznej, jak co do zasady wszystkie decyzje administracyjne wydawane w oparciu o unormowania k.p.a., wymagają doręczenia w sposób wskazany w k.p.a., w czym nie mieści się próba doręczenia "uwierzytelnionej kopii decyzji" organu.

I OSK 1855/19, Pojęcie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3040658 - wyrok z dnia 19 czerwca 2020 r.

Pytanie o informację dotyczącą wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, jest pytaniem ad personam, i nie jest skierowane na uzyskanie wiedzy o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych. Dla uzyskania informacji o tego rodzaju mechanizmach nie jest konieczna wiedza o tym, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, czy też jaki był przebieg tego postępowania w indywidualnych sprawach poszczególnych osób.

I OSK 2357/19, Przesłanka szczególnej istotności informacji przetworzonej dla interesu publicznego. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3048054 - wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r.

Kryterium udostępnienia informacji przetworzonej ma charakter klauzuli generalnej i oznacza konieczność dokonania oceny, ewaluacji danego przypadku.

I OSK 100/20, Orzeczenie dyscyplinarne wydane wobec funkcjonariusza PSP jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3021509 - wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r.

Kwalifikacji informacji zawartych w aktach spraw dyscyplinarnych należy dokonywać na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

Orzeczenia dyscyplinarne w konkretnie określonych sprawach, są dokumentami stanowiącymi informację publiczną, albowiem stanowią o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej sprawy funkcjonariusza państwowego, wyrażają zatem stanowisko tego organu (komisji) w tej sprawie. Wobec tego dotyczą spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.p. i danych publicznych zawartych w treści dokumentów urzędowych (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.p.).

I OSK 2306/19, Konieczność wykazania szczególnego interesu publicznego w dostępie do informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3028705 - wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r.

Regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. ma przeciwdziałać zalewowi wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych oraz zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej.

I OSK 96/20, Termin na udostępnienie informacji publicznej w przypadku wezwania do sprecyzowania wniosku. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3017873 - wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r.

Bieg terminu do załatwienia wniosku w przypadku, gdy doszło do uzasadnionego wezwania o jego sprecyzowanie, należy liczyć od daty otrzymania sprecyzowanego wniosku, w przeciwnym razie opieszałość wnioskodawcy w udzieleniu żądanych wyjaśnień mogłaby negatywnie wpłynąć na możliwość zachowania terminów ustawowych przez podmiot zobowiązany.

I OSK 124/20, Wykształcenie pracowników jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3050502 - wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r.

Nie są informacją publiczną dane o wykształceniu pracowników, którzy nie pełnią funkcji publicznych, a także niezatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w rozumieniu ustawy z 2008 r. o pracownikach samorządowych.

I OSK 2098/19, Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na przepisy o tajemnicy ustawowo chronionej lub prawo do prywatności. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3099626 - wyrok z dnia 15 czerwca 2020 r.

Walurowi informacji publicznej nie traci informacja wymagająca ochrony z uwagi na ochronę prawa do prywatności. Nadal bowiem informacja ta jest informacją publiczną. W sytuacji, gdy w ocenie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej dostęp do żądanej informacji wymaga ograniczenia ze względu na przesłanki przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.p., obowiązkiem tego podmiotu jest ocena, czy osoba, której dotyczy żądana informacja publiczna, jest osobą pełniącą funkcję publiczną, czy też nią nie jest. Jeżeli informacja dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną i informacja ta ma związek z wykonywanymi przez tę osobę zadaniami lub sprawowaną funkcją, to dostęp do tej informacji nie może zostać ograniczony z uwagi na ochronę prywatności

lub tajemnicę przedsiębiorcy. Oznacza to, że organ nie może odmówić udzielenia informacji, powołując się na art. 5 ust. 2 u.d.p.

Informacja, która nie może być udostępniona ze względu na przepisy o tajemnicy ustawowo chronionej lub prawo do prywatności nie przestaje być informacją publiczną. Pozostaje nią nadal, choć nie może zostać ujawniona, a podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w takiej sytuacji powinien wydać decyzję, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.p.

I OSK 3232/19, Brak udostępnienia kserokopii dokumentu polisy ubezpieczeniowej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3025411 - wyrok z dnia 29 maja 2020 r.

Informacją przetworzoną jest informacja opracowana przez podmiot obowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów.

I OSK 4244/18, Odmowa udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3065072 - wyrok z dnia 28 maja 2020 r.

Wydanie decyzji odmownej na podstawie przepisu art. 16 u.d.p. jest konieczne tylko w przypadku, gdyby istota żądanej informacji dotyczyła żądania ujawnienia chronionych prawem danych wskazanych osób lub danych wrażliwych innych podmiotów. Ocenę, czy w konkretnej sprawie, konieczne jest wydanie takiej decyzji należy przeprowadzać przez pryzmat złożonego w sprawie wniosku i wskazanego w nim wyraźnie zakresu żądanych informacji.

I OSK 1577/19, Wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 ust. 2 u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3028213 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Ograniczenie z art. 5 ust. 2 u.d.p. 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. Informacje dotyczące kwot wynagrodzeń, jak i składników tych wynagrodzeń oraz nagród które finansowane są ze środków publicznych i wypłacane za wykonywaną pracę, tym samym stanowią informację publiczną, niezależnie od tego, czy są to stałe elementy wynagrodzenia, czy fakultatywne lub uznaniowe.

Przepis art. 5 ust. 2 u.d.p. ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, lecz wówczas należy wydać decyzję administracyjną. I OSK 2099/19, Wniosek o udostępnienie treści opinii prawnej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3036893 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

W drodze u.d.p. niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Takie działanie pozostaje bez żadnego związku z interesem publicznym, lecz służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania sądowego.

I OSK 1703/19, Ocena, czy informacja publiczna ma postać przetworzoną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3020516 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Ocena, czy informacja publiczna ma postać przetworzoną, musi być dokonana w sposób zindywidualizowany w tym sensie, iż powinna uwzględniać uwarunkowania konkretnej sprawy zainicjowanej wnioskiem o udzielenie tej informacji, które determinują konkluzje, jakie w wyniku tej oceny można sformułować.

I OSK 1632/19, Dokumenty wymieniane pomiędzy komórkami i oddziałami jednego urzędu jako niepodlegające udostępnieniu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3008369 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym, stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej.

I OSK 1622/19, Wiadomość e-mail z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Kwestia skutecznego doręczenia na serwer pocztowy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3008335 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Także w stosunku do podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, które nie są organami administracji publicznej, wymaga się w sytuacji wykazania dokumentem wysłania wniosku, wykazania, że wniosek ten nie dotarł do adresata.

I OSK 1601/19, Zakaz wykorzystywania u.d.p. w prywatnych sprawach. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3008344 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Strona danego postępowania, także zakończonego czy przyszłego, nie może żądać informacji o sposobie i przebiegu takiego postępowania, lub dowodów w sprawie na poparcie swojego stanowiska - w ramach u.d.p., bowiem służą jej określone uprawnienia wynikające z przepisów m.in.k.p.a. lub k.p.c.

I OSK 832/19, Powiadomienie wnioskodawcy o braku żądanych danych a zarzut bezczynności w sprawie - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3078488 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Brak posiadania żądanych informacji wypełnia przesłankę negatywną do rozpatrzenia żądania. Powiadomienie wnioskodawcy o braku żądanych danych uwalnia adresata wniosku od zarzutu bezczynności w sprawie. Nie można bowiem oczekiwać od podmiotu zobowiązanego udzielenia informacji niebędącej w jego dyspozycji.

I OSK 833/19, Dostęp do dokumentów urzędowych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa energetycznego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3078471 - wyrok z dnia 27 maja 2020 r.

Świadczenie usług publicznych w zakresie przesyłania, dystrybucji i magazynowania paliw gazowych następuje za pośrednictwem urządzeń infrastruktury technicznej, której lokalizacja i posadowienie dokonywane są w oparciu o kwalifikowane akty administracyjne pochodzące od organów władzy publicznej, co w świetle przepisów u.d.p. oznacza, że informacje te zawierają informację odnoszącą się do sfery realizacji zadań publicznych podmiotu zobowiązanego, tworzą więc, zgodnie z art. 1 ust. 1

u.d.p., informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze u.d.p., będąc rodzajem informacji o treści takich aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, podlegają udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych.

Dokumenty urzędowe będące w posiadaniu przedsiębiorstwa energetycznego nie tracą charakteru informacji publicznej w przypadku, gdy ich udostępnienia domaga się osoba fizyczna pozostająca lub mogąca pozostawać w sporze cywilnoprawnym z tym przedsiębiorstwem.

I OSK 2593/19, Informacja dotycząca przynależności partyjnej sekretarza gminy jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3011830 - wyrok z dnia 26 maja 2020 r.

Pytanie o przynależności sekretarza do partii politycznej jest pytaniem skierowanym pod adresem wójta i dotyczy organizacji urzędu, za pomocą którego wykonuje on swoje zadania.

I OSK 69/19, Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w przypadku podmiotu niebędącego organem władzy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3028269 - wyrok z dnia 26 maja 2020 r.

Nadleśniczy nie jest organem władzy publicznej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p., lecz podmiotem reprezentującym Skarb Państwa zgodnie z odrębnymi przepisami, tj. przepisami ustawy z 1991 r. o lasach - art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.p.

I OSK 1298/19, Zawieszenie postępowania przez organ ze względu na brak statusu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3020854 - wyrok z dnia 25 maja 2020 r.

W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej nie jest dopuszczalne z powołaniem się na przepisy k.p.a. i jego instytucje kwestionowanie przez organ swojej właściwości w sprawie.

I OSK 3307/19, Wniosek o uznanie za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego jako niestanowiący informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3020891 - wyrok z dnia 21 maja 2020 r.

Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu. Rzecz w tym, czy dokument taki zawiera informację publiczną.

I OSK 1/20 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007727 - wyrok z dnia 21 maja 2020 r.

Decyzja, która zawiera treść oświadczenia woli, utrwalona i podpisana przez funkcjonariusza publicznego, traci charakter indywidualny poprzez usunięcie z niej danych chronionych u.o.d.o. Tak spreparowana kserokopia decyzji administracyjnej staje się ważną informacją o sposobie działania organu administracji oraz o treści i formie podejmowanych przez ten organ rozstrzygnięć.

I OSK 4369/18, Wniosek o dostęp do informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3025429 - wyrok z dnia 18 maja 2020 r.

Jeżeli informacja publiczna wiąże się z koniecznością wytworzenia jakościowo nowej informacji, dotychczas nieistniejącej w przyjętej ostatecznie treści i postaci, to pomimo tego, że jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i stanowi sumę informacji prostych, to jednak sposób i charakter jej wytworzenia, w następstwie selekcji, analizy i zestawienia dokumentów potrzebnych do jej udzielenia, co nie stanowi zwykłych czynności organu, nakazuje uznać, iż żądana informacja publiczna stanowi informację przetworzoną.

I OSK 2598/19, Zaniechanie wyjaśnienia powodów braku posiadania dokumentacji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3025553 - wyrok z dnia 18 maja 2020 r.

Szczególne znaczenie nabiera uwiarygodnienie oświadczenia o nieposiadaniu informacji, które podmiot powinien posiadać, gdyż informacja ta jest związana z zakresem jego działalności i posiadaną kompetencją, a jej wytworzenie wynika z przepisu prawa.

I OSK 2267/19, Odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na możliwość jej pozyskania w ramach innej procedury. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3039435 - wyrok z dnia 18 maja 2020 r.

Określone fakty czy dane nie tracą waloru informacji publicznej przez to tylko, że są lub będą przedmiotem, czy dowodem, w innych sprawach. Jednakże innym zagadnieniem jest kwestia udostępnienia owej informacji wnioskodawcy w takich okolicznościach. Wówczas - nie tracąc charakteru publicznego (obiektywnie rzecz ujmując) - informacja publiczna nie powinna być udostępniona w trybie przepisów u.d.p. Jeśli zatem ze sprawy wynika, że żądający nadużywa swego prawa, albo ma możliwość uzyskania informacji w innym trybie, zwłaszcza w toczącym się postępowaniu przed organami państwa, nie może korzystać z przepisów ustawy. Jest to bowiem sprzeczne z jej celem.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą służyć realizacji celów, dla których właściwe są inne tryby postępowań; w tym nie są środkiem pozwalającym na gromadzenie dowodów w sprawach przed organami państwa.

I OSK 1447/19, Zakres stosowania przepisów k.p.a. do decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3099530 - wyrok z dnia 18 maja 2020 r.

Wykładnia systemowa art. 16 ust. 2 u.d.p. prowadzi do wniosku, że pod pojęciem "stosowania przepisów k.p.a. do decyzji" nie należy rozumieć jedynie wymogu stosowania przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.), ale także nakaz stosowania przepisów pozostających w związku z wydaniem decyzji (zwrot "do decyzji" oznacza "do wydania decyzji"). Są to w szczególności przepisy regulujące procedurę, która kończy się wydaniem i doręczeniem decyzji oraz przepisy, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji. Nie można przy tym podzielić stanowiska, że wszczęcie postępowania odwoławczego powoduje poszerzenie zakresu stosowania przepisów k.p.a. nie tylko o te, które regulują postępowanie odwoławcze, ale także np. art. 97 § 1 k.p.a.

I OSK 835/19, Charakter otwartego katalogu określonego w art. 6 u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3047220 - wyrok z dnia 7 maja 2020 r.

Przepis art. 6 u.d.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, przy czym zawarte w nim wyliczenie nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji publicznej. Określa on przedmiotowo, jakie informacje

podlegają udostępnieniu w trybie tej ustawy. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu powołanej ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji.

I OSK 834/19, Brak możliwości udzielenia żądanej informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3047263 - wyrok z dnia 7 maja 2020 r.

W sytuacji, gdy organ nie dysponuje informacją publiczną, o której udzielenie wnioskodawca się zwrócił, jedyną dopuszczalną i właściwą formą odniesienia się do wniosku jest pismo zawiadamiające o braku możliwości udzielenia żądanej informacji publicznej. Nie jest obowiązkiem organu udowodnienie twierdzeń dotyczących przyczyn nie udostępnienia żądanej informacji publicznej, zadaniem organu jest natomiast w sposób wiarygodny i rzetelny wskazanie przyczyn określonego stanu sprawy. Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika obowiązek organu wykazania w szczególności sposobu, że nie jest dysponentem wnioskowanej informacji publicznej.

I OSK 1080/19, Kryteria oceny istnienia tajemnicy przedsiębiorcy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2978833 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

W sytuacji, gdy przepis art. 15 ust. 1 ustawy z 2010 r. o zasadach finansowania nauki wyłącza z dostępu do informacji publicznej określone w powołanym przepisie dokumenty, przyznając im status objętych tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu u.z.n.k., to brak uzasadnionych podstaw do kwestionowania prawidłowości ograniczenia prawa do informacji publicznej na skutek odesłania do "tajemnic ustawowo chronionych", przy czym jeden rodzaj tych tajemnic, tj. "tajemnica przedsiębiorcy" stanowi podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej w oparciu o treść art. 5 ust. 2 u.d.p.

I OSK 3386/19, Skarga na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2979055 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Oceny bezczynności podmiotu zobowiązanego do udzielenia wnioskowanej informacji publicznej dokonuje się według stanu faktycznego na dzień orzekania przez sąd administracyjny, który jest zobowiązany badać, czy w dacie wniesienia skargi, a następnie w dacie zamknięcia rozprawy adresat wniosku pozostawał w bezczynności. A zatem ma obowiązek uwzględniania zdarzeń, które powodują, że ewentualne zobowiązanie do wyeliminowania

bezczynności staje się zbędne lub nawet niedopuszczalne. Sąd może oddalić skargę na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej jedynie w przypadku stwierdzenia, że na dzień wniesienia skargi podmiot zobowiązany nie pozostaje w bezczynności. Jeżeli więc przed dniem orzekania w sprawie ze skargi na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej podmiot zobowiązany udzielił informacji publicznej, choćby z przekroczeniem ustawowego terminu, lub odmówił jej udzielenia w formie decyzji, oznacza to, że nie pozostaje on w stanie bezczynności i sąd nie może uwzględnić skargi. Nie może bowiem zobowiązać adresata wniosku do podjęcia czynności, która została podjęta przed dniem rozpoznania przez sąd skargi. Celem skargi do sądu administracyjnego na bezczynność jest doprowadzenie do podjęcia przez podmiot zobowiązany do określonego w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej działania.

W sprawie ze skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej Sąd jest zobligowany do ustalenia wyłącznie podmiotu zgłaszającego żądanie udostępnienia informacji publicznej. Nie bada żadnych innych przesłanek. Skoro "każdemu" przysługuje prawo żądania informacji publicznej, to tym samym stroną postępowania sądowego (art. 32 p.p.s.a.) jest "każda" osoba, która żąda sądowej kontroli prawidłowości realizacji jej wniosku. Interes prawny do wniesienia skargi ma zatem jedynie osoba wnioskująca o udostępnienie informacji publicznej.

I OSK 3351/19, Brak istnienia informacji w formie zmaterializowanej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2978807 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Dopóki określona informacja istnieje tylko w pamięci przedstawiciela władzy publicznej i nie jest utrwalona w jakiegokolwiek formie, tak aby można było w sposób nie budzący wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja taka nie ma waloru informacji publicznej.

I OSK 504/19, Informacja publiczna i jej udostępnianie. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2987203 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Art. 6 ust. 1 u.d.p. ustala jedynie w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacja publiczna. Niedopuszczalne jest zatem przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w tym przepisie, nie jest informacją publiczną. W razie wątpliwości co do charakteru wnioskowanej informacji, należy - respektując zasadę powszechnego dostępu - interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji. Zgodnie z

art. 1 ust. 1 u.d.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, również informacja o wydatkowaniu przez organ środków publicznych.

I OSK 4105/18, Informacja o wykształceniu osoby pełniącej funkcję publiczną, jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038276 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Kwestia dotycząca wykształcenia osób pełniących funkcje publiczne stanowi informację publiczną. Posiadane wykształcenie w sposób oczywisty wpływa na poziom kompetencji danej osoby i jej kwalifikacji do wykonywania powierzonych jej zadań. Rodzaj lub typ wykształcenia nie pozostaje bez wpływu na jakość wykonywanej funkcji publicznej. Jest to wiedza na temat kompetencji danej osoby pełniącej funkcje publiczne i - co się z tym wiąże - jej predyspozycji i potencjału intelektualnego do wykonywania określonej funkcji publicznej.

I OSK 953/19, Utworzenie nowego zestawienia w oparciu o informacje proste jako informacja przetworzona - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3072220 - wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r.

Jeżeli utworzenie nowego zestawienia w oparciu o informacje proste wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności, gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to czynności podejmowane w tym zakresie wskazywać będą na proces tworzenia jakościowo nowej informacji, a więc informacji przetworzonej. Nowe zestawienie informacji prostych nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów.

I OSK 2644/19, Bezczynność organu administracji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2976888 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

W art. 13 u.d.p. zostały ustalone inne, krótsze terminy udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji, niż terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Celem takiego rozwiązania jest takie uregulowanie trybu udzielania informacji publicznej przez organy administracji, aby było to postępowanie jak najbardziej odformalizowane oraz toczące się bez zbędnej zwłoki.

I OSK 2843/19, Ignorowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2974803 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Z charakteru prawa do informacji publicznej wynika, że podmiot, który nie jest zobowiązany do udzielenia informacji powinien o tym powiadomić wnioskodawcę, ponieważ w ten sposób odpowiada na jego wniosek i pozwala mu na dalsze poszukiwanie pożądaných informacji poprzez zwrócenie się do podmiotu właściwego.

I OSK 3280/19, Decyzja administracyjna jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3025712 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Decyzja administracyjna stanowi informację publiczną. Treść aktu administracyjnego, a zatem decyzji administracyjnej nie tylko stanowi - zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.p. informację publiczną o sprawach publicznych, ale stosownie do - art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy - będąc rodzajem informacji dotyczących treści i postaci dokumentu urzędowego, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, zarówno co do treści, jak i postaci. Decyzje rozstrzygające sprawy administracyjne, jako akty administracyjne o charakterze indywidualnym, są dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy.

I OSK 1348/19, Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3025611 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Pojęcie "zadanie publiczne" użyte w art. 4 u.d.p. zamiast pojęcia "zadanie władzy publicznej" użytego w art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty nie będące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań.

I OSK 3085/19, Brak uznania przez organ wnioskowanej informacji za przetworzoną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3053006 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Dopiero, gdy organ jednoznacznie wskaże i uzasadni, że żądana informacja publiczna stanowi informację przetworzoną, prawidłowe jest wezwanie wnioskodawcy do wykazania, że informacja ta jest szczególnie istotna dla interesu publicznego.

I OSK 1352/19, Uchwały wspólnoty mieszkaniowej niestanowiące informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3043444 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Wspólnota mieszkaniowa, będąca jednostką organizacyjną niezwiązaną z funkcjonowaniem władzy publicznej, stanowi podmiot prywatny i oceny tej nie zmienia fakt, że zarząd nieruchomością wykonywany jest przez podmiot wykonujący również zadania publiczne. Tym samym, wnioskowane uchwały wspólnoty nie mogą zostać uznane za informację publiczną. Wykładnia prokonstytucyjna art. 6 ust. 1 i 2 u.d.p. prowadzi do wniosku, że informacją o sprawie publicznej jest bowiem informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy oraz o zasadach ich funkcjonowania, jedynie w zakresie dotyczącym działalności w sferze publicznej tych podmiotów.

I OSK 3070/19, Bezczynność organu w zakresie udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3047147 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Bezczynność występuje wówczas, gdy organ nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 u.d.p. ze względu na ograniczenia ujęte w art. 5 tej ustawy bądź w związku z niespełnieniem przez stronę warunku wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. (nie wykazanie szczególnie uzasadnionego interesu publicznego), jak też nie wydaje decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych we wniosku. Nadto, organ jest bezczynny wówczas, gdy nie zawiadamia wnioskodawcy w drodze zwykłego pisma o braku posiadania żądanej od niego informacji publicznej.

I OSK 3117/19, Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2982180 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, ale także te sporządzone przez inne podmioty, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest również i to w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio.

I OSK 1561/19, Pojęcie „sprawy publicznej” a konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2982166 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

U.d.p. nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie. Stosownie bowiem do art. 1 ust. 1 u.d.p. jedynie informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Określenia istoty pojęcia "sprawa publiczna" powinno się dokonywać na podstawie kryterium interesu ogólnego i jednostkowego. Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu.

I OSK 3127/19, Obowiązek udostępnienia informacji publicznej a posiadanie takiej informacji. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2982156 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Ze wskazanego art. 4 ust. 3 u.d.p. wynika, że przepis ten ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy wniosek dotyczy informacji publicznej. Organ pozostaje w bezczynności tylko w przypadku, gdy zobligowany jest udzielić informacji publicznej, a jej nie udziela i nie wydaje stosownej decyzji o odmowie udostępnienia takiej informacji.

I OSK 1079/19, Określenie żądania udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3012467 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

To wnioskodawca określa, jakiej informacji się domaga i w odniesieniu do wniosku organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej udziela informacji, a także bada jej charakter i ewentualne przesłanki ograniczające udzielenie informacji.

I OSK 1419/19, Bezczytność organu z rażącym naruszeniem prawa w sprawie z zakresu udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3009325 - wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.

W przypadku przekroczenia przez organ ustawowego terminu załatwienia sprawy, o tym, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, nie decyduje sam tylko przedmiot sprawy, ale wszystkie okoliczności z tym związane, w tym także czas trwania tejże bezczynności. Chodzi tutaj o wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym, takim jak oczywiście lekceważący stosunek organu do złożonego wniosku strony, duże natężenie braku woli organu w załatwieniu wniosku, działanie organu wbrew określonym standardom bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla takiej praktyki.

I OSK 563/19, Brak możliwości udostępniania danych zawartych w operacie ewidencyjnym w trybie u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2978265 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2020 r.

Jeżeli skarżący żąda konkretnych danych zawartych w operatach ewidencyjnych sporządzonych i złożonych do zasobu geodezyjno-kartograficznego na podstawie przepisów p.g.k., to nie jest istotne, czy dane te są wprost wymienione w tej ustawie jako podlegające udostępnieniu, lecz czy ta ustawa stanowi ustawę określającą odmienne zasady i tryb dostępu do informacji znajdujących się w operacie ewidencyjnym i czy ta regulacja jest w tym zakresie zupełna.

I OSK 2794/19, Niedysponowanie informacją publiczną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2982145 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2020 r.

Z art. 4 ust. 3 u.d.p. również wynika, że przepis ten ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy wniosek dotyczy informacji publicznej. Organ pozostaje w bezczynności tylko w przypadku, gdy zobligowany jest udzielić informacji publicznej, a jej nie udziela i nie wydaje stosownej decyzji o odmowie udostępnienia takiej informacji. W przypadku zaś gdy informacja o jaką ubiega się zainteresowany nie ma charakteru informacji publicznej, organ nie pozostaje w zwłoce w zakresie udostępnienia informacji publicznej, jeżeli pismem poinformuje o tym wnioskodawcę.

I OSK 1939/19, Informacja publiczna a jej nośnik. Obowiązek sprecyzowania wniosku o udzielenie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3091752 - wyrok z dnia 28 kwietnia 2020 r.

Wyłącznie wnioskodawca określa, czego dotyczy jego żądanie. Adresat wniosku nie został upoważniony do dokonywania interpretacji treści, modyfikowania lub zmiany żądania. Wskazanie wnioskowanych informacji musi być na tyle precyzyjne i jasne, by przedmiot i zakres wniosku nie budził wątpliwości. Jeżeli wniosek nie spełnia tego standardu i nie zostanie sprecyzowany przez wnioskodawcę w sposób pozwalający odczytać jego wolę, wówczas nie może być traktowany jako wniosek o informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.p.

Odróżnia się pojęcie samej informacji publicznej od nośnika, na którym została ona utrwalona. Informacja jest pewnym komunikatem, wiedzą o jakimś fakcie. Nośnikiem na którym taka informacja jest utrwalona może być papier lub środki elektroniczne przechowujące dokonane na nich zapisy. Ustawodawca tylko w jednym przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 4 lit. a u.d.p., zobowiązał do udostępnienia informacji publicznej zarówno co do treści, jak i postaci, a więc również do udostępniania nośnika, który zawiera informację publiczną. Chodzi tutaj o dokument urzędowy, którego ustawowa definicja zawarta została w art. 6 ust. 2 u.d.p. Ponadto przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 określa, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do wglądu jedynie do dokumentów urzędowych.

I OSK 2901/19, Obowiązek konkretyzacji wnioskowanej informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3047152 - wyrok z dnia 24 kwietnia 2020 r.

Uznanie, że w oparciu o u.d.p. można wnioskować o dostęp do całości akt, czy o sporządzenie kopii wszystkich dokumentów zawartych w aktach, czy tylko kopii dokumentów z akt "zawierających" informację publiczną bez sprecyzowania o jaką informację w istocie chodzi (poza wskazaniem że publiczną) każdorazowo nakładałoby na organ konieczność nie tylko analizy całości akt, ale również konieczność jednoczesnego podjęcia wielu różnych rozstrzygnięć dostosowanych odpowiednio do poszczególnych informacji, co nie wydaje się ani prawidłowe, ani też z praktycznego punktu widzenia możliwe. Przedmiotem regulacji u.d.p. jest informacja publiczna pojmowana jako pewna wiedza, wiadomość, fakt, rzeczywistość.

I OSK 967/19, Treść dokumentu urzędowego jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3030563 - wyrok z dnia 22 kwietnia 2020 r.

Przedmiot informacji publicznej posiadają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw.

I OSK 894/19, Fundacja finansowana ze środków publicznych jako podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3036990 - wyrok z dnia 21 kwietnia 2020 r.

Fundacja, jako dysponent środków publicznych przekazywanych spółki, w których pozycję dominującą posiada Skarb Państwa, jest - stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p. - podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Tym samym informacja będąca w dyspozycji fundacji odnosząca się do publicznej sfery działalności będzie informacją publiczną podlegającą udostępnieniu.

I OSK 1058/19, Obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Uznanie żądanej informacji za informację o charakterze publicznym - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3030597 - wyrok z dnia 21 kwietnia 2020 r.

Ogólne sformułowania o uznaniu żądanych informacji jako informacji o charakterze publicznym, przy braku jakiegokolwiek argumentacji w zakresie spełnienia warunku podmiotowego Spółki - jako podmiotu wykonującego zadania publiczne, należy uznać za niewystarczające.

I OSK 2937/19, Odmowa udzielenia informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3009424 - wyrok z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Organ kwalifikując żadaną informację jako informację przetworzoną, o swojej ocenie powinien powiadomić stronę wnioskującą, tak aby miała możliwość wykazania w określonym przez podmiot zobowiązany terminie, że zachodzi przesłanka warunkująca uzyskanie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. Po upływie wyznaczonego terminu, nawet w sytuacji milczenia strony, organ, dla zrealizowania obowiązków wynikających z u.d.p., powinien albo udostępnić wnioskowaną informację albo wydać decyzję odmowną, wykazując w niej brak przesłanki przewidzianej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p.

I OSK 2958/19, Zarzut nieprawidłowego ustalenia stanu faktycznego w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2979207 - wyrok z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej prowadzi czynności procesowe stanowiące postępowanie wyjaśniające. Bez tych czynności nie byłaby możliwa ocena, czy żądana informacja ma charakter informacji publicznej. Czynności te nie są jednak oparte o przepisy k.p.a. regulujące postępowanie dowodowe, ale podlegają one, w ramach art. 133 § 1 p.p.s.a., kontroli sądu administracyjnego.

I OSK 1393/18, Korespondencja z agencją ratingową jako tajemnica przedsiębiorcy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3015335 - wyrok z dnia 11 marca 2020 r.

Nie może zostać ujawniona jakakolwiek korespondencja z agencjami ratingowymi, ponieważ każdy dokument ma charakter badawczy, tzn. zawiera informacje, które w większym lub mniejszym stopniu są brane pod uwagę przy wystawianiu przez agencję oceny wiarygodności kredytowej, a przekazywane informacje wskazują na stosowane metody badawcze i przyjęte przez agencję zasady postępowania. Umowy stanowią podstawę współpracy agencji ze swoim klientem, w których również znajdują się postanowienia wskazujące na przyjęte przez daną agencję zasady postępowania i stosowane metody, które stanowią tajemnicę przedsiębiorcy.

I OSK 951/19, Podstawowy termin udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2956984 - wyrok z dnia 10 marca 2020 r.

Przepis art. 13 ust. 1 u.d.p. określa podstawowy termin udzielenia informacji publicznej. Podmiot zobowiązany ma obowiązek odpowiedzieć na wniosek o udostępnienie informacji publicznej na tyle szybko, na ile pozwalają mu posiadane siły i środki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od otrzymania wniosku.

I OSK 969/19, Administrator cmentarza wyznaniowego jako podmiot obowiązany do udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2956907 - wyrok z dnia 10 marca 2020 r.

Wobec wykonywania zdania publicznego polegającego na obowiązku zapewniania miejsca pochówku osób nie należących do wspólnoty religijnej-administrator cmentarza wyznaniowego jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w zakresie związanym z tym zadaniem. W tym zakresie informacje o liczbie osób pochowanych na danym cmentarzu oraz opłat związanych z pochówkiem stanowią informację publiczną, ponieważ dotyczą kwestii związanych z wykonywaniem zadań publicznych wynikających z przepisów ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

I OSK 3922/18, Uzasadnienie ograniczenia prawa do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007257 - wyrok z dnia 10 marca 2020 r.

Nie jest dopuszczalne w świetle przepisów u.d.p. powoływanie się na przesłankę wyłączenia informacji z obowiązku jej udostępnienia bez wskazania konkretnej argumentacji, uzasadniającej przyczyny uznania, że zachodzą szczególne okoliczności wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.p. Tylko jasne, nieabstrakcyjne i szczegółowe przedstawienie stanowiska może oprzeć się zarzutowi naruszenia w decyzji przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

I OSK 481/19, Brak wystąpienia stanu beczynności w zakresie dostępu do informacji publicznej Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3566725 - wyrok z dnia 10 marca 2020 r.

O beczynności organu możemy mówić wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadząc postępowanie, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem w terminie decyzji czy postanowienia lub innego aktu lub nie podejmuje innej stosownej czynności. Nie ma natomiast znaczenia, z jakich powodów określony akt lub czynność nie została dokonana przez organ.

I OSK 3559/18, Objęcie informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy po złożeniu wniosku o jej udostępnienie. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007209 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego jako dochód jednostki samorządu terytorialnego, jako należność publicznoprawna, stanowi informację o sprawach publicznych. Natomiast objęcie takiej informacji tajemnicą przedsiębiorcy dopiero, gdy został złożony wniosek o udzielenie informacji publicznej, oznacza, że wcześniej spółdzielnia mieszkaniowa nie uznawała, iż żądane informacje są warte ochrony, a więc nie podjęła działań zmierzających do stałego zapewnienia poufności określonych danych. Nie została zatem zrealizowana przesłanka pozwalająca na uznanie, że określone informacje były objęte tajemnicą przedsiębiorcy.

I OSK 3747/18, Wystąpienie o dostęp do wniosku o zasiedzenie do gminy w sytuacji, gdy dokument stał się częścią akt sprawy cywilnej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007292 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

Żądanie dotyczące udostępnienia kserokopii wniosków o zasiedzenie wraz z ich załącznikami nie może być zrealizowane w trybie u.d.p.

I OSK 3955/18, Ocena wniosku o udostępnienie informacji publicznej pod kątem przesłanek ograniczających dostęp. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007295 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

Ustalenie, że żądana informacja publiczna nie dotyczy osoby pełniącej funkcji publicznej i nie ma ona związku z wykonywanymi przez nią zadaniami lub sprawowaną funkcją, wówczas możliwe jest wydanie decyzji o odmowie udzielenia informacji z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.p. Dlatego też organ rozpatrujący wnioski o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany jest do poczynienia stosownych rozważań w tym zakresie. Powinien zatem każdorazowo analizować czy żądana informacja jest niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której taka informacja dotyczy, tj. ocenić, czy w sprawie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do informacji.

I OSK 3787/18, Notatka policyjna jako dokument urzędowy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3007162 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

Notatka policyjna, jako dokument wytworzony przez funkcjonariusza publicznego w ramach jego kompetencji, jest oczywiście dokumentem urzędowym, w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.p., a więc od strony przedmiotowej stanowi informację publiczną. To, czy taka informacja publiczna może być udostępniona w trybie omawianej ustawy zależy między innymi od tego, czy nie zachodzi wyłączenie, o jakim mowa w art. 1 ust. 2 u.d.p., czyli jeśli przepisy innych ustaw nie określają odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

I OSK 3934/18, Przedmiot kontroli sądu w przypadku skarg na bezczynność w sprawach z zakresu informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2842159 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

W przypadku skarg na bezczynność w sprawach z zakresu informacji publicznej, w przypadku udzielenia przez podmiot zobowiązany informacji w terminie określonym w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 u.d.p., przedmiotem kontroli sądu jest prawidłowość udzielonej informacji, a więc czy po pierwsze, odpowiada ona treści wniosku o

udostępnienie informacji publicznej oraz po drugie, czy podmiot zobowiązany prawidłowo ustalił, że żądane dane nie mieszczą się w zakresie "pojęcia informacja publiczna" lub że część z nich nie podlega ujawnieniu.

I OSK 165/19, Anonimizacja danych dokonana przez stowarzyszenie jako niewystarczająca forma odmowy udostępnienia tych danych, prowadząca do bezczynności. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2842136 - wyrok z dnia 3 marca 2020 r.

Anonimizacja danych zawartych w żądanych dokumentach, jako dopuszczalna bezdecyzyjna forma ograniczenia dostępu do części żądanych danych, jest wypełnieniem obowiązków wynikających z u.d.p. tylko w sytuacji, gdy czynność ta nie pozbawi dokumentów waloru informacyjnego, jaki wynika ze złożonego wniosku. Innymi słowy, nie może niweczyć rezultatu, do którego dążył wnioskodawca, przedkładając swój wniosek.

I OSK 3264/18, Pojęcie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3022085 - wyrok z dnia 28 lutego 2020 r.

Ustawowe rozumienie pojęcia informacji publicznej zdeterminowane jest przedmiotowo pojęciami "sprawy publicznej" oraz "działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne" i nie jest istotne przez kogo tego rodzaju informacje zostały wytworzone.

I OSK 3211/18, Dokumenty wewnętrzne a ich udostępnienie w trybie u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3027047 - wyrok z dnia 28 lutego 2020 r.

Nie każdy dokument wytworzony przez podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej staje się informacją publiczną. Dokumenty, które mają charakter roboczy, koncepcyjny, wytworzony tylko na potrzeby danego podmiotu nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.p.

I OSK 3345/18, Odmowa udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3022294 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

Jedną z form załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej jest wydanie decyzji odmownej, m.in. w razie uznania, że żądane informacje podlegają ochronie w świetle art. 5 ust. 2 u.d.p.

I OSK 3401/18, Problematyka wytworzenia informacji przez inny podmiot. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3031063 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

Fakt, że dana informacja wytworzona została przez inny podmiot, nie zwalnia organu od jej udostępnienia.

I OSK 3502/18, Protokoły z posiedzenia KRRiTV jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038182 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

Protokoły z posiedzenia KRRiT stanowią informację publiczną.

I OSK 3397/18, Domniemanie doręczenia wiadomości na oficjalny adres poczty elektronicznej organu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3031018 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

Potwierdzenie faktu wysłania wiadomości pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek.

I OSK 3445/18, Brak szczególnych uprawnień dla radnych w zakresie dostępu do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3041220 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

Przepisy u.d.p. przyznają jednakowo szeroki dostęp do informacji dla wszystkich zainteresowanych, bez wyodrębnienia szczególnych uprawnień dla radnych.

I OSK 3322/18, Informacja w postaci noty dyplomatycznej jako wypełniająca znamiona pojęcia „informacji o sprawach publicznych”. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2846461 - wyrok z dnia 26 lutego 2020 r.

W sytuacji, gdy żądana nota dyplomatyczna nie może być udostępniona ze względu na wystąpienie okoliczności określonych w art. 5 u.d.p. bądź we wskazanych w tym przepisie ustawach szczególnych lub w zwyczajowym prawie międzynarodowym, właściwą formą odmowy udostępnienia noty dyplomatycznej jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 tej ustawy.

I OSK 1844/18, Dane dotyczące podmiotu składającego deklarację jako tajemnica skarbowa. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3022094 - wyrok z dnia 20 lutego 2020 r.

Dane dotyczące podmiotu składającego deklarację są immanentną częścią deklaracji i dlatego one także, poza pozostałymi danymi ujętymi w deklaracji, objęte są tajemnicą skarbową.

I OSK 1685/18, Definicja informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3010034 - wyrok z dnia 20 lutego 2020 r.

Informacja publiczna przetworzona nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją. Może ona bowiem obejmować dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji.

I OSK 1644/18, Ujawnienie danych osobowych osób wchodzących w skład zespołu ekspertów przygotowujących nową podstawę programową. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2817414 - wyrok z dnia 14 lutego 2020 r.

Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną winno być ujmowane szeroko i nie ograniczać się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegającą się o ich wypełnianie.

I OSK 1643/18, Ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3027003 - wyrok z dnia 14 lutego 2020 r.

Wysokość wynagrodzenia obok takich danych osobowych, jak imię, nazwisko, wiek, wykonywany zawód, stanowi sferę prywatności, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 u.d.p. Nagroda przyznana pracownikowi, nawet jeśli ma charakter uznaniowy, jest częścią wynagrodzenia ze stosunku pracy.

I OSK 578/19, Informacja o nagrodach jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2791382 - wyrok z dnia 14 lutego 2020 r.

Informacja o majątku publicznym stanowi informację publiczną. W skład tego majątku wchodzi wynagrodzenia wszystkich pracowników urzędu. Wynagrodzenia wraz ze wszystkimi składnikami (w tym także nagrody) finansowane są ze środków publicznych, a gospodarka tymi środkami jest jawna, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 33 ust. 1 u.f.p. Wynagrodzenia wszystkich pracowników urzędu należą do kategorii spraw o znaczeniu publicznym, skoro wiążą się ze sposobem gospodarowania środkami stanowiącymi majątek publiczny, a zatem informacje te mieszczą się w szeroko rozumianym pojęciu informacji publicznej.

Zatem wnioskując o podanie wysokości nagród przyznanych pracownikom Ministerstwa, Stowarzyszenie w istocie żąda udostępnienia informacji publicznej. Wobec tego organ ma obowiązek takiej informacji udzielić bądź wydać decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli uznaje, że wnioskowana informacja publiczna nie może zostać udostępniona ze względu na dobra prawnie chronione. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepis art. 5 ust. 2 u.d.p. ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, lecz wówczas należy wydać decyzję administracyjną.

I OSK 2477/18, Świadoma rezygnacja z ochrony prawa do prywatności. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3059064 - wyrok z dnia 4 lutego 2020 r.

W sytuacji, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa do prywatności, wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.p. ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy zostaje wyłączone.

I OSK 2634/18, Autonomiczny charakter pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną”. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3059156 - wyrok z dnia 4 lutego 2020 r.

Osobą pełniącą funkcję publiczną i mającą związek z pełnieniem takiej funkcji będzie każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach jakichkolwiek osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, jeżeli funkcja ta obejmuje uprawnienia m.in. do dysponowania majątkiem publicznym, zarządzania sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Istotne jest posiadanie prawa do działania wpływającego na podejmowanie decyzji (nie tylko w sensie procesowych rozstrzygnięć) w tej materii (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r. sygn. akt I OSK 1044/13, dostępny CBOSA). Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną.

Pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" ma na gruncie u.d.p. autonomiczne i szersze znaczenie niż w art. 115 § 13 i 19 k.k. Użyte w art. 5 ust. 2 u.d.p. pojęcie "osoby pełniącej funkcję publiczną" obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.p., tj. na sferę publiczną.

I OSK 2701/18, Ochrona danych osobowych a ograniczenie prawa do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3010259 - wyrok z dnia 4 lutego 2020 r.

Okoliczność, że określona informacja (umowa o pracę) zawiera dane dotyczące prywatności czy też inne prawem chronione tajemnice nie oznacza, że traci ona przez to charakter informacji publicznej. Jest to nadal informacja publiczna z tym, że zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.p. prawo do jej uzyskania podlega stosownym ograniczeniom. W takiej sytuacji organ może odmówić udostępnienia takiej informacji, ale stosownie do art. 16 ust. 1 u.d.p. obowiązany jest wydać stosową decyzję w tym przedmiocie.

I OSK 2832/18, Treść wniosku w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3566717 - wyrok z dnia 4 lutego 2020 r.

Brak powołania się przez wnioskodawcę na ustawę o u.d.p. (tryb postępowania w niej zawarty) w treści pisma zawierającego żądanie udzielenia informacji nie przesądza o tym, że pismo takie nie może stanowić wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

I OSK 2335/18, Forma odmowy udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2825569 - wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r.

Dane osobowe osób fizycznych ujawnione w rejestrze umów zawieranych z podmiotami publicznymi korzystającymi z majątku publicznego podlegają udostępnieniu w trybie u.d.p. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że dane osobowe kontrahentów jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, winny być udostępnione jako informacja publiczna i nie powinny podlegać wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.p. Przemawia za tym funkcja kontroli społecznej, pozwalająca lokalnej społeczności weryfikować wykonanie umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym racjonalne i gospodarne wydawanie środków publicznych, a także sprawdzać czy zawierane umowy nie stanowią swoistego przejawu nepotyzmu lub korupcji politycznej, które w oczywisty sposób podkopują zasady funkcjonowania społeczności lokalnej. Przeciwdziałanie owym zjawiskom dostatecznie usprawiedliwia transparentne funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Sama anonimizacja takich informacji, bez jednoczesnego rozstrzygnięcia w trybie art. 16 ust. 1 u.d.p. o odmowie dostępu do nich, jest niewystarczającym działaniem organu, które nie chroni przed zarzutem bezczynności.

I OSK 1482/18, Brak obowiązku ujawnienia danych osoby zawierającej umowę cywilnoprawną z funkcjonariuszem publicznym. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3022065 - wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r.

Sam fakt zawarcia umowy cywilnoprawnej o dzieło z podmiotem publicznym nie powoduje, że osoba która zobowiązała się do wykonania dzieła staje się automatycznie osobą pełniącą funkcję publiczną. W przeciwnym wypadku każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną narażałby go na ograniczenie prawa do prywatności przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 u.d.p. Ograniczenie prawa do prywatności nie dotyczy podmiotów mających jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji publicznych ale podmiotów realizujących bezpośrednio zadania przypisane pełniącym funkcje publiczne. Powyższych przesłanek nie spełnia osoba, która zawarła z Kancelarią Prezydenta RP umowę na sporządzenie artykułów o funkcjonowaniu NATO, wykonanie ekspertyzy o polityce zagranicznej Prezydenta RP, przygotowanie utworów muzycznych, słowno - muzycznych na wernisaż, a także osoba która zobowiązała się do wykonania naczyń liturgicznych. Objęte umowami zobowiązania nie miały związku z wykonywaniem funkcji publicznej Prezydenta RP.

Niepubliczni kontrahenci umów winni więc korzystać z prawa do prywatności poprzez nieujawnianie imienia, nazwiska tj. danych, pozwalających na identyfikację.

I OSK 2433/18, Dostęp do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2825597 - wyrok z dnia 28 stycznia 2020 r.

Prawa o dostęp do informacji publicznej nie jest natomiast sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Tryb udostępniania informacji w całości reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zawarte w niej odesłanie do przepisów kodeksu jest bardzo wąskie i dotyczy wyłącznie wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji i decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 2 u.d.p.). Stąd w sprawach z zakresu informacji publicznych nie może mieć zastosowania ta część art. 53 § 2b p.p.s.a. w której mowa, że skarga na bezczynność lub przewlekłość "może być wniesiona (...) po wniesieniu ponaglenia". Przepis ten należy interpretować tak, że ponaglenie jest wymagane wtedy, gdy sprawa, której dotyczy skarga na bezczynność lub przewlekłość, prowadzona jest w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego lub przy ich zastosowaniu.

Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się bowiem w trybie unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego, poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.d.p. oraz wynikającym z regulacji art. 15 ust. 2 u.d.p. Dlatego też skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Nie ma bowiem wątpliwości, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej wszczyna postępowanie, w ramach którego mogą być podejmowane różnorakie czynności. Z założenia ma to jednak być postępowanie odformalizowane i szybkie, co wynika z celu ustawy oraz jej regulacji zawartej w art. 10 ust. 2 u.d.p., stanowiącym, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

I OSK 1489/18, Tajemnica przedsiębiorcy jako przesłanka wyłączenia dostępu do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785241 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Wskazując na tajemnicę przedsiębiorcy, jako przesłankę wyłączenia dostępu do informacji publicznej, organ powinien oceniać zaistnienie w sprawie tej podstawy do odmowy udzielenia informacji publicznej, badając każdorazowo zarówno formalny, jak i materialny element tajemnicy przedsiębiorcy.

I OSK 476/19, Niezadowolenie z treści udzielonej przez organ odpowiedzi na wniosek a zasadność skargi kasacyjnej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3048129 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Fakt niezadowolenia z treści udzielonej przez organ odpowiedzi na wniosek nie może przesądzać o zasadności skargi, a tym samym o istnieniu podstaw do przyjęcia bezczynności organu w powyższym przedmiocie.

I OSK 574/19, Brak technicznych możliwości realizacji wniosku o dostęp do informacji publicznej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3046937 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

W razie stwierdzenia, że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, nie pozwalają na udostępnienie informacji w sposób i w formie określonych we wniosku, należy powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W przypadku, gdy wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, organ jest zobowiązany postępowanie umorzyć (art. 14 u.d.p.).

I OSK 416/19, Rażąco naruszenie prawa w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2799010 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Rażącym naruszeniem prawa jest naruszenie ciężkie, które nosi cechy oczywistej i wyraźnej sprzeczności z obowiązującym prawem. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być zatem bardzo znaczne i wskazywać na złą wolę organu lub powodować dolegliwe dla strony skutki. W ocenie sądu taka kwalifikowana jako rażąco naruszenia prawa sytuacja wystąpiła w sprawie, gdyż przekroczenie terminu do załatwienia wniosku było znaczne bo ponad roczne. Ponadto podmiot zobowiązany nie udzielał żądanych informacji pomimo ponawiania przez wnioskodawcę wniosków w tym zakresie.

I OSK 1440/18, Wyrok sądu jako informacja publiczna w kontekście tajemnicy przedsiębiorcy. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2799064 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Przy żądaniu dostępu do wyroku sądu (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.p.), dla uznania tajemnicy przedsiębiorcy na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.p. nie jest wystarczające odwołanie się do faktu, że na podstawie art. 153 § 11 k.p.c. wyłączono jawność postępowania przed sądem i w oparciu o tę okoliczność określanie zakresu ewentualnej odmowy udostępnienia informacji publicznej. Należy bowiem ustalić, jakie informacje lub dokumenty sam przedsiębiorca uznał w tym postępowaniu za tajemnicę (co zastrzegł, jako tajemnicę przedsiębiorcy) - na podstawie wniosku o wyłączenie jawności lub innych dokumentów. Następnie, tak jak w każdym innym wypadku należy poczynić ustalenia, czy zastrzeżone informacje nie zostały już wcześniej legalnie udostępnione (choćby dane z wokandy). Po dokonaniu takich ustaleń należy następnie ocenić, czy mamy rzeczywiście do czynienia z tajemnicą przedsiębiorcy i w jakim zakresie, a zakres ewentualnej tajemnicy przedsiębiorcy powinien być uzasadniony stosownie do wymagań art. 107 § 3 k.p.a.

I OSK 1499/18, Potencjalne naruszenie normy wynikającej z art. 1 ust. 2 u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785336 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Do naruszenia normy wynikającej z art. 1 ust. 2 u.d.p. może dojść w sytuacji, gdy sąd nie uwzględnia innych przepisów określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. Zarzucając takie zaniechanie, nie tylko konieczne jest wskazanie konkretnych przepisów prawnych innych ustaw, ale jednocześnie należy wykazać, że przepisy te zawierają normy określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych.

I OSK 587/19, Wymogi formalne wniosku o udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2775463 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, w u.d.p. nie ma wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Jednak wniosek musi być na tyle precyzyjny i jasny, by określenie adresata wniosku, przedmiotu wniosku i zakresu wniosku nie budziło żadnych wątpliwości.

I OSK 445/19, Forma częściowej odmowy udzielenia informacji publicznej. Bezczynność organu. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777178 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Na gruncie przepisów u.d.p. o bezczynności możemy mówić, o ile wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot zobowiązany do jej udzielenia, który to pozostaje w zwłóce w załatwieniu sprawy wobec braku realizacji obowiązku jej udostępnienia w formie i terminach określonych w tej ustawie.

I OSK 601/19, Prawo do udostępniania danych ewidencji gruntów i budynków. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777261 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Ustawodawca, odnośnie informacji wchodzących w skład wypisu z ewidencji gruntów i budynków, określa odrębny reżim prawny, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym oraz co do trybu udostępnienia. Ta regulacja zawarta w p.g.k. stanowi lex specialis względem regulacji u.d.p.

I OSK 3514/18, Odmowa udostępnienia informacji publicznej a tajemnica przedsiębiorcy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777300 - wyrok z dnia 17 stycznia 2020 r.

Nie jest możliwe do przyjęcia zapatrywanie, z którego wynika, iż to wyłącznie wola przedsiębiorcy ma decydować o utajnieniu określonej informacji publicznej.

I OSK 2216/18, Weryfikacja, czy udzielona odpowiedź jest zgodna ze złożonym wnioskiem. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2767736 - wyrok z dnia 14 stycznia 2020 r.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wyznacza zakres żądanej informacji, zaś sposób reakcji podmiotu, do którego wniosek ten został skierowany, stanowi o ewentualnej bezczynności w jej udostępnieniu.

I OSK 2110/18, Informacje dotyczące umów dotacyjnych, których gmina jest stroną, jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2782012 - wyrok z dnia 14 stycznia 2020 r.

W odniesieniu do gminy wykonującej zadania publiczne, informacje dotyczące ofert oraz sprawozdań z wykonania umowy, której gmina jest stroną, mają walor informacji publicznej. Wskazać bowiem należy, że wnioskowane dokumenty dotyczą umów dotacyjnych zawieranych przez gminę, które są realizowane m.in. z

budżetu państwa. Zatem wnioskowane dokumenty stanowią o zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań.

I OSK 3187/18, Konsument jako podmiot korzystający z prawa do prywatności. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785478 - wyrok z dnia 9 stycznia 2020 r.

Sam fakt zawarcia umowy cywilnoprawnej (sprzedaży) z podmiotem publicznym nie skutkuje tym, że osoba fizyczna (konsument) staje się automatycznie osobą pełniącą funkcję publiczną. Przeciwnie rozumienie prowadzioby do uznania, iż każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną, narażałby go na ograniczenie prawa do prywatności przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 u.d.p.

I OSK 264/19, Dostęp do dokumentów wytworzonych w toku postępowania wyborczego do organów samorządu lekarskiego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785937 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

Wybór do organów samorządu lekarskiego pozostaje w bezpośredniej relacji z zadaniami publicznymi realizowanymi przez samorząd zawodowy lekarzy. Oznacza to, że dokumenty wytworzone w toku postępowania wyborczego nie mają waloru dokumentów wewnętrznych, związanych z organizacyjną sferą działania samorządu zawodowego, lecz dotyczą sfery publicznej.

W ustawie z 2009 r. o izbach lekarskich brak jest szczegółowego uregulowania, o jakim mowa w art. 1 ust. 2 u.d.p. Ustawa o izbach lekarskich nie określa odmiennych zasad i nie przewiduje innego trybu dostępu do informacji publicznej. W takim wypadku należy zatem stosować zasady i tryb przewidziany w u.d.p.

I OSK 365/19, Termin do udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2774252 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

O dochowaniu (lub nie) terminu do udzielenia informacji publicznej, w rozumieniu art. 13 ust. 1 i 2 u.d.p., rozstrzyga data nadania odpowiedzi przez podmiot zobowiązany, zawierającej żadaną informację publiczną.

I OSK 357/19, Brak zastosowania u.d.p. do przepisów art. 156 § 5 i 5a k.p.k. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2774283 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

Z faktu, że wnioskodawca występuje o dostęp do treści i postaci aktu oskarżenia nie do sądu, a do prokuratora, w sytuacji, gdy postępowanie przygotowawcze zostało już zakończone i akta sprawy (którego elementem jest akt oskarżenia) zostały już przekazane do sądu, nie może wynikać, że zmianie ulegną reguły dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy karnej.

I OSK 199/19, Rażące naruszenie prawa w odniesieniu do bezczynności przy udostępnianiu informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2799470 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

Naruszenie kwalifikowane jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe naruszenie. Podkreśla się także, iż dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi więc być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego lekceważenia wniosków skarżącego i jawnego braku woli do załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

I OSK 29/19, Partia polityczna jako podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777736 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

Partie polityczne nie mieszczą się w zakresie podmiotowym ww. definicji informacji publicznej, zawierającej katalog podmiotów, z których działalnością wiąże się wytwarzanie informacji publicznych. Partie polityczne podlegają zatem reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej w ograniczonym zakresie, tj. co do prowadzonej przez nie gospodarki finansowej. Potwierdza to także analiza art. 4 i art. 6 u.d.p. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 2, 3, i 4 u.d.p. tylko na podmioty określone w art. 4 ust. 1 u.d.p. (a więc nie partie polityczne, które wymienione zostały w art. 4 ust. 2 u.d.p.) nałożono obowiązek udostępnienia informacji we wskazanym szerokim zakresie (organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, zasadach funkcjonowania podmiotów). Gdyby intencją ustawodawcy było uwzględnienie partii politycznych w katalogu podmiotów zobowiązanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, to tak

ukształtowałyby treść tego przepisu ażeby swym zakresem obejmował także partie polityczne. Ustawodawca jednak tego nie uczynił, a skoro tak, to kierując się założeniem racjonalnego ustawodawcy, uczynił to celowo.

I OSK 238/19, Odrębny reżim prawny odnośnie do informacji zawartych w aktach spraw rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777614 - wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r.

Przepis art. 74 ustawy z 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób kompleksowy reguluje zasady dostępu do akt spraw rozpoznawanych w Trybunale Konstytucyjnym oraz do dokumentów znajdujących się w tych aktach, zarówno dla uczestników postępowania, jak i podmiotów nie będących uczestnikami postępowania i stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów u.d.p.

I OSK 1781/18, Bezczytność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785865 - wyrok z dnia 18 grudnia 2019 r.

Gdy podmiot dysponujący informacją publiczną nie jest w stanie rozpoznać wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 u.d.p., powinien zastosować procedurę, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.d.p. A zatem powinien zawiadomić wnioskodawcę, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, o fakcie uchybienia terminowi z art. 13 ust. 1 u.d.p. do udzielenia informacji publicznej, podając przyczyny opóźnienia i wskazując termin, w którym udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące.

Gdy we wskazanym w art. 13 ust. 1 u.d.p. terminie zobowiązany podmiot nie udzieli żądanej informacji lub nie podejmie nakazanych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i o dodatkowym terminie albo, podejmując te czynności, nie udzieli informacji w maksymalnym 2-miesięcznym terminie, albo wreszcie nie wyda na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego decyzji o odmowie udzielenia żądanej informacji publicznej mamy do czynienia z bezczytnością organu. Nieudzielenie informacji publicznej oraz niepowiadomienie w trybie art. 13 ust. 2 u.d.p. o powodach i terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, oznacza bezczytność podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia.

I OSK 1687/18, Informacja dotycząca wydatków poniesionych w ramach przyznanej subwencji w postaci wyciągów i historii rachunków bankowych partii jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038347 - wyrok z dnia 18 grudnia 2019 r.

Skoro działalność partii politycznych, w tym zwłaszcza dotacje budżetowe, może stanowić przedmiot informacji publicznej, tym samym żądana przez wnioskodawcę informacja dotycząca wydatków poniesionych w ramach przyznanej subwencji w postaci wyciągów i historii rachunków bankowych partii spełnia warunki informacji publicznej. Dotyczy bowiem działania partii politycznej wykonującej funkcje publiczne.

I OSK 19/19, Osoba prawna w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą jako podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2799510 - wyrok z dnia 18 grudnia 2019 r.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.p. obejmuje dwie grupy podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Pierwsza grupa to "podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym" a druga grupa to "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". O ile w przypadku pierwszej grupy jest mowa o wykonywaniu zadań publicznych lub dysponowaniu majątkiem publicznym, to w przypadku drugiej grupy takiego wymogu nie ma, jeżeli zatem mamy osobę prawną w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, to taka osoba prawna jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej.

I OSK 1056/18, Pojęcie informacji publicznej przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2799480 - wyrok z dnia 18 grudnia 2019 r.

Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która:

- w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste;

- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów;

- jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu;

- może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego;

- nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją;

- której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej liczby dokumentów.

I OSK 1890/18, Wniosek o informację publiczną wysłany pocztą elektroniczną. Wydruk wiadomości jako dowód wysłania wniosku. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2774331 - wyrok z dnia 13 grudnia 2019 r.

Jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, oznacza to, że dotarła ona do adresata. Odmiennie zapatrywanie sprawiałoby bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej woli organu.

I OSK 1903/18, Zasady i tryb dostępu do informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2771462 - wyrok z dnia 13 grudnia 2019 r.

Skoro informacje w zakresie sprawozdań finansowych są dostępne na zasadach i w trybie przewidzianym w u.k.r.s., to nie podlegają one udostępnieniu w drodze u.d.p.

I OSK 1845/18, Informacje dotyczące regulacji prawnych obowiązku szczepień w prawie krajowym innych krajów Unii Europejskiej. Informacje dotyczące przeprowadzania badań nowo narodzonych dzieci w celu stwierdzenia czy dziecko urodziło się z wrodzoną obniżoną odpornością. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2865965 - wyrok z dnia 11 grudnia 2019 r.

Wiedza organu - państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie wiedzy medycznej, literatury medycznej dotyczącej szczepień ochronnych oraz prawa krajowego obowiązującego w innych niż Polska krajach Unii Europejskiej wykracza poza pojęcie informacji publicznej. Treść regulacji prawnych dotyczących obowiązku szczepień obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej w ramach ich prawa krajowego nie została wytworzona przez polskie władze publiczne i nie odnosi się do polskich władz publicznych, czy też wykonywania na terenie Polski zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym.

Podobnie, z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie wynika, aby ten organ był organem dysponującym informacjami o charakterze informacji publicznej, a dotyczącymi przeprowadzania badań nowo narodzonych dzieci w celu stwierdzenia czy dziecko urodziło się z wrodzoną obniżoną odpornością.

I OSK 240/19, Informacja o wysokości nagród i premii urzędników, jako informacja publiczna. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2768133 - wyrok z dnia 10 grudnia 2019 r.

Informacja o wydatkowaniu środków publicznych, a takimi są niewątpliwie informacje o wysokości nagród przyznanych i wypłaconych każdemu pracownikowi urzędu jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Mieści się ona w zakresie określonym w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy, czyli dotyczy zasad funkcjonowania organu władzy publicznej oraz w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h, gdyż odnosi się ciężarów publicznych ponoszonych na utrzymanie aparatu administracyjnego.

I OSK 67/19, Określenie sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2777928 - wyrok z dnia 10 grudnia 2019 r.

Przepis art. 14 u.d.p. przewiduje dwa elementy ważne dla procesu udostępniania informacji publicznej, a mianowicie określa wymagania co do sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej. To wnioskodawca określa zatem w swoim wniosku, w jakiej formie i w jaki sposób chciałby otrzymać żądane informacje. Sposób udostępnienia należy odnosić do tego, w jaki sposób uzyska się informację, a zatem oznacza on tryb, w jakim wnioskodawca domaga się, aby udzielono mu informacji. Natomiast podmiot zobowiązany nie może odmówić udostępnienia informacji publicznej w sposób wskazany we wniosku, jeżeli dysponuje środkami technicznymi umożliwiającymi udostępnienie informacji w żądanej formie i w żądany sposób. W takiej sytuacji dysponent informacji publicznej jest związany sposobem udostępnienia wskazanym we wniosku i nie może go bez zgody wnioskodawcy modyfikować.

I OSK 3429/18, Obowiązek sądu administracyjnego wyjaśnienia, czy informacja objęta wnioskiem jest informacją publiczną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2764670 - wyrok z dnia 6 grudnia 2019 r.

W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej obowiązkiem wojewódzkiego sądu administracyjnego jest zbadanie, czy w sprawie prawidłowo zastosowano przepisy u.d.p., w tym również art. 1 ust. 1 tej ustawy. Dopiero ustalenie i wykazanie, że treść wniosku obejmuje żądanie udostępnienia informacji publicznej pozwala na dalsze rozważania m.in. co do prostego lub przetworzonego charakteru informacji publicznej. W realiach sprawy kwestia wyjaśnienia podstaw zakwalifikowania informacji objętej wnioskiem jako informacji publicznej nabiera szczególnego znaczenia, gdy się zważy, że w uzasadnieniach decyzji obydwu instancji wskazywano, że wniosek służył wyłącznie realizacji celów osobistych wnioskodawcy, a zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie NSA wniosek o informacje "ad personam" nie jest w tym zakresie wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

I OSK 905/18, Wniosek obarczony brakiem formalnym a odmowa udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785935 - wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

Dopiero ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenia postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.p., uzasadnia wezwanie wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych wniosku, jeżeli wniosek nie spełnia wymogów, o jakich mowa w art. 63 k.p.a.

I OSK 530/18, Ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2771520 - wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

Ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej nie następuje w drodze postanowienia, od którego przysługuje zażalenie, lecz w drodze aktu lub czynności stwierdzających obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalających jej wysokość, które kreują dla strony postępowania zobowiązanie o charakterze finansowym. Akt ten może być określony jako: "zarządzenie", "zawiadomienie", "wezwanie", czy "informacja", jak również może nie zawierać określenia formy i stanowić chociażby pismo skierowane do wnioskodawcy. Samo zawarcie w treści pisma informacji o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej wypełnia dyspozycję normy art. 15 ust. 2 u.d.p. Jest to zatem - zależnie od charakteru działań podjętych przez podmiot zobowiązany do udzielenia dostępu do informacji publicznej - akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

I OSK 1783/18, Żądanie udostępnienia informacji o wysokości wynagrodzenia funkcjonariusza publicznego w kontekście obowiązku składania przez niego oświadczenia majątkowego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2764634 - wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r.

Informacja o podaniu wysokości wynagrodzenia wraz z wyszczególnieniem jego składników za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 lipca 2017 r. imiennie wymienionych funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w J. stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.p. Zgodnie z tym przepisem informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych jest informacją publiczną. Z tych środków pochodzą m.in. wynagrodzenia osób zatrudnionych w organach administracji publicznej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego. Powyższe odnosi się także do pracowników samorządowych pełniących funkcje publiczne. W tym zakresie nie ma w ogóle zastosowania art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który statuuje jedynie obowiązek złożenia przez radnego, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osobę wydającą decyzje administracyjne w imieniu wójta oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie majątkowe nie jest bowiem informacją o wynagrodzeniu osób wykonujących funkcje publiczne w jednostce samorządu terytorialnego.

I OSK 205/18, Przesłanka udostępnienia informacji przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2767984 - wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r.

Każdy wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej, nie tylko osoby pełniące określone funkcje publiczne, powinien uzyskać dostęp do informacji publicznej przetworzonej, jeżeli wykaże w jakim zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego i wyjaśni w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony tego interesu lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej.

I OSK 997/18, Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2774533 - wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem publicznych instytucji. Nadużycie prawa do informacji publicznej jest w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającej niniejszą sprawę szczególnie widoczne, gdy żądane dane, dokumenty i informacje dotyczą kwestii spornych powstałych na tle wykonywania umowy cywilnoprawnej. Ujawnienie takiej okoliczności wyklucza przyjęcie, że przedmiotem sprawy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej. I wprawdzie ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji nie uprawnia do badania intencji wnioskodawcy, to jednak nie może być wykorzystywana do pozyskiwania wszelkich informacji w celach stanowiących zaprzeczenie jej idei.

Sam fakt, że podmiot nie dysponuje gotowym zbiorem żądanych dokumentów ani że musi w związku z tym podjąć pewne czynności czy działania polegające na ich zgromadzeniu i odszukaniu nie oznacza, że chodzi o informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p.

Regułą jest, że suma informacji prostych stanowi - co do zasady - informację prostą, a tylko wówczas gdy szeroki zakres wniosku wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia nadzwyczajnych działań organizacyjnych, zakłócających i utrudniających normalny tok jego funkcjonowania w celu zgromadzenia, czy przekształcenia (poprzez proces anonimizacji) dużej ilości dokumentów, możliwe jest potraktowanie danej informacji jako przetworzonej.

I OSK 1111/18, Ocena wniosku o udostępnienie informacji publicznej pod kątem przesłanek ograniczających dostęp. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2785888 - wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r.

W momencie otrzymania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to do skarżącego kasacyjnie należy dokonanie oceny, czy wniosek ten w istocie dotyczy informacji publicznej, a jeśli tak, to czy żądane informacje nie mogą być udostępnione ze względu na wystąpienie okoliczności określonych w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.p. lub we wskazanych w tym przepisie ustawach szczególnych. Jeśli okoliczności te zachodzą, w takim przypadku adresat wniosku zobowiązany jest podjąć rozstrzygnięcie o odmowie udostępnienia informacji publicznej w tym zakresie. Rozstrzygnięcie to przybiera formę decyzji administracyjnej.

I OSK 282/18, Dane o recenzentach oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych jako tajemnica przedsiębiorstwa. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2761323 - wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r.

Wniosek w zakresie udostępnienia listy recenzentów zewnętrznych odpowiada tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie ujętym w art. 15 ust. 3 ustawy z 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Przepis ten bowiem w swej ogólności odnosi się do danych podmiotów oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych, niezależnie od tego, czy dane zadanie zostało już zrealizowane z udziałem środków na naukę.

I OSK 1561/18, Dokument wewnętrzny o charakterze roboczym niestanowiący informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866240 - wyrok z dnia 29 listopada 2019 r.

Od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.p. odróżnia się "dokumenty wewnętrzne", służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie 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 zatem informacji publicznej.

I OSK 4433/18, Pierwszeństwo ustawy z 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przed u.d.p. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2764640 - wyrok z dnia 28 listopada 2019 r.

Przepis art. 74 ustawy z 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wprowadza odmienną regulację, niż określona w przepisach u.d.p. Przepis ten wprowadza odrębny sposób udostępnienia informacji, przewiduje odpłatność za udostępnianie dokumentów i anonimizację danych osobowych oraz ustala w jaki sposób odbywa się dostęp do dokumentów zawartych w aktach sprawy Trybunału.

I OSK 4378/18, Brak obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2764632 - wyrok z dnia 28 listopada 2019 r.

Jeżeli wnioskodawca żąda udzielenia informacji publicznej, które nie są informacjami publicznymi, lub takich informacji publicznych, w stosunku, do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji.

I OSK 925/18, Informacja o majątku publicznym jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866459 - wyrok z dnia 22 listopada 2019 r.

Konstrukcja art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.p. wskazuje, że katalog informacji zawarty w podpunktach oznaczonych literami a-g jest katalogiem informacji publicznych o majątku publicznym, przy czym również nie jest to katalog wyczerpujący. Celem tego katalogu nie jest zatem zawężanie ustawowej przesłanki "informacji publicznej o majątku publicznym" lecz doprecyzowanie jej rozumienia, co w konsekwencji oznacza, że wykładnia każdego z elementów tego katalogu powinna być dokonywana "na rzecz" przesłanki "informacji publicznej o majątku publicznym", a nie w celu zawężenia jej zakresu.

I OSK 1520/18, Udostępnienie informacji publicznej zawartej w dokumencie prywatnym. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866178 - wyrok z dnia 22 listopada 2019 r.

Żądanie udostępnienia informacji publicznej, zawartej w dokumencie prywatnym przez udostępnienie dokumentu prywatnego w postaci, w jakiej został utrwalony, nie podlega uwzględnieniu na gruncie przepisów u.d.p. Inaczej mówiąc - informacja zawarta w dokumencie prywatnym, którym dysponuje organ, mająca cechy informacji publicznej podlega udostępnieniu. Udostępnieniu nie podlega natomiast cały dokument prywatny, będący nośnikiem tej informacji.

I OSK 1457/18, Żądanie udostępnienia dokumentu w postaci wyciągu bankowego ze służbowych kart płatniczych - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2772040 - wyrok z dnia 22 listopada 2019 r.

Wniosek w zakresie udostępnienia wyciągów z kart płatniczych (w postaci kopii dokumentu) nie dotyczy udostępnienia informacji o charakterze publicznym, lecz stanowi żądanie udostępnienia dokumentu prywatnego w postaci uzyskanej przez organ od podmiotu obsługującego służbowe karty płatnicze.

I OSK 662/18, Szczególna regulacja ustawowa dotycząca udostępnienia testów i pytań oraz zadań egzaminów ustnych i praktycznych diagnosty laboratoryjnego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866445 - wyrok z dnia 22 listopada 2019 r.

Ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.d.p. przewidział możliwość wprowadzenia odrębnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wyłącza jego stosowania w przypadkach objętych ustawami szczególnymi, lecz w odniesieniu do regulacji odmiennych wynikających z tych ustaw. Oznacza to, że zasady i tryb dostępu do informacji publicznej określa przede wszystkim ustawa o dostępie do informacji publicznej, a jej przepisów nie stosuje się jedynie w przypadku, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych. Przepis art. 30w ust. 5 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej wyraźnie zatem wyłącza stosowanie przepisów u.d.p., wprowadzając odmienną - zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.p. - i alternatywną regulację w tym zakresie (art. 30w ust. 6), która stanowi jedyny tryb udostępniania ww. informacji. W konsekwencji w takiej sprawie nie można stosować przepisów u.d.p., w tym dotyczących wydawania decyzji administracyjnych, dlatego też jedyną prawidłową formą odpowiedzi organu może być pismo informacyjne.

I OSK 1282/18, Dokument wewnętrzny jako źródło informacji publicznej. Brak dostatecznego wyjaśnienia treści żądanych dokumentów wewnętrznych. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2772039 - wyrok z dnia 22 listopada 2019 r.

Dokument wewnętrzny, którego adresatami są pracownicy urzędu skarbowego, nie zawsze jest dokumentem zawierającym informację publiczną.

I OSK 832/18, Adekwatny związek pomiędzy treścią wniosku, a jego celem. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2778222 - wyrok z dnia 21 listopada 2019 r.

Nie jest wystarczające że działania wnioskodawcy stanowią "szczególnie istotny interes publiczny" bowiem równie istotne jest, czy "uzyskanie żądanej informacji" jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Musi zachodzić uzasadniony (adekwatny) związek pomiędzy treścią wniosku a deklarowanym, mającym szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego, celem.

I OSK 4288/18, Poinformowanie strony iż żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej a skarga na bezczynność organu - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3072896 - wyrok z dnia 21 listopada 2019 r.

Strona, która została poinformowana o tym, że żądana przez nią informacja nie ma charakteru informacji publicznej może domagać się sądowej ochrony w drodze skargi na bezczynność organu w przedmiocie udzielenia jej żądanej informacji. Rozpoznając taką skargę sąd ocenia, czy trafne było stanowisko organu, co do braku charakteru publicznego żądanej informacji i w takim przypadku oddala skargę, czy też żądana informacja ma charakter informacji publicznej i wówczas wniosek powinien być załatwiony w jeden z pozostałych sposobów. W takim przypadku, postępowanie ze skargi na bezczynność organu powinno zostać zakończone wyrokiem zobowiązującym do załatwienia wniosku przez udzielenie informacji lub wydanie stosownej decyzji administracyjnej.

I OSK 4342/18, Dokumenty potwierdzające wykształcenie jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2758893 - wyrok z dnia 20 listopada 2019 r.

Dokumenty potwierdzające wykształcenia są dokumentami urzędowymi, a tym samym są informacją publiczną. Oznacza to, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.p. podlegają co do zasady udostępnieniu w zakresie treści i postaci.

I OSK 4346/18, Informacja związana ze znajomością przez organ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2783330 - wyrok z dnia 20 listopada 2019 r.

Pojęcia informacji publicznej nie można odnosić do wiedzy organu na temat orzecznictwa sądów, trybunałów lub też fachowej literatury bądź publikacji.

I OSK 1755/18, Konsekwencje błędnego uznania, iż wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2755004 - wyrok z dnia 14 listopada 2019 r.

W sytuacji, gdy sąd administracyjny przyjmie, że podmiot zobowiązany błędnie uznał, iż określone dane nie stanowią informacji publicznej lub nie podlegają udostępnieniu - wówczas sąd powinien orzec, że organ znajduje się w bezczynności i zobowiązać go do udostępnienia informacji publicznej.

I OSK 692/18, Obowiązek podania danych osobowych w sytuacji odmowy udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2865153 - wyrok z dnia 14 listopada 2019 r.

Sytuacja wygląda natomiast inaczej, gdy: udostępnienie informacji publicznej wiąże się z poniesieniem kosztów, gdzie wezwanie do ich uiszczenia wymaga jednak zindywidualizowania wnioskodawcy, a więc jego pisemnego podpisu (ewentualnie podpisu elektronicznego), z uwagi na potrzebę nałożenia na wnioskodawcę określonego obowiązku (zapłaty kosztów). Wniosek nie może być anonimowy również, gdy okazuje się, że informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej (kwestia wykazania, w jaki sposób udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego); istnieją bezpośrednie powody do odmowy udzielenia informacji publicznej (przez wzgląd na tajemnice ustawowo chronione). Wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz o umorzeniu postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.p., do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Za wniosek pisemny uznawać należy

również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną. W przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej brak jest nakazu, aby wnioskodawca musiał podać swoje dane osobowe albowiem może informację uzyskać ustnie, może wnioskować także o przesłanie jej na poste restante czy na adres skrytki pocztowej. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej. Argumentem przemawiającym za dopuszczalnością także i takiej formy wniosku jest wynikający z przepisów ustawy brak konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację.

I OSK 1669/18, Treść procedur mających powszechne zastosowanie do podatników dokonujących rejestracji podatkowej jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038398 - wyrok z dnia 8 listopada 2019 r.

Dokumenty, których udostępnienia żądał skarżący, dotyczyły procedur (wytycznych) w zakresie czynności, o których mowa w art. 272 pkt 5) Ordynacji podatkowej w zw. z art. 96 ust. 4 i 4a u.p.t.u., skierowanych do organów podatkowych, które dokonują rejestracji podatników dla celów VAT. Tym samym dotyczą sprawy publicznej, są związane z działalnością państwa i dotyczą działalności prowadzonej przez organ państwowy. Jedynie w sytuacji, gdyby dokumenty, o których mowa wyżej dotyczyły sfery prywatnej, która nie jest związana z działalnością państwa, nie mogłyby zostać opublikowane w trybie dostępu do informacji publicznej.

I OSK 1141/18, Obowiązek dokonywania odpowiedzi przez organ w formie doręczeń za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038439 - wyrok z dnia 8 listopada 2019 r.

Dla uznania, że organ nie pozostawał w zwłoce i udzielił odpowiedzi na wniosek w terminie nie wystarczy wskazywanie przez ten organ, iż wysłał tę odpowiedź listem zwykłym. Prawidłowo ekspediowana korespondencja powinna zostać doręczona w taki sposób, aby organ mógł wykazać, że dotarła do adresata. Przyjąć należy, iż organy władzy publicznej zobowiązane są, udostępniając informację publiczną, zachować w zakresie doręczeń minimalny standard wymagany nie tylko przepisami proceduralnymi, ale też zasadami dobrej administracji. Standard ten obejmuje przede wszystkim dokonywanie doręczeń za zwrotnym poświadczeniem odbioru. Stąd dla wykazania skuteczności doręczenia konieczne jest posługiwanie się przez organ dowodem doręczenia.

I OSK 1128/18, Pojęcie informacji publicznej przetworzonej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3038462 - wyrok z dnia 8 listopada 2019 r.

Informacja przetworzona to taka informacja publiczna, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków. Informacją przetworzoną będzie więc informacja, która została przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy, według podanych przez niego kryteriów, przy zaangażowaniu środków osobowych (nakład pracy pracownika) i technicznych. Będzie to taka informacja, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste.

I OSK 1273/18, Wniosek o udostępnienie informacji przez Krajową Radę Notarialną. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866484 - wyrok z dnia 8 listopada 2019 r.

Rozpatrując wnioski obywateli złożone do organów samorządu zawodowego notariuszy w trybie u.d.p. o udostępnienie konkretnej informacji, należy każdorazowo badać, czy żądana informacja należy do sfery wykonywanych przez nie zadań publicznych, finansowanych z majątku publicznego, czy też dotyczy jej wewnętrznej działalności, finansowanej wyłącznie z własnych środków, pochodzących ze składek notariuszy.

I OSK 1173/18, Odpowiedź na pytanie o obowiązkowych szczepieniach obowiązujących w krajach Unii Europejskiej jako informacja publiczna. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2865058 - wyrok z dnia 8 listopada 2019 r.

Skoro żądanie udzielenia informacji dotyczy udostępnienia informacji o obowiązkach stosowania szczepień w innych krajach UE, a więc jest pytaniem o regulacje prawne obowiązujące w innych państwach, to nie jest to informacja o sprawach publicznych powierzonych do realizacji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

I OSK 547/18, Opłata za udzielenie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2866010 - wyrok z dnia 7 listopada 2019 r.

W myśl art. 15 ust. 1 u.d.p. jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Możliwość żądania opłaty za informację publiczną dotyczy tylko udzielenia takiej informacji na wniosek zainteresowanej osoby. Wysokość przedmiotowej opłaty odpowiadać ma kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Należy ogólnie zauważyć, że przekształcanie informacji przez przeniesienie na nośnik papierowy lub elektroniczny generuje dodatkowe koszty, dlatego udostępnianie jej w taki sposób powinno łączyć się z ponoszeniem opłat. Często również przekształcenie informacji wiąże się z pozbawieniem danych chronionych odrębną ustawą, co z kolei angażuje środki materialne i osobowe podmiotu zobowiązanego do realizowania zadań innych niż te, do których został powołany.

I OSK 661/18, Nadużycie prawa do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2865327 - wyrok z dnia 7 listopada 2019 r.

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej nie ma jednak charakteru absolutnego i Konstytucja RP dopuszcza jego ograniczenie z uwagi ochronę porządku publicznego, czy bezpieczeństwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W orzecznictwie podnosi się, że zagrożenie terroryzmem i rozwój przestępczości zorganizowanej powodują, że coraz częściej musimy godzić się na takie działania służb chroniących porządek prawny i nasze bezpieczeństwo, które ograniczają swobody obywatelskie, w tym sferę prywatności. Zauważa się także, że do opinii publicznej docierają przy tym informacje o nadużywaniu uprawnień dotyczących działań operacyjnych. Tym ważniejsze jest aby działalność służb specjalnych podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, stosowanych w nich metod operacyjnych czy też danych funkcjonariuszy będących pracownikami konkretnych służb. Nie sposób równocześnie zaprzeczyć, że nie mogą podlegać ujawnieniu informacje, których ujawnienie groziłoby porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu lub narażało na szwank działania organów chroniących te wartości.

I OSK 761/18, Wniosek o zatwierdzenie taryfy jako źródło informacji o sprawach publicznych - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3073041 - wyrok z dnia 24 października 2019 r.

Jakkolwiek sam wniosek o zatwierdzenie taryfy nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.p., to jednak powyższe nie odbiera mu znaczenia jako źródła informacji o sprawach publicznych. Pojęcie informacji publicznej nie wyczerpuje się bowiem w treści i postaci dokumentu urzędowego, a wynika to z brzmienia przepisu art. 6 ust. 1 u.d.p., w którym posługując się konstrukcją "w szczególności" nie wymieniono w sposób enumeratywny informacji publicznej podlegającej udostępnieniu.

I OSK 910/18, Informacje objęte tajemnicą przedsiębiorcy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2754968 - wyrok z dnia 24 października 2019 r.

Aby dana informacja podlegała ochronie na podstawie art. 11 u.z.n.k., jako tajemnica przedsiębiorstwa, musi spełniać dwie przesłanki: formalną i materialną. Pierwsza jest spełniona, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. Poufność danych musi być wyraźnie lub w sposób dorozumiany zmanifestowana przez samego przedsiębiorcę. To on powinien podjąć w stosunku do danych informacji niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, ponieważ to na nim spoczywa w razie sporu ciężar wykazania, że określone dane stanowiły tajemnicę przedsiębiorcy. Ponadto musi zostać spełniona przesłanka materialna, tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy, muszą ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa, informacje posiadające choćby minimalną wartość gospodarczą) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika z przepisów prawa.

I OSK 968/18, Informacja publiczna i jej udostępnianie. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2783585 - wyrok z dnia 22 października 2019 r.

Dostęp do informacji publicznej stanowi narzędzie kontroli społecznej, dzięki któremu każdy obywatel staje się swego rodzaju "audytorem władzy", która poddana tak szerokiej kontroli powinna działać w taki sposób, aby wynik tej swoistej kontroli wypadał jak najlepiej. Szeroki dostęp do informacji ma jednocześnie powstrzymać organy władzy przed próbami manipulacji opinią publiczną, ponieważ jawność działania organów administracji publicznej powoduje, że wszelkie tego rodzaju działania wcześniej lub później zostaną ujawnione i staną się przedmiotem publicznej debaty.

I OSK 878/18, Dostęp do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2744517 - wyrok z dnia 22 października 2019 r.

Nie jest możliwe postawienie organowi zarzutu bezczynności w sytuacji, gdy żądana informacja nie jest w posiadaniu organu, w szczególności zaś, gdy nie istnieje i wobec tego organ jej nie udostępnia, a także nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia. Prawo dostępu do informacji publicznej oznacza bowiem dostęp do informacji już istniejącej, będącej w posiadaniu organu, a rozstrzygnięcie określone w art. 16 ust. 1 u.d.p. jest wydawane, gdy istniejąca informacja nie może być udostępniona. W braku takiej informacji organ nie ma obowiązku wydania decyzji odmawiającej jej udostępnienia, lecz powinien poinformować wnioskodawcę o braku żądanej informacji. Takie pismo informujące ma postać czynności materialno-technicznej, która stanowi odpowiedź na wniosek i chroni organ od zarzutu bezczynności.

I OSK 4205/18, Charakter informacji dotyczącej wysokości wynagrodzenia radnego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2783620 - wyrok z dnia 14 października 2019 r.

Co do zasady jest sprawą publiczną zatrudnienie osób pełniących funkcje publiczne (radnych powiatu) przez jednostkę organizacyjną tego powiatu, której także powierzono wykonywanie szeregu zadań z zakresu administracji publicznej.

I OSK 4113/18, Gospodarowanie mieniem publicznym jako przesłanka warunkująca obowiązek udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2740211 - wyrok z dnia 8 października 2019 r.

Każdy podmiot, który gospodaruje choćby tylko niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat. Można powiedzieć, iż prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta.

I OSK 4083/18, Wpływ anonimizacji decyzji na realizację obowiązku udostępnienia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2748825 - wyrok z dnia 8 października 2019 r.

Istota zarzutu naruszenia art. 14 ust. 1 u.d.p. sprowadza się do tego, że w ocenie skarżącego zamiast kopi decyzji otrzymał on "odpis" dokumentów, w którym w wersji elektronicznej wyłączono szereg informacji bez podania jakiegokolwiek uzasadnienia. Przywołany przepis stanowi, że udostępnianie informacji publicznej następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba, że uniemożliwiają to środki techniczne, którymi dysponuje organ. Trzeba zatem podkreślić, że przeprowadzona anonimizacja decyzji i związana z tym ingerencja w tekst decyzji, polegająca na pominięciu niektórych wyrazów, spowodowała zmiany w szacie graficznej decyzji, w jej szczegółowym wyglądzie (co wynika z akt sprawy). Z tego powodu tekst przesłany wnioskodawcy uzyskał graficzną formę odpisu decyzji, w którym to odpisie usunięto na trwałe wymienione wyżej dane. Po przeprowadzeniu anonimizacji, takie graficzne odwzorowanie decyzji również nie jest kopią decyzji ze względu na "wycięcie" albo "zasłonięcie" niektórych elementów tekstu. Zauważyć także trzeba, że uchybienie wobec hipotezy wyżej wskazanej normy nie może polegać na przedstawieniu informacji innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też nieadekwatnej do treści wniosku.

I OSK 4084/18, Bezczyńność organu w zakresie udzielenia informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2740254 - wyrok z dnia 8 października 2019 r.

Bezczyńność w sprawie udostępnienia informacji publicznej ma miejsce nie tylko, gdy w terminie wskazanym w art. 13 u.i.d.p. adresat wniosku w ogóle nie zareagował na ten wniosek, ale także wówczas, gdy udziela on informacji niebędącej przedmiotem wniosku lub informacji niepełnej, niejasnej czy niewiarygodnej oraz gdy odmawia jej udzielenia w nieprzewidzianej do tej czynności formie, a ponadto gdy nie informuje wnoszącego podanie, że nie posiada wnioskowanej informacji.

I OSK 3965/18, Bezczyńność organu w zakresie dostępu do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2751364 - wyrok z dnia 8 października 2019 r.

Na równi z brakiem podjęcia przez organ określonych czynności względem wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy traktować także udzielenie wnioskodawcy informacji innej niż ta, której oczekiwał, a także przedstawienie informacji niebędącej pełną odpowiedzią na wniosek zainteresowanego.

I OSK 3886/18, Udostępnienie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej a udostępnienie na wniosek. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2732177 - wyrok z dnia 8 października 2019 r.

Tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, zaś wszystkie inne informacje, w tym w szczególności wymienione w art. 6 u.d.p., są udostępniane na wniosek bez względu na to, czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także czy dostęp do tych informacji, tj. do internetu, domagający się ich udostępnienia ma łatwy czy też utrudniony.

I OSK 2687/17, Odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na niejawny charakter. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2783697 - wyrok z dnia 27 września 2019 r.

Organ jest zobowiązany w sposób adekwatny do przedmiotu wniosku wskazać przesłanki materialne uznania informacji publicznej za niejawną, uzasadniając w ten sposób odmowę jej udostępnienia.

I OSK 2710/17, Dostęp do informacji publicznej dotyczącej wynagrodzenia konkretnej osoby zatrudnionej przez organ. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2783688 - wyrok z dnia 27 września 2019 r.

Pytanie dotyczące wynagrodzenia konkretnej osoby, które jest wypadkową również takich elementów jak np. różnego rodzaju dodatki, m.in. dodatki stażowe lub funkcyjne, dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych (kształtujące wynagrodzenie brutto rozumiane jako wynagrodzenie obejmujące wszystkie jego składniki) oraz np. zindywidualizowane składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz potrącenia dokonywane bez zgody i za zgodą pracownika (kształtujące wynagrodzenie netto), nie jest pytaniem o wysokość środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych i w istocie dotyczy jawności wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenie. Wykładnia normatywnego pojęcia "informacji publicznej" nie daje bowiem podstaw do utożsamiania prywatnych danych dotyczących zatrudnionego pracownika z niespersonifikowaną informacją o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.p.

I OSK 849/18, Informacja o majątku publicznym jako przedmiot informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2778707 - wyrok z dnia 26 września 2019 r.

O tym, czy informacja o majątku jest informacją o majątku publicznym decydują obiektywne okoliczności a nie to, czy została ona wymieniona w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a) u.d.p.

I OSK 848/18, Treść wniosku o dostęp do informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2744907 - wyrok z dnia 26 września 2019 r.

Wniosek o dostęp do informacji publicznej będąc odformalizowanym, winien precyzyjnie wskazywać, jaka konkretna informacja publiczna ma zostać udostępniona i w jaki sposób. Nie sposób doszukać się braku kompletności czy konkretności w żądaniu udostępnienia informacji o tym, ile wniosków o dostęp do informacji publicznej zostało skierowanych do organu w poszczególnych latach, w konkretnym okresie.

I OSK 613/19, Ochrona danych osobowych a udostępnienie informacji publicznej. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 2725487 - wyrok z dnia 25 września 2019 r.

Dostęp do informacji publicznej nie jest prawem nieograniczonym. Może bowiem podlegać ograniczeniom m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej. Jeżeli natomiast informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i ma związek z pełnieniem tych funkcji lub gdy osoba fizyczna zrezygnuje z przysługujących jej praw, dostęp do informacji publicznej nie może zostać ograniczony z powołaniem się na ochronę prywatności. Wolą ustawodawcy było więc zapewnienie dostępności do informacji dotyczących osób decydujących się na udział w życiu publicznym.

Powyższe oznacza, że jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej będzie dotyczył imienia i nazwiska osoby fizycznej, wówczas podstawowym obowiązkiem organu jest ustalenie czy żądane dane osobowe dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczne i mają związek z pełnieniem tych funkcji. Musi bowiem istnieć ścisły związek między informacją odnoszącą się do osoby pełniącej funkcję publiczną i jej funkcjonowaniem w sferze publicznej. Jeżeli organ ustali taki związek, to obowiązany jest udostępnić żądane informacje, w przeciwnym wypadku - obowiązany jest do odmowy ujawnienia danych osobowych w postaci imion i nazwisk osób fizycznych.

Nie każda umowa cywilnoprawna podlega ujawnieniu, lecz tylko taka umowa, która ze względu na swój charakter powinna zostać ujawniona. Chodzi tu o takie umowy cywilnoprawne, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą czerpać korzyści z rozporządzania majątkiem publicznym lub będą realizować zadania publiczne.

Sam fakt zawarcia umowy cywilnoprawnej (sprzedaży) z podmiotem publicznym nie skutkuje tym, że osoba fizyczna (konsument) staje się automatycznie osobą pełniącą funkcję publiczną. Przeciwnie rozumienie prowadziłoby do uznania, iż każdy nawet najdrobniejszy kontakt obywatela z podmiotem prowadzącym działalność publiczną narażałby go na ograniczenie prawa do prywatności przez pryzmat regulacji art. 5 ust. 2 u.d.p. Nie chodzi tu bowiem o jakikolwiek związek z pełnieniem funkcji publicznych, ale o realizację zadań publicznych. Konsument nie realizuje natomiast żadnych zadań publicznych. Tym samym konsument korzysta z prawa do prywatności polegającego na nieujawnianiu jego imienia i nazwiska oraz innych danych, które pozwolą na jego identyfikację.
