

Krzysztof Izdebski

---

# MIĘDZYNARODOWE STANDARDY JAWNOŚCI

WYBRANE POLSKIE PROPOZYCJE ZMIAN  
W ZAKRESIE PRAWA DO INFORMACJI  
NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH ROZWIĄZAŃ

---



Krzysztof Izdebski

---

# MIĘDZYNARODOWE STANDARDY JAWNOŚCI

WYBRANE POLSKIE PROPOZYCJE ZMIAN  
W ZAKRESIE PRAWA DO INFORMACJI  
NA TLE MIĘDZYNARODOWYCH ROZWIĄZAŃ

---

## Spis treści

<b>1. WSTĘP .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PODSTAWY I WZORCE PRAWA DO INFORMACJI ....</b>	<b>5</b>
<b>3. WYBRANE PROPOZYCJE ZMIANY PRAWA POSTULOWANE W POLSCE .....</b>	<b>10</b>
I. Zmiana definicji informacji publicznej .....	11
II. Opłaty za dostęp do informacji .....	17
III. Pojęcie „nadużywania” prawa do informacji .....	21
IV. Test szkody i test interesu publicznego .....	24
V. Tajemnica dyplomatyczna .....	27
<b>4. PODSUMOWANIE .....</b>	<b>30</b>

# 1 WSTĘP

**W** 2016 roku już w ponad 100 krajach funkcjonują przepisy regulujące prawo do informacji publicznej. W Polsce od 2012 roku trwa szeroka dyskusja nad ich kształtem i kierunkiem, w jakim powinny ewoluować.

Do tej debaty włączyła się administracja, która zauważa rosnące zainteresowanie obywateli dokumentami, finansami i podstawami decyzji. Dlatego zaczęto formułować postulaty wprowadzenia zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej, które odciążąby administrację z części obowiązków. Przedstawiciele urzędów samorządowych i ministerstw narzekają na ilość pracy, którą generują pytania od obywateli, na niejasność intencji po stronie pytających czy też na realizację biznesowych celów przez wnioskodawców.

Z drugiej strony środowiska pozarządowe podkreślają, że problemy przeciążenia wynikają ze sposobu zarządzania informacją w urzędach, wskazują na to, że udostępnianie informacji należy do takich samych obowiązków administracji jak wszelkie inne zadania, a idea jawności życia publicznego nie pozostawia miejsca dla dociekania, jakie są intencje wnioskujących, zaś realizacja biznesowych celów jest gwarantowana przez prawo<sup>1</sup>.

W dyskusję na temat możliwej reformy prawa do informacji włączyli się także przedstawiciele świata nauki i sądownictwa. Niektórzy sędziowie wskazują na rosnącą ilość skarg w sądach administracyjnych<sup>2</sup>, inni oczekują nowej regulacji wzajemnych relacji prawa do informacji i innych praw<sup>3</sup>. Ośrodki akademickie prowadzą z kolei badania, które obejmują tę tematykę i poszukują rozwiązań nawiązujących do międzynarodowych standardów.

W niniejszym opracowaniu uwaga skupiona jest na wybranych koncepcjach zaproponowanych kolejno przez: Związek Powiatów Polskich<sup>4</sup>, grupę naukowców związanych z Polską Akademią Nauk<sup>5</sup> oraz badaczy skupionych wokół projektu „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”<sup>6</sup> realizowanego m.in. przez Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Znajdą się tu również odniesienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu służby zagranicznej w aspekcie ograniczenia dostępu do informacji ze względu na tzw. tajemnicę dyplomatyczną.

Niezależnie od tego, że trudno przewidzieć, jak bliska jest reforma prawa do informacji, o której mówi się od 2012 roku, w debacie wokół tego prawa pojawia się wiele postulatów nawiązujących do rozwiązań międzynarodowych. Dlatego Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła sprawdzić, jak wybrane propozycje funkcjonują na świecie.

1 Ustawa z 6 września 2001 roku, Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z 2016 r. poz. 34.

2 <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/sedzia-nsa-mamy-klopot-z-naduzywaniem-prawa-do-informacji/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

3 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/dziwne-losy-wniosku-pierwszego-prezesa-sn-do-trybunalu-konstytucyjnego/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

4 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/zwiazek-powiatow-polskich-planuje-forsowac-zmiany-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/> [Dostęp: 1.04.2016 roku].

5 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/ekspertyza-zamowiona-przez-maic-odnosnie-zmian-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/> [Dostęp: 1.04.2016 roku].

6 <http://www.mrj.uksw.edu.pl/> [Dostęp: 1.04.2016 roku].



# PODSTAWY I WZORCE PRAWA DO INFORMACJI



*(...) wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka i miarą wszystkich swobód, którym poświęcona jest działalność Narodów Zjednoczonych.*

**Rezolucja ONZ z 1946 r.**

**D**okonanie oceny tak funkcjonujących, jak i proponowanych rozwiązań wpływających na kształt realizacji prawa do informacji wymaga sięgnięcia do określonego wzorca. Szczególny charakter prawa do informacji polega na tym, że stanowi ono jedno z praw człowieka<sup>7</sup>, a jednocześnie posiada daleko idące gwarancje konstytucyjne<sup>8</sup>.

Na wyjątkowy charakter prawa do informacji w systemie praw człowieka zwrócono uwagę już w trakcie pierwszej sesji Narodów Zjednoczonych w 1946 r. W podjętej 14 grudnia 1946 r. Rezolucji nr 59 w sprawie zwołania międzynarodowej konferencji dotyczącej prawa do informacji stwierdzono, że wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka i miarą wszystkich swobód, którym poświęcona jest działalność Narodów Zjednoczonych<sup>9</sup>.

W dalszej części Rezolucji określono, że wolność informacji opiera się w pierwszym rzędzie na prawie do jej pozyskania, co powtórzono w przyjętej dwa lata później Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>10</sup> i w uchwalonym 16 grudnia 1966 r. Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>11</sup>.

Kluczowym dokumentem w sekwencji przyjmowania międzynarodowych gwarancji prawa do informacji była Uwaga Ogólna nr 34 Komitetu Praw Człowieka w sprawie art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych opublikowana 12 września 2011 r.<sup>12</sup> W treści tego dokumentu Komitet dokonał podziału różnych praw określonych w powołanym przepisie (m.in. prawo do wyrażania opinii), wskazując na odrębność prawa dostępu do informacji (*Right of access to information*). Komitet wprost określił, że dostęp do informacji musi być w tym kontekście rozumiany jako dostęp do informacji publicznej będącej w posiadaniu instytucji publicznych (rozumianych tak jako organy, jak i inne podmioty wykonujące zadania publiczne) niezależnie od formy jej utrwalenia i źródła, z którego pochodzi. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie dla oceny pojawiających się propozycji zmian definicji informacji publicznej.

Podobnie zresztą należy uczynić w kontekście innych proponowanych zmian, gdyż w Uwadze wyraźnie wskazano, że państwo powinno gwarantować łatwy, praktyczny i efektywny dostęp do tych informacji. Procedura dostępu do informacji powinna być szybka i oparta na przejrzystych zasadach. Opłaty za udostępnienie informacji nie powinny stanowić nadmiernej przeszkody w jej uzyskaniu, a podmioty zobowiązane do udostępnienia powinny w każdym przypadku odmowy przedstawić powody, dla których to uczyniono.

7 T. Mendel. *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

8 Art. 61 Konstytucji i w pewnym stopniu art. 54.

9 <https://documents-dds.ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

10 przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) 10 grudnia 1948 r.

11 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

12 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].



Każda jednostka ma prawo do wolności poglądów i wypowiedzi; prawo to obejmuje nieskrępowaną wolność posiadania poglądów oraz poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei, wszelkimi środkami i bez względu na granice.

Atr.19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka

Poszukując wzorca dobrej legislacji (standardów) dostępu do informacji nie można pominąć bogatego dorobku organizacji pozarządowych.

Z możliwości odmowy należy korzystać jedynie w wyjątkowych sytuacjach, zawsze pamiętając o zasadzie proporcjonalności. Komitet, odnosząc się przy tym do ustaleń zawartych w innej Uwadze Ogólnej<sup>13</sup>, podkreśla, że zasada proporcjonalności w stosowaniu ograniczeń wolności informacji musi znaleźć swój wyraz nie tylko w przepisach prawa, ale powinna być brana pod uwagę również przez instytucje publiczne, które rozważają odmowę dostępu do informacji, jak i sądy kontrolujące legalność podstaw tych odmów. Deklaracja z Brisbane<sup>14</sup> czy Zasady z Tshwane<sup>15</sup> również wskazują na to, by kierować się regułą jak największej otwartości, a wyjątki od zasady jawności powinny być stosowane w bardzo ograniczonym stopniu i wyłącznie w uzasadnionych przypadkach.

Równoległe do rozwoju gwarancji międzynarodowych nastąpiło dynamiczne wzmocnienie prawa do informacji w europejskim systemie praw człowieka, opartym na działaniach różnych instytucji Rady Europy. Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r.<sup>16</sup> w art. 10 ustanowiła gwarancje podobne do tych z art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozwinęło koncepcję prawa do informacji publicznej jako prawa człowieka.

Wąskie rozumienie art. 10 Konwencji zaprezentowane m.in. w sprawie Gaskin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu<sup>17</sup> ustąpiło stanowisku wyrażonemu w przypadku Sdužení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej<sup>18</sup>, w którym Trybunał co prawda nie dopatrywał się naruszenia art. 10 Konwencji z uwagi na usprawiedliwione w jego ocenie przesłanki do ograniczenia dostępu do informacji, ale wyraźnie wskazał, że przepis ten wprost dotyczy również obowiązku udostępniania przez podmioty publiczne informacji na temat ich szeroko pojętej działalności. Ogromne znaczenie dla utrwalenia tego poglądu Trybunału miały kolejne sprawy, m.in. Tarsasag a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom<sup>19</sup>, Youth Initiative For Human Rights przeciwko Serbii<sup>20</sup> czy wreszcie Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii<sup>21</sup>, w której Trybunał wręcz wskazał na obowiązek proaktywnego udostępniania informacji publicznej przez jednostki sektora finansów publicznych.

Wyrazem pewnych oczekiwań co do kształtu legislacji dotyczącej dostępu do informacji jest również Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, przyjęta w Tromsø 18 czerwca 2009 r.<sup>22</sup>

13 Committee's general comment No. 22, Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement No. 40 (A/48/40), annex VI.

14 <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

15 <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

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

17 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 7 lipca 1989 r. Gaskin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Sprawa 10454/83., <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57491> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

18 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 lipca 2006 r. Sdužení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej. Sprawa: 19101/03.

19 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Druga Sekcja Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom z dnia 13 listopada 2008 r. Sprawa 37374/05, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

20 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Druga Sekcja Youth Initiative For Human Rights przeciwko Serbii z dnia 25 czerwca 2013 r. Sprawa 48135/06 Dostępne: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

21 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 listopada 2013 r. Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria skarga nr 39534/07, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-139084> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

22 Konwencja Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych (przyjęta w Tromsø w dniu 18.06.2009 r.), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> [Dostęp: 1.04.2016 r.].



Choć Konwencja nie została ostatecznie podpisana i, co za tym idzie, ratyfikowana przez Polskę<sup>23</sup>, to może – z uwagi na jej istotny status – stanowić wzorzec dla oceny prawidłowości obecnych i proponowanych rozwiązań polskich w tym obszarze. Poza odniesieniem się do międzynarodowych dokumentów ochrony praw człowieka Konwencja nawiązuje w preambule (i pośrednio w tekście) do wydanych wcześniej rekomendacji Komitetu Ministrów w sprawie dostępu do informacji<sup>24</sup>.

O ile pierwsza, wydana 25 listopada 1981 r., ma stonkowo ogólny charakter, o tyle rekomendację z roku 2002 r. należy uznać za zdecydowanie bardziej szczegółową<sup>25</sup>. Sama Konwencja, o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania, rozszerzyła w stonku do przywołanych Rekomendacji definicję dokumentu urzędowego (będącą w pewnym stopniu odpowiednikiem przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej uznawanego przez część doktryny i orzecznictwa za definicję informacji publicznej). Określa ona również zasady, które powinny cechować procedury dostępu do informacji. Poszukując wzorca dobrej legislacji (standardów) dostępu do informacji nie można pominąć bogatego dorobku organizacji pozarządowych.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć o Zasadach Legislacji Prawa do Informacji<sup>26</sup> opracowanych przez Toby'ego Mandla, dyrektora komórki prawnej organizacji Artykuł 19<sup>27</sup>. Zasady dość szczegółowo wskazują na potrzebę – nieobecnego w polskich przepisach – stosowania trójstopniowego testu szkody i interesu publicznego<sup>28</sup> w przypadkach, gdy należy wyważyć pomiędzy prawem do informacji, a jego ograniczeniem. Implementowanie modelu testu szkody i interesu publicznego jest jednym z postulatów autorów opinii Polskiej Akademii Nauk.

Kolejnym mechanizmem pozwalającym na ocenę prawidłowości proponowanych przepisów są efekty pracy organizacji Access Info Europe oraz Centre for Law and Democracy, oceniające poszczególne prawodawstwa w obszarze dostępu do informacji publicznej<sup>29</sup>. Chociaż Polska wypadła w tym rankingu nie najlepiej, bo zajęła 59 pozycję na 102 badane kraje<sup>30</sup>, to większość propo-

ycji zmian, którym jest poświęcone niniejsze opracowanie, może tylko pogorszyć ten stan.

Oceniając praktyczne aspekty realizacji prawa do informacji w innych krajach, należy też każdorazowo sięgać do raportów, opracowań czy komunikatów organizacji skupionych w koalicji Freedom of Information Advocates Network<sup>31</sup>. Mają one najlepsze rozeznanie w rzeczywistych problemach i wiedzę o obszarach, w których prawo do informacji jest zagrożone.

23 Do 1 kwietnia 2016 roku podpisało ją jedynie 14 członków Rady Europy <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

24 No. R (81) 19 on the access to information held by public authorities – <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> [Dostęp: 1.04.2016 r.] oraz Recommendation Rec. (2002)

2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804c6fcc](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c6fcc) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

25 Tamże.

26 <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [Dostęp: 4.01.2016 r.].

27 <http://www.article19.org/pages/en/mission.html> [Dostęp: 4.01.2016 r.].

28 Standard 4. All individual requests for information from public bodies should be met unless the public body can show that the information falls within the scope of the limited regime of exceptions. A refusal to disclose information is not justified unless the public authority can show that the information meets a strict three-part test.

29 <http://www.rti-rating.org/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

30 Informacja o Polsce: [http://www.rti-rating.org/view\\_country.php?country\\_name=Poland](http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Poland) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

31 <http://foiadvocates.net/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

## PODSTAWY I WZORCE PRAWA DO INFORMACJI

**Rezolucja Narodów Zjednoczonych nr 59 z 14 grudnia 1946 roku** – *Wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka i miarą wszystkich swobód, którym poświęcona jest działalność Narodów Zjednoczonych.*

**Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku (Art. 19) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku (Art. 19)** – *Każdy człowiek ma prawo do wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice.*

**Uwaga Ogólna nr 34 Komitetu Praw Człowieka w sprawie art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 12 września 2011 roku** – wskazanie na odrębność prawa dostępu do informacji (*Right of access to information*). Określenie wprost dostępu do informacji jako do tej będącej w posiadaniu instytucji publicznych (rozumianych tak jako organy, jak i inne podmioty wykonujące zadania publiczne).

**Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 roku (Art. 10)** – *Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.*

**Deklaracja z Brisbane** przyjęta 3 maja 2010 roku w Australii przez uczestników Światowego Dnia Wolności Prasy – nawoływanie do przyjmowania legislacji, która czyni jawność zasadą, a ograniczenia wyjątkiem; zachęcanie do udostępniania informacji w sposób aktywny (on-line), ustalania prostych procedur wnioskowania, promowania prawa do informacji i niezależnego nadzoru nad systemem.

**Zasady z Tshwane przyjęte 12 czerwca 2013 roku** (Republika Południowej Afryki) – przygotowane przez niezależnych akademików i organizacje z całego świata, dotyczą ograniczeń prawa do informacji związanych z bezpieczeństwem państwa. Są oparte na międzynarodowych, regionalnych i krajowych standardach, dobrych praktykach i opracowaniach eksperckich.

**Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, przyjęta w Tromsø 18 czerwca 2009 roku** – pierwszy obowiązujący prawnie instrument międzynarodowy dotyczący dostępu do dokumentów instytucji publicznych. Przyznaje, że przejrzystość jest ważna dla administracji i jej legitymizacji, a prawo do informacji dla samorozwoju ludzi i ochrony ich praw. Opisuje minimalne standardy konieczne w procedurach rozpatrywania wniosków o informację.

**Zasady Legislacji Prawa do Informacji (opracowane przez organizację – Artykuł 19 w 1999 roku)** – określenie pożądanych gwarancji, takich jak np. aktywne publikowanie informacji, koszty niestanowiące nadmiernego obciążenia dla wnioskujących, dostępność spotkań ciał publicznych.

# WYBRANE PROPOZYCJE ZMIANY PRAWA POSTULOWANE W POLSCE

Propozycje zmian, które są omawiane w niniejszym tekście, zostały sformułowane przez różne środowiska i instytucje, przez co trudno jest ocenić, które z nich mają szansę realizacji, a które w wyniku obiektywnych okoliczności nie zostaną wprowadzone, przynajmniej w najbliższym czasie, w życie. Niektóre z tych koncepcji, choć w mojej ocenie mogą nieść istotne zagrożenie dla kształtu realizacji prawa do informacji w Polsce, wynikają z głębszej refleksji autorów i jako takie powinny stanowić przedmiot polemiki. W innych przypadkach wydaje się, że pomysły dotyczące nowelizacji ustawy wynikają z działań ad hoc, nieuzasadnionych szerszym kontekstem i nie popartych głębszą analizą.

Warto podkreślić, że celem opracowania nie jest polemika z żadną z koncepcji, lecz określenie, czy i jak funkcjonują one w obrocie prawnym innych państw oraz wskazanie, jakie pozytywne i negatywne konsekwencje mogą się wiązać z ich przyjęciem.

Wyboru propozycji dokonano spośród kilku grup dokumentów:

- opracowania przygotowanego przez pracowników naukowych związanych z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji<sup>32</sup>;
- informacji dla Zarządu Związku Powiatów Polskich na temat ustawy o dostępie do informacji publicznej przygotowanej przez Biuro Związku Powiatów Polskich, Dział Monitoringu Legislacyjnego, Inicjatyw i Analiz<sup>33</sup>;
- projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej<sup>34</sup> w zakresie, w jakim wprowadza propozycję tzw. tajemnicy dyplomatycznej będącej przedmiotem rządowego procesu legislacyjnego w 2014 roku;

- propozycji dotyczącej ograniczenia „nadużywania” prawa do informacji sformułowanej przez naukowców realizujących projekt Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego<sup>35</sup>.

32 Ekspertyza prawna *Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/ekspertyza-zamowiona-przez-maic-odnosnie-zmian-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

33 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/zwiazek-powiatow-polskich-planuje-forsowac-zmiany-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

34 Projekt założeń z 29 maja 2014 r. <http://legislacja.gov.pl/docs//1/80880/80886/80887/dokument114626.pdf> oraz propozycja po konferencji uzgodnieniowej <http://legislacja.gov.pl/docs//1/80880/80886/80891/dokument126728.pdf>, [Dostęp: 1.04.2016 r.].

35 Projekt badawczo-rozwojowy realizowany na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa: Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (<http://www.mrj.uksw.edu.pl>), w tym dr O. Kotowska-Wójcik (2014) *Pomiar i analiza statystyczna. Prezentacja wyników badania nad nadużywaniem prawa do informacji publicznej*. <http://mrj.uksw.edu.pl/strony/pomiar-i-analiza-statystyczna-prezentacja-wynikow-badania-nad-naduzywaniem-prawa-do-informacji-publicznej>. [Dostęp: 21 maja 2015 r.]

W zależności od konstrukcji definicji informacji publicznej pewne kwestie mogą znaleźć się poza jej zasięgiem. Formalne wykluczenie określonych informacji z kręgu informacji publicznej stanowi w istocie o ograniczeniu prawa do informacji, ale bez wszystkich towarzyszących temu obwarowań.

## I. Zmiana definicji informacji publicznej

Definicja informacji publicznej wyznaczająca zakres przedmiotowy prawa do informacji stanowi kluczowy czynnik realizacji zasady jawności. Istotne jest bowiem, jakie informacje, w zależności od konstrukcji definicji tego pojęcia, znajdują się poza jej obrębem, co w efekcie ma fundamentalne znaczenie dla pozostałych standardów dostępu do informacji. Skoro jakiś dokument nie będzie objęty taką definicją, to nie będzie też gwarancji dostępu do niego bez potrzeby przedstawienia uzasadnienia prawnego i faktycznego. Formalne wykluczenie określonych informacji z kręgu informacji publicznej stanowi w istocie o ograniczeniu prawa do informacji, ale bez wszystkich towarzyszących temu obwarowań. A zatem w sposób całkowicie arbitralny, bez stosowania zasady proporcjonalności, testu szkody i testu interesu publicznego, bez wymogu uzasadnienia odmowy, czy wreszcie bez skutecznej i merytorycznej kontroli administracyjnej i sądowej.

Z problemem zawężania definicji informacji publicznej mamy w Polsce do czynienia w zasadzie od początku funkcjonowania ustawy. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie trudno uznać za jednolite i obok rozstrzygnięć prezentujących progresywne podejście obejmujące zakresem definicji wszystko to, co znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, znaleźć można przykłady odmienne.

Z jednej strony mamy zatem kluczowy dla konstruowania definicji informacji publicznej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeszcze z 2002 roku, w którym stwierdzono, że informacją publiczną będą *[i]nformacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone*<sup>36</sup>.

Z drugiej strony istnieją wyroki, w których nawet dokumenty będące elementem procesu legislacyjnego nie stanowią informacji publicznej<sup>37</sup>.

W pewną pułapkę dotyczącą definiowania tego pojęcia wpadł również sam ustawodawca, który w sposób błędny i niezgodny ze standardami ochrony prawa do informacji wykluczył pewien zakres informacji spod definicji informacji publicznej. Za przykład może służyć chociażby art. 284 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2010 o finansach publicznych<sup>38</sup> określający, że oprócz planu audytu oraz sprawozdania z wykonania audytu wszystkie inne dokumenty sporządzone przez audytora wewnętrznego nie stanowią informacji publicznej. Przepis ten został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>39</sup> i spotkał się z negatywną oceną Trybunału<sup>40</sup>.

Takie rozwiązanie jest, w mojej ocenie, niekonstytucyjne również z tego powodu, że stanowiąc faktyczne ograniczenie prawa do informacji, nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie, że ograniczenie prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób

<sup>36</sup> Por. wyrok NSA z 30 października 2002 r. II SA 181/02.

<sup>37</sup> Por. wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. I OSK 666/12.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

<sup>39</sup> wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 kwietnia 2013 r. (sygn. akt K 14/13).

<sup>40</sup> Wyrok z 9 kwietnia 2015 r. K 14/13, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/wyroki/art/7549-dostep-do-dokumentow-wytwarzanych-przez-audytora-w-trakcie-prowadzenia-audytu/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

## DEFINICJE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZYJĘTE W POLSCE

**Art. 61. 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.*

**Art. 1. 1. Ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku**  
*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.*

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2002 roku**  
*Informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone.*

i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Do dokumentów nie stanowiących rzekomo informacji publicznej ta zasada nie jest stosowana, a co za tym idzie, przesłanki ograniczające prawo do informacji pozostają nieznane i arbitralne.

Zdarza się również, jak jest w przypadku ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>41</sup>, że odrębne zasady dostępu do informacji (związane z szeroką i otwartą definicją materiałów archiwalnych) stanowią de facto niezgodne z powołanym przepisem Konstytucji ograniczenie dostępu do informacji, choć można się spodziewać pewnej poprawy w tej materii w związku z uchwaleniem ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>42</sup>.

Problem bez wątplenia istnieje, ponieważ próby odkodowania zakresu informacji publicznej stanowią istotną część spraw kierowanych do sądów administracyjnych i przez nie rozstrzyganych<sup>43</sup>. Pojawiają się zatem propozycje zmiany art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który zawiera quasi definicję informacji publicznej. Propozycje dotyczą wyznaczenia zakresu przedmiotowego prawa do informacji. Często są tak sformułowane, że zawężają prawo określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Przykład takiego rozumowania może stanowić m.in. propozycja Związku Powiatów Polskich, który zarzuca obecnej ustawie *brak precyzyjnej definicji „informacji publicznej”*. Nie odnosząc się w żadnym stopniu do normy konstytucyjnej, Związek stwierdza, że definicja zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bardzo ogólnikowa i definiuje nieznane przez nieznane. Co więcej, *wątpliwości tych nie rozwiewa także treść art. 6 ustawy. Wymienia się w nim wiele rodzajów informacji publicznej, używając pojęcia „w szczególności”. Wskazuje to, iż jest to wyliczenie przykładowe, a zamieszczony w tym przepisie katalog nie jest wyczerpujący (Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, M. Rozbicka-Ostrowska, I. Kamińska Irena, LexisNexis, Warszawa, wydanie II).*<sup>44</sup>

Autorzy propozycji Związku Powiatów Polskich nie podają jednak nawet w przybliżeniu, w jaki sposób można zmienić art. 1 ust. 1. Z treści kolejnej – skorelowanej z powyższą – propozycji (lub może bardziej uwagi) można jednak wywnioskować, że zmiany powinny iść w kierunku zawężenia, a nie rozszerzenia definicji. Podkreśla się przy tym *brak jednoznacznych przepisów dotyczących postępowania z informacjami o charakterze wewnętrznym (np. informacji o numerach telefonów służbowych funkcjonariuszy publicznych, dokumentacji z narad pracowników, informacji gromadzonych przez jednostkę, jako strony postępowania cywilnego itp.)*<sup>45</sup>.

Należy przyznać, że być może twórcy dokumentu Związku Powiatów Polskich chcieliby sferę wewnętrzną działania administracji włączyć w poczet przesłanek ograniczających dostęp do informacji, a nie wyłączyć w ogóle spod obowiązywania tak ustawy, jak i Konstytucji, ale ponieważ postulat wyłącze-

41 Ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz. U. 2011 Nr 123 poz. 698 ze zm.

42 Ustawa z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. 2016 poz. 352. Ustawa ta zmienia ustawę o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach w zakresie, w jakim umożliwia ponowne wykorzystywanie materiałów archiwalnych.

43 W 2013 do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wpłynęły zaledwie 584 skargi na wydane akty (np. decyzje odmowne) i aż 2462 skargi na beczynność w obszarze dostępu do informacji publicznej oznaczone symbolem 648. [http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Statystyki-WSA/pliki\\_„roczna\\_1”\\_i\\_„roczna\\_2”](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Statystyki-WSA/pliki_„roczna_1”_i_„roczna_2”) [Dostęp 1.04.2016 r.].

44 [http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive\\_files/files/nowelizacja/nowelizacja\\_ustawy\\_zpp\\_vrq0.pdf](http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/nowelizacja/nowelizacja_ustawy_zpp_vrq0.pdf) str. 1.

45 Tamże, str. 2.

nia sfery wewnętrznej administracji spod jakiegokolwiek kontroli jest realizowany przez część orzecznictwa<sup>46</sup>, to można potraktować tę uwagę Związku jako przyczynek do rozważań, czy takie wyłączenie jest prawidłowe.

Kompleksową propozycję zmiany brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy wysuwają natomiast autorzy analizy Instytutu Nauk Prawnych PAN. Proponują oni, aby informacją publiczną były *wszelkie informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa), utrwalone na nośniku (papierze, informatycznym nośniku danych lub innym nośniku), bez względu na zastosowany rodzaj nośnika, w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej*<sup>47</sup>.

Odwołanie się przez autorów powyższej koncepcji do kryterium wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym wydaje się zawężeniem definicji zawartej w art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz stanowi ryzyko pozostawienia poza obrębem zakresu przedmiotowego ustawy wielu informacji, które, choć bezpośrednio nie dotyczą wykonywania zadań publicznych, są z nimi ściśle związane. Tak sformułowana definicja odwołująca się do dodatkowego kryterium, jakie ma spełniać dokument udostępniany w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, nie usunęłaby wątpliwości interpretacyjnych. Dowodzi tego chociażby sprawa Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który nie chciał udostępnić opracowanego przez Trybunał projektu nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>48</sup>. Projektowanie aktów prawnych nie należy do kompetencji Trybunału, a więc uprawnione byłoby stanowisko, że Trybunał nie prowadził prac nad projektem w ramach wykonywania zadań publicznych.

**Gdyby ograniczyć definicję informacji publicznej do wykazania jej związku z realizacją zadań publicznych, to każdy przejaw działalności organów władzy publicznej nie powiązany z tą przesłanką traktowany byłby jako niestanowiący informacji publicznej.**

Na marginesie należy wskazać na istnienie pewnej trudności w analizie prawnoporównawczej definicji, czy też zakresie przedmiotowym informacji publicznej. W niektórych prawodawstwach – tak jak czyni się to w Polsce – używa się pojęcia informacji (a w nim zawiera się również, ale nie wyłącznie „dokument”), a w innych

mowa jest o dostępie nie do informacji, a do dokumentów. Potencjalnie jest to rozróżnienie istotne, bowiem nie zawsze będą to pojęcia tożsame. Informacja wydaje się szerszym „zjawiskiem” niż dokument.

Dane na temat działalności organów administracji lub innych podmiotów zobowiązanych, które interesują w danym momencie wnioskodawcę, mogą przecież znajdować się w różnych dokumentach czy ich zestawach. Z drugiej strony istnieje ryzyko, że użycie pojęcia „informacja” może oznaczać przyzwolenie na dokonanie „omówienia” treści dokumentu. Głośnym przypadkiem tego typu działania była odmowa udostępnienia dokumentów związanych z działalnością Agendy ds. Rozwoju ONZ, zamiast nich wnioskodawca otrzymał 300-wyrazowe omówienie tych dokumentów<sup>49</sup>. „Informacja” nie zawsze więc będzie oznaczała to samo co „dokument”, ale w praktyce nie są to na tyle doniosłe różnice, aby nieuprawnione było stosowanie tych pojęć wymiennie. Szczególnie, że definicje dokumentu w niektórych prawodawstwach są bardzo szerokie i pod tym pojęciem rozumie się „każdą informację”.

**Zasady legislacji prawa do informacji publicznej opracowane przez Artykuł 19 wskazują, że definicja musi być jak najszersza i zawierać wszystkie informacje będące w posiadaniu podmiotów publicznych niezależnie od sposobu ich utrwalenia (...) od źródła, z którego pochodzą (...) i od daty ich wytworzenia**<sup>50</sup>.

**Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych pod pojęciem dokumentu urzędowego rozumie każdą informację utrwaloną w jakiegokolwiek formie, wytworzoną bądź uzyskaną i posiadaną przez władzę publiczną**<sup>51</sup>.

Warto też zauważyć, że Konwencja Rady Europy za władze publiczne (public authorities) uważa również osoby fizyczne i prawne w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne<sup>52</sup>. Tego warunku nie muszą spełniać natomiast organy władzy publicznej, co do których nie zastrzeżono – tak jak uczyniono to w przypadku propozycji INP PAN – by zakres przedmiotowy informacji publicznej dotyczył wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania publicznym majątkiem.

W początkowej fazie prac nad Konwencją powtórzono za Rekomendacją Komitetu Ministrów z 2002 r., że zakres przedmiotowy Konwencji nie obejmuje dokumentów roboczych (*under preparation*), co spotkało się ze sprzeciwem

46 Por. wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r. sygn. akt: I OSK 2130/11.

47 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/ekspertyza-zamowiona-przez-maic-odnosnie-zmian-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/> str. 8.

48 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2014 r. o sygn. akt. I OSK 2213/13.

49 [http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/intl/undp\\_disclosure\\_policy\\_gutted\\_press\\_release.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/intl/undp_disclosure_policy_gutted_press_release.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

50 'Information' includes all records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored (document, tape, electronic recording and so on), its source (whether it was produced by the public body or some other body) and the date of production.

51 „official documents” means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.

52 public authorities” means (...) natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority.

wyspecjalizowanych organizacji zajmujących się prawem do informacji<sup>53</sup>. Wskazywały one, że dostęp do informacji, które znajdują się dopiero w fazie przygotowawczej, może zostać ograniczony, ale powinno się to uczynić w formie wyjątków (*exceptions*), a nie poprzez pozbawienie tych dokumentów waloru informacji publicznej. Wskazywano również, że wyłączenie spod definicji dokumentu materiałów roboczych sprawi, że mimo istnienia przeważającego interesu publicznego na rzecz ich udostępnienia, nie będzie on brany pod uwagę, skoro nie mamy do czynienia z dokumentem podlegającym udostępnieniu.

Obawiano się również – co jest ciekawe w polskim kontekście – iż władze mogą zawsze twierdzić, że określony rodzaj dokumentu jest dokumentem roboczym, w fazie przygotowania i nigdy nie zostanie ukończony. Jako przykład wskazano bazy danych, które podlegają ciągłym uzupełnieniom. W Polsce mieliśmy do czynienia z wieloma przypadkami, w których władze określały właśnie rejestry umów prowadzone w formie baz danych mianem dokumentów roboczych czy wewnętrznych<sup>54</sup>. Ostatecznie w treści Konwencji nie znalazło się wyłączenie spod jej zakresu dokumentu wewnętrznego. Nie oznacza to, że dostęp do takich dokumentów jest nieograniczony.

**To, że dany dokument nie jest jeszcze ukończony, stanowi przesłankę umożliwiającą nieudostępnienie informacji, ale należy wtedy np. stosować test szkody i test interesu publicznego, a ewentualna odmowa udostępnienia takiego dokumentu podlegać ma kontroli niezależnego organu. W przypadku wyłączenia tej kategorii dokumentów z zakresu definicji informacji publicznej kontrola taka byłaby niemożliwa.**

Co równie istotne w kontekście propozycji Instytutu Nauk Prawnych PAN, to fakt, że Konwencja zrezygnowała z części definicji, która zawarta była w powoływanej Rekomendacji Komitetu Ministrów z 2002 r., a która zawierała wskazanie, że informacja musi wiązać się „z wykonywaniem zadań administracyjnych lub publicznych” (*any public or administrative function*). Uznano bowiem, że taki warunek nadmiernie zawęży pojęcie informacji publicznej. Opiniując projekt macedońskiej ustawy o dostępie do informacji, która zawierała identyczne obostrzenie, eksperci skupieni wokół organizacji Artykuł 19 stwierdzili, że *Projekt niepotrzebnie ogranicza się do informacji związanych z wykonywaniem funkcji publicznych. Nie ma usprawiedliwienia dla tego i wiele innych ustaw nie zawiera ograniczeń tego rodza-*

*ju. Ponadto określenie wykonywania funkcji publicznej jest niebywale subiektywne, więc wprowadzenie tej dodatkowej przesłanki może wygenerować spory o zakres definicyjny informacji, co jeszcze bardziej osłabia prawo dostępu*<sup>55</sup>.

Umieszczenie takiego zastrzeżenia w definicji zawartej w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej będzie usprawiedliwione jedynie w przypadku niektórych innych, niż należące do organów władzy publicznej, podmiotów, gdyż rzeczywiście to, co wyróżnia je z grona pozostałych instytucji (np. spółki komunalne z grona spółek prawa handlowego w ogóle) to wykonywanie określonych funkcji publicznych. Pojawić się mogą również zarzuty o niekonstytucyjność takiego sformułowania z uwagi na fakt, że będzie ono zawężyło pojęcie „działalności” zawartej w art. 61 ust. 1 Konstytucji.

W związku z szerokim zakresem pojęcia „dokumentu”, pozostawionym bez żadnych dodatkowych obostrzeń, w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dekodując definicję dokumentu zawartą w Rozporządzeniu 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, należy odwoływać się do znaczenia traktatowego. Co ciekawe, Traktat wprowadza ograniczenie tylko do funkcji administracyjnych, ale czyni tak wyłącznie w stosunku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Rozporządzenie 1049/2001 odnosi się do *wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej*<sup>56</sup>. A więc również i ustawodawca europejski nie uznał za zasadne określać dodatkowych warunków, aby uznać jakąś informację za spełniającą kryteria informacji publicznej. Warto zaznaczyć, że pierwotna propozycja określenia zakresu przedmiotowego, zaproponowana przez Komisję, miała odnosić się wyłącznie do dokumentów administracyjnych (*administrative documents*), które nie obejmowały dokumentów wewnętrznych<sup>57</sup>.

Nie zmienia tego definicja dokumentu zawarta w art. 3 pkt a Rozporządzenia, zgodnie z którą „dokument” oznacza *wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk,*

53 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/council-of-europe-foi-06.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

54 M.in. twierdził tak Prezes Rady Ministrów w przegranym dla siebie postępowaniu zakończonym nieprawomocnym wyrokiem WSA w Warszawie z 27 maja 2014 r. (II SAB/Wa 168/14).

55 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/macedonia-freedom-of-information-oct-2004.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

56 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_pl.pdf).

57 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents / COM/2000/0030 final - COD 2000/0032 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2000.177.01.0070.01.ENG> [Dostęp: 1.04.2016 r.].



## PRAWO DO INFORMACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

*Gwarancje dostępu do informacji w instytucjach Unii Europejskiej są w pierwszym rzędzie zawarte w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.*

*Artykuł 15 (dawny art. 255 Traktatu Amsterdamskiego) stanowi, iż każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna (...) ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy (...)\**

*Procedura dostępu określona jest w Rozporządzeniu 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.*

*nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji*<sup>58</sup>. Jak wskazuje się w piśmiennictwie<sup>59</sup>, „związanie” z polityką, działalnością i decyzjami oznacza jedynie, że prywatne dokumenty urzędników, które akurat znajdują się w instytucji (np. rachunek za wywóz śmieci z domu, który urzędnik przyniósł ze sobą w teczce do pracy) nie podlegają udostępnieniu w trybie Rozporządzenia.

Warto w tym miejscu również podkreślić, że „polityka”, „działalność” i „decyzje” są znacznie szerszym pojęciem niż „zadania publiczne”, ponieważ obejmują one całokształt działań podejmowanych przez instytucje.

Interpretując kolejne przepisy Rozporządzenia, można dojść do przekonania, że tak szerokie podejście nie będzie jednak oznaczało, że każda luźna notatka zmieści się w zakresie tego aktu. Treść art. 11 ust. 2 Rozporządzenia sugeruje, że dokument musi zawierać przynajmniej pewne elementy „oficjalności” związane z obowiązkiem prowadzenia rejestru dokumentów przez instytucje UE. Zgodnie z tym przepisem w *przypadku każdego dokumentu rejestr będzie zawierał numer referencyjny (zawierający, jeśli istnieje, referencje międzyinstytucjonalne), przedmiot i krótki opis treści dokumentu oraz datę jego otrzymania lub sporządzenia oraz zapisania w rejestrze*<sup>60</sup>. Należy wywnioskować, chociażby na podstawie wprowadzenia obowiązku oznaczania dokumentu numerem referencyjnym, że musi być on związany z przejawem działalności instytucji, a nie wyłącznie przejawem działalności danego urzędnika. Instytucja może bowiem nawet nie mieć wiedzy na temat tego, że ten dokonał prywatnych notatek na swoim laptopie. Taka interpretacja może jednak stanowić istotne zagrożenie dla dostępu do informacji, ponieważ rodziłoby to pokusę nienadawania numerów referencyjnych tylko po to, aby dokumentu nie udostępnić.

Podobne obawy pojawiły się w 2008 roku, kiedy Komisja Europejska zaproponowała zmiany w Rozporządzeniu<sup>61</sup>. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał wtedy, że nie wszystkie dokumenty objęte mocą Rozporządzenia muszą znajdować się w rejestrze, co nie oznacza, że nie stanowią dokumentu udostępnianego w trybie opisanym przez ten akt<sup>62</sup>. Dodał jeszcze, że każda próba zawężenia definicji będzie krokiem wstecz dla przejrzystości.

Zmiany przedstawione powyżej nie zostały ostatecznie wprowadzone, ale warto przytoczyć fragmenty dyskusji toczącej się przy tej okazji, która dobrze obrazuje problemy ze zbytnim „doprecyzowaniem” definicji informacji prowadzącym z reguły do jej zawężenia. Najbardziej aktywnymi uczestnikami tej dyskusji z Komisją Europejską byli: Parlament Europejski i unijny Ombudsman.

Propozycja Komisji z 2008 r. polegała na tym, by dodać do definicji dokumentu warunek, że dokument musi być *formalnie przekazany jednemu lub większej liczbie odbiorców [...] lub w inny sposób zarejestrowany*<sup>63</sup>.

Ta propozycja spotkała się z ostrą krytyką Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który, zwracając się do Komitetu LIBE omawiającego propozycje

58 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_pl.pdf).

59 B. Driessen (2012). Transparency in EU Institutional Law: A Practitioner's Handbook s. 17.

60 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_pl.pdf).

61 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/p6\\_a%282009%290077\\_/p6\\_a%282009%290077\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p6_a%282009%290077_/p6_a%282009%290077_pl.pdf) [Dostęp: 1.04.2016r.].

62 The worst option of all would be to tell citizens "you cannot even apply for access unless the document appears on a register". <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/3892/html.bookmark>.

63 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0229&from=EN>.

\* Dziennik Urzędowy C 1, 2/3/4 P. 5 – 6.

Komisji<sup>64</sup>, wyraził zaniepokojenie, że w wyniku ich ewentualnego przyjęcia znacznie mniej dokumentów będzie dostępnych. Obowiązek oficjalnego przekazania lub zarejestrowania dokumentu, by uznać go za wchodzący w zakres przedmiotowy Rozporządzenia, wykluczy wszystkie te dokumenty, których nie przekazano poza instytucje UE i które nie zostały zarejestrowane. Powołany wcześniej art. 11 Rozporządzenia stanowi jedynie, że rejestracja następuje bez zbędnej zwłoki (*without delay*), co w przypadku dokumentów, których instytucje nie będą chciały ujawnić, oznacza, że definicja „zbędnej zwłoki” może w praktyce podlegać modyfikacji.

Ostatecznie ta i inne propozycje Komisji nie zostały wprowadzone. W dyskusji nad zmianami podkreślono, iż nie należy wyłączać określonych dokumentów spod mocy tego aktu, a co najwyżej rozpatrzyć możliwości zastosowania w przypadku pewnych kategorii dokumentu wyjątków w dostępie.

Im szersza definicja, tym lepiej jest ona oceniana również przez międzynarodowe organizacje pozarządowe zajmujące się dostępem do informacji.

64 <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080527ATT30020/20080527ATT30020EN.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

Zasadą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny.

## II. Opłaty za dostęp do informacji

Koszty udostępnienia informacji publicznej stanowią przedmiot ożywionej dyskusji nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach.

Polska ustawa na tle innych państw wydaje się w tym kontekście stosunkowo liberalna - zasadą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny<sup>65</sup>. Pobranie opłaty może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy powstaną dodatkowe koszty związane z przekształceniem informacji zgodnie z formą i sposobem określonym przez wnioskodawcę<sup>66</sup>. Ustawa gwarantuje również, że dostęp do informacji nie może być uzależniony od uprzedniego wniesienia opłaty<sup>67</sup>. Kwestią raczej przesądzoną w orzecznictwie jest to, że dodatkowe opłaty muszą odpowiadać rzeczywistym kosztom przekształcenia informacji, natomiast nie ma jednolitego stanowiska, w jakim zakresie do egzekucji poniesionych kosztów stosuje się przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Trwa również debata na temat możliwości pobierania opłat tytułem zwrotu<sup>68</sup>. kosztów pracy pracownika przygotowującego informację<sup>69</sup>. Kontestacja obecnych zasad jest bardzo widoczna w analizie Związku Powiatów Polskich. Warto ten fragment przytoczyć w całości:

*Możliwość naliczania takich opłat chociażby w minimalnym zakresie, mogłaby uchronić administrację publiczną przed zalewem próśb o udostępnienie informacji publicznej. Ustawa dopuszcza jedynie możliwość nałożenia na wnioskodawcę obowiązku pokrycia kosztów dodatkowych, jednocześnie nie precyzując, co należy przez nie rozumieć (np. czy do takich kosztów będzie zaliczane wynagrodzenie pracownika za czas potrzebny do przygotowania informacji). Należy również za niezwykle szkodliwą uznać interpretację przepisów ustawy dotyczącą skutków uchylenia się wnioskodawcy od pokrycia kosztów dodatkowych, jakie poniósł organ. Przykładowo w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 marca 2013 r. sygn. I OSK 2781/12 Lex Polonica nr 7296796 wskazano, że organ nie może uzależnić udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia opłaty, skoro powstanie obowiązku uiszczenia opłaty w wysokości odpowiadającej kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji i wezwaniu strony do uiszczenia tej opłaty, powoduje jedynie przesunięcie terminu udostępnienia tej informacji w zakresie określonym w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>70</sup>.*

Autorzy tej propozycji błędnie upatrują „winnego” w instytucji Sądu, który w związku z jasnym brzmieniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia. Niemniej stanowisko ZPP należy potraktować jako pewien przyczynek do dyskusji na temat międzynarodowych standardów i praw odnoszących się do zagadnienia opłat.

Bardziej rozbudowaną i uszczegółowioną propozycją zmian jest ta przedstawiona przez autorów związanych z Polską Akademią Nauk. Ich zdaniem: *W samej ustawie o dostępie do informacji publicznej określone zostaną czynniki, które powodują dodatkowe koszty. Zaliczamy do nich koszty: sporządzenia kopii papierowej, informatycznego nośnika danych, w przypadku sporządzenia kopii*

65 Art. 7 ust. 1.

66 Art. 15 ust. 1.

67 M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 9 kwietnia 2014 r. II SAB/Kr 47/14.

68 Za takim stanowiskiem opowiedziano się m.in. w sprawie II SAB/Bd 58/11 oraz I SA/Gl 257/14, a stanowisko uznające, że tryb egzekucji nie ma zastosowania w sprawie z zakresu dostępu do informacji publicznej wyrażono m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie o sygn. akt II SA/Kr 1053/14.

69 Orzeczenie praca. wyrok WSA w Kielcach z 25 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 139/13.

70 [http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive\\_files/files/nowelizacja/nowelizacja\\_ustawy\\_zpp\\_vrq0.pdf](http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/nowelizacja/nowelizacja_ustawy_zpp_vrq0.pdf).

na informatycznym nośniku danych, oraz ponadstandardowych wagowo przesyłek listownych do wnioskodawcy (przez co rozumie się przesyłki, których masa przekracza jednorazowo wagę 20 stron kopii papierowych czyli limitu, o którym mowa poniżej).

Zgodnie z propozycją opłatę za sporządzenie kopii papierowych podmiot zobowiązany mógłby naliczać po przekroczeniu określonego w ustawie bezpłatnego limitu stron, liczonego w przypadku każdorazowego wniosku (powyżej 20 stron), jak również wynikającego z sumy wniosków od tego samego wnioskodawcy w przyjętym okresie czasu (miesiącu).

Równocześnie ustawa powinna określić rodzaje i górne stawki opłat. W przypadku kopii papierowych górna stawka przewidziana byłaby za sporządzanie kopii w określonych formatach (w tym w podstawowym formacie A4): za stronę kopii czarno-białej oraz za stronę kopii kolorowej.

W przypadku informatycznych nośników danych stawka powinna odnosić się do najbardziej popularnych dysków magnetoptycznych i liczona będzie od sztuki nośnika. Natomiast samo utrwalenie informacji na nośniku powinno zostać bezpłatne.

Zasadne jest również, aby ustawa zawierała delegację dla ministra właściwego do spraw administracji do wydania rozporządzenia, w którym zostaną określone szczegółowe stawki opłat<sup>71</sup>.

Wydaje się, że pomysłodawcy takiego rozwiązania wzorowali się na rozwiązaniu francuskim<sup>72</sup>, które nie budzi większych kontrowersji, chociażby z tego względu, że nie dopuszcza możliwości obciążenia wnioskodawcy opłatami za pracę urzędników, a maksymalne stawki np. za wykonanie kopii dokumentu wydają się dość rozsądne.

Zgodnie z zasadami legislacji dostępu do informacji<sup>73</sup> wnioskodawcy nie powinni znaleźć się w sytuacji, w której zbyt wysokie koszty informacji powstrzymują ich od złożenia wniosku. Autorzy zasad przekonują, że daleko siężne zyski z przejrzystości życia publicznego znacznie przekraczają koszty udostępnienia informacji publicznej.

Twórcy rankingu prawodawstw określających dostęp do informacji uznali, że standardem powinny być następujące zasady:

- złożenie wniosku jest bezpłatne;
- istnieją jasne przepisy dotyczące opłat za dostęp, które są ustalane centralnie, a ich ustalenie nie zależy od poszczególnych organów władzy publicznej;
- opłaty są ograniczone do kosztów przekształcania i przesyłania informacji (wgląd do dokumentów oraz kopie elektroniczne są dostępne za darmo);
- określona liczba stron (co najmniej 20) powielana i dostarczana jest za darmo;
- przewiduje się ulgi dla wnioskujących niemogących uiścić opłaty<sup>74</sup>.

Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych określiła w art. 7, że dostęp do dokumentów polegający na wglądzie do ich treści w siedzibie podmiotu obowiązującego powinien być bezpłatny. Dopuszcza ona uprawnienie udostępniających informacji do żądania zwrotów poniesionych kosztów związanych z formą i sposobem udostępnienia informacji. Zastrzega się przy tym, że koszty te mają być rozsądne (*reasonable*) oraz nie powinny przekroczyć rzeczywistych kosztów związanych z przekształceniem dokumentu w formę i sposób przewidzianych przez wnioskującego o udostępnienie informacji. Dodatkowo Konwencja wskazuje, że powinno się publikować taryfy takich kosztów. Ta ostatnia dyspozycja wydaje się być niezgodna z brzmieniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z poglądami orzecznictwa w tej sprawie<sup>75</sup>. Bowiem określenie takiej taryfy w formie ryczałtu nie może zostać uznane za określenie „rzeczywistych kosztów” udostępnienia informacji.

Na kwestie kosztów związanych z dostępem do informacji publicznej należy również patrzeć w kontekście obowiązku proaktywnego udostępniania informacji przez podmioty do tego zobowiązane. Na taki obowiązek w jednym z orzeczeń zwracał uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>76</sup>.

---

**Publikowanie informacji na stronach podmiotów obowiązanych pozwala na zapoznanie się z nimi nieograniczonej liczbie osób, które, chcąc mieć wgląd w treść dokumentu, nie muszą składać wniosków obligujących urzędy do przygotowania i przesłania informacji.**

---

Postulat publikowania znalazł swój wyraz również w treści Konwencji (art. 10). Władze publiczne powinny z własnej inicjatywy upubliczniać dokumenty będące

71 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/ekspertyza-zamowiona-przez-maic-odnosnie-zmian-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/>

72 art 4 Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal art. 35 décret 2005-1755 du 30 décembre 2005.

73 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

74 <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

75 M.in. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30 lipca 2014 r. (II SA/Kr 789/14).

76 Przywołany wcześniej wyrok w sprawie Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land-und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii.

Twórcy rankingu prawodawstw określających dostęp do informacji uznali, że standardem dotyczącym nakładania ewentualnych kosztów na wnioskodawców powinny być następujące zasady:

- bezpłatne złożenie wniosku;
- istnienie jasnych przepisów dotyczących opłat za dostęp, ustalanych centralnie (ich ustalenie nie zależy od poszczególnych organów władzy publicznej);
- opłaty ograniczone do kosztów przekształcania i przesyłania informacji (wgląd do dokumentów oraz kopie elektroniczne dostępne za darmo),
- określona liczba stron (co najmniej 20) powielana i dostarczana za darmo;
- ulgi dla wnioskujących nie mogących uiścić opłaty.

w ich posiadaniu. W wyjaśnieniach do Konwencji<sup>77</sup> stwierdzono, że jednym z kryteriów oceny (jeżeli nie wprost obowiązku publikacji wynikającej z przepisów prawa), które z dokumentów powinny być publikowane proaktywnie, jest częstotliwość składania wniosków o udostępnienie konkretnych materiałów.

Problematyczną kwestią pozostaje obliczenie ogólnej sumy opłat za udostępnienie informacji publicznej. W Polsce nie przeprowadzono do tej pory badań, które wskazywałyby nawet w przybliżeniu, jakie faktycznie koszty ponosi wnioskodawca<sup>78</sup>. Badania międzynarodowe w tym zakresie nie obejmują Polski. Z uwagi na odmienne sposoby obliczania w różnych krajach kosztów udostępnienia konkretnej informacji (wyrażonych w pieniądzu), niemożliwe wydaje się precyzyjne ich porównanie. Wspomnieć należy jedynie, że według niektórych badań najwyższe koszty udostępnienia informacji występują w Australii, w której wyznaczanie opłat odbywa się w sposób dyskrecyjny<sup>79</sup>, a najniższe w Szkocji i w USA<sup>80</sup>.

Trudno jest również dopatrzeć się konsekwencji w działaniach poszczególnych urzędów. Niezależnie od istnienia cenników, dosyć wybiórczo korzystają one z możliwości pobrania opłaty i trudno jest jednoznacznie określić, jakie rzeczywiste koszty zostały poniesione, chociażby z uwagi na to, że wykonanie kserokopii na cele przekształcenia informacji zgodnie z wnioskiem jest zwykle uwzględniane w ogólnych zestawieniach kosztów zużycia papieru i tonera na wszelkie cele działalności podmiotów obowiązanych. Nie wiemy zatem, czy koszty te rzeczywiście stanowią istotne obciążenie dla budżetów podmiotów obowiązanych, czy są to tylko subiektywne odczucia urzędników. Propozycje zmiany systemu określającego zasady opłat za udostępnienie informacji w Polsce nie są zatem poparte żadnymi wiarygodnymi danymi (*evidence-based*).

Obserwując jednak przypadki zagraniczne, można dojść do przekonania, że opłaty, czy szerzej to ujmując koszty udostępnienia informacji, zawsze będą przedmiotem kontrowersji.

Niezwykle restrykcyjne i ograniczające dostęp do informacji publicznej przepisy można odnaleźć w Zjednoczonym Królestwie<sup>81</sup>. Regulacje dotyczące szczegółów opłat, zawarte w Zarządzeniu nr 3244, przewidują, iż instytucja udostępniająca informację na wniosek może obciążyć wnioskodawcę kosztami związanymi z jej wyszukaniem (również ustaleniem, czy ją w ogóle posiada) oraz przygotowaniem dokumentu lub informacji w nim zawartej. Nie bierze się natomiast pod uwagę kosztów pracy przeznaczonej na rozważanie, czy informacja powinna zostać udostępniona lub w jakim zakresie jej udostępnienie podlega ograniczeniu.

Zarządzenie przewiduje, że koszty te obliczane są w odniesieniu do godziny pracy urzędnika, która z kolei – niezależnie od rzeczywistych kosztów – nie może przekroczyć wartości 25 funtów. Dodatkowo wskazano, że podmiot nie ma obowiązku udzielić odpowiedzi na wniosek, jeżeli koszty udostępnienia informacji będą wyższe niż 450 funtów w przypadku jednostek administracji centralnej oraz 600 funtów w przypadku innych podmiotów zobowiązanych.

77 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm> [Dostęp: 1.04.2016r.].

78 Dr Piotr Sitniewski przeprowadził badanie dotyczące kosztów określonych w cennikach prowadzonych przez część jednostek samorządu terytorialnego, które wykazało znaczne zróżnicowanie w określeniu tych kosztów w zależności od jednostki. Nie odpowiedziało jednak na zagadnienie, jakie rzeczywiste koszty ponoszą urzędy i w jakim stopniu owe cenniki są stosowane, np. jaki jest roczny wpływ do budżetu j.s.t. z tego tytułu. [http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje\\_dokumenty/obrazki/kwartalnik/kwartalnik\\_49\\_caly\\_d.pdf](http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/kwartalnik/kwartalnik_49_caly_d.pdf) [Dostęp: 1.04.2014 r.].

79 [http://www.dpmc.gov.au/foi/docs/FOI\\_fees\\_charges.pdf](http://www.dpmc.gov.au/foi/docs/FOI_fees_charges.pdf) [Dostęp: 21 maja 2015 r.].

80 A. Colquhoun (2010) *The Cost of Freedom of Information*. Constitution Unit, University College London.

81 Freedom of Information Act (2000), Chapter 36.

Takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości, chociażby z tego względu, że to na wnioskodawcę przerzuca się koszty związane np. ze złym zarządzaniem informacją przez organy władzy publicznej. Rodzi się bowiem pytanie, czy to obywatel musi ponosić koszty wyszukiwania informacji przez urzędników? Jeżeli osoba zatrudniona w instytucji zobowiązanej do udostępnienia informacji publicznej będzie zmuszona (przecież bez winy wnioskodawcy) szukać informacji przez trzy dni, to biorąc pod uwagę, że koszt jednej godziny to 25 funtów, tylko na tej podstawie można będzie odmówić dostępu do informacji. Było to już wielokrotnie przedmiotem krytyki organizacji pozarządowych<sup>82</sup>, a także niektórych posłów Izby Gmin, którzy stwierdzali, że *skargi dotyczące opłat za dostęp do informacji brzmią nieszczerze, gdy są formułowane przez urzędy, które nie zainwestowały czasu i wysiłku w powstanie efektywnego systemu dostępu do informacji*. Autor tych słów wyraził swoje wątpliwości w toku prac parlamentu nad projektem zmian w ustawie, który jeszcze bardziej miał ograniczyć dostęp do informacji ze względu na koszty ponoszone w związku z udostępnianiem informacji<sup>83</sup>.

---

**W przypadku proponowania zmian prawa dotyczącego opłat za dostęp do informacji w Polsce należy pamiętać o tym, by oprzeć się na konkretnych wyliczeniach, a nie subiektywnych opiniach przedstawicieli podmiotów obowiązanych.**

---

Jest to o tyle istotne, że, jak widać na przykładzie Zjednoczonego Królestwa, niezależnie od już istniejących restrykcyjnych reguł godzących w istotę prawa do informacji, co jakiś czas podnoszą się głosy próbujące jeszcze bardziej to prawo ograniczyć. Problem leży być może gdzie indziej.

Należy zwrócić jeszcze uwagę na inne koszty, które pozornie nie wiążą się z systemem dostępu do informacji, ale mają istotną rolę w korzystaniu z tego prawa przez obywateli. Mowa jest przede wszystkim o kosztach związanych z procedurami odwoławczymi, czy ściślej rzecz ujmując, sądowno-administracyjnymi. W Polsce sam wpis sądowy za skargę na bezczynność wynosi 100 zł, a jest

to opłata, którą trzeba ponieść, by sądownie zobowiązać podmiot uchylający się od zgodnej z prawem realizacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. To relatywnie niewygórowana kwota, biorąc pod uwagę koszty np. postępowania cywilnego, ale potrafi stanowić barierę dla obywateli. Im częściej urzędy będą bezczynne w udostępnieniu informacji, tym częściej obywatele będą musieli ponosić większe koszty i w niektórych przypadkach taka „inwestycja” stanie się standardem. O tym, że kwestie opłat za egzekwowanie prawa do informacji stanowią istotny element polityki dostępu, świadczyć może chociażby przykład Australii, w której co prawda zniesiono opłatę za samo przyjęcie wniosku, jednak w efekcie zmian polegających na zlikwidowaniu organu odpowiedzialnego za dostęp do informacji<sup>84</sup>, koszty sporu prawnego mogą wynieść nawet 800 dolarów australijskich<sup>85</sup>.

---

82 Access Info Submission to UK Government on Draft Regulation on Limits and Fees for FOI Requests.

83 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmjust/96/9602.htm>, [Dostęp 1.04.2016 r.].

84 [http://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/Bills\\_Search\\_Results/Result?bld=r5350](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bld=r5350) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

85 <http://www.theguardian.com/australia-news/2014/oct/02/freedom-of-information-may-cost-800-as-coalition-seeks-to-abolish-regulator> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

Dostęp do informacji służy nie tylko jawności życia publicznego, poprawie zaufania obywateli do władzy publicznej oraz jej kontroli, lecz także ochronie innych praw. Ma też on jasny aspekt gospodarczy.

### III. Pojęcie „nadużywania” prawa do informacji

O „nadużywaniu” prawa do informacji mówi się stosunkowo dużo, a wypowiedzi na ten temat padają zarówno z ust przedstawicieli administracji, jak i sądownictwa. W projekcie „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” realizowanym między innymi przez Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego, podjęto próbę zbadania tego hipotetycznego zjawiska. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez zespół badawczy kierowany przez dr Agnieszkę Piskorz-Ryń *przez pojęcie nadużywania prawa do informacji publicznej rozumie się wykorzystywanie prawa w celach niezgodnych z założeniami, dla których to prawo zostało wprowadzone to jest jawnością życia publicznego, poprawą zaufania obywateli do władzy publicznej oraz jej kontrolą. Przy czym przez nadużywanie prawa nie uważa się takiego wykonywania prawa, które nakłada na podmiot zobowiązany pracę, jeśli jest to uzasadnione ze względu na założenia, dla którego prawo wprowadzono*<sup>86</sup>.

Podczas konferencji zorganizowanej w listopadzie 2014r., w trakcie której zaprezentowano wyniki badania, definicja ta spotkała się z krytyką nie tylko ze strony praktyków prawa do informacji, ale również innych naukowców zajmujących się tym tematem<sup>87</sup>. Warto zasygnalizować, że chociaż nie wskazano w rekomendacjach opisujących wyniki badania, jakie środki należy przedsięwziąć w celu ochrony podmiotów obowiązanych przed rzekomym „nadużywaniem”, to autorka badań w swojej pracy odwołuje się do rozwiązań zagranicznych, m.in. tych obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie<sup>88</sup>.

Tak więc z jednej strony pojawia się termin, który budzi wątpliwości, z drugiej brak rzetelnych badań, które by go zoperacjonalizowały.

Dyskutując kwestię „nadużywania” dostępu do informacji publicznej trzeba bowiem wyraźnie wskazać, że zaprezentowana wyżej propozycja definicji jest niezgodna zarówno z poglądami ustawodawcy, który w projekcie ustawy wyraźnie wskazał, że dostęp do informacji ma również służyć obronie innych praw obywatelskich<sup>89</sup>, jak i doktryny, która wskazuje na – szczególnie istotny dla podmiotów komercyjnych – gospodarczy aspekt tego prawa<sup>90</sup>. Warto jednak podkreślić, że np. Janusz Drachal zdaje się podzielać argumenty mówiące, iż prawo do informacji nie jest jedynie gwarantem ochrony interesów pojedynczych obywateli, lecz wiąże się z interesem ogółu, co należy rozumieć jako dopuszczenie poglądu, iż dostęp do informacji zapewnia także realizację celu, jakim jest poprawa funkcjonowania państwa.

Zgodnie z zasadami legislacji prawa do informacji opracowanymi przez Article 19 – podmioty publiczne powinny mieć prawo do odmowy udostępnienia informacji w przypadku, gdy wniosek jest niepoważny lub złośliwy (ang. *public bodies should be able to refuse frivolous or vexatious requests*). Jednak przykład Zjednoczone-

86 [http://mrj.uksw.edu.pl/sites/default/files/Repozytorium/Prezentacje/Naduzywanie\\_prawa\\_do\\_informacji\\_publicznej/ankieta\\_uksw\\_finish.pdf](http://mrj.uksw.edu.pl/sites/default/files/Repozytorium/Prezentacje/Naduzywanie_prawa_do_informacji_publicznej/ankieta_uksw_finish.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

87 Dr Agnieszka Dudzińska (Polska Akademia Nauk), wypowiedź w trakcie konferencji naukowej „Nadużywanie prawa do informacji publicznej” 28 listopada 2014 r. <https://www.youtube.com/watch?v=MeeF2tcNvTc> od 01h 09min. [Dostęp 1.04.2016 r.].

88 Michał Cyrankiewicz *Granice informacji publicznej*, „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 2014 r. <http://prawo.rp.pl/artysta/1167429.html?print=tak&p=0> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

89 [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2094/\\$file/2094.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2094/$file/2094.pdf) [Dostęp 1.04.2016 r.].

90 K.Swiatała *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej w kontekście rozwoju społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy i technologii informacyjno – komunikacyjnych* [w:] *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego, nr 1(3)/2012, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, S. Biernat (red.), Warszawa 2013.

go Królestwa wskazuje, że takie umocowanie podmiotów publicznych rodzi poważne konsekwencje, a definicja „niepoważnych” lub „złośliwych” wniosków z czasem staje się coraz bardziej pojemna. Ze szkodą dla obywateli i jawności jako takiej.

Zgodnie z przywołanym przepisem angielskiej ustawy, podmiot zobowiązany może uchylić się od odpowiedzi, jeśli uzna, że treść wniosku jako „dokuczliwa” nie jest związana z dostępem do informacji, a zmierza do wywołania utrudnień w działaniu podmiotu zobowiązanego. Ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia, a jego rozumienie opiera się głównie na orzecznictwie<sup>91</sup> i wytycznych Komisarza ds. Informacji<sup>92</sup>. Wytyczne Komisarza uzupełniają jego stanowisko w sprawach, w których podmioty zobowiązane odmówiły realizacji wniosku, powołując się na „dokuczliwość”. W 2014 Komisarz rozpatrywał 131 odwołań w sprawach z zakresu art. 14 ustawy, w zdecydowanej większości przypadków (110) przychyliając się do stanowiska podmiotu zobowiązanego.

Z kolei w Słowenii, która również posiada regulacje pozwalające na odmowę udzielenia odpowiedzi na podobne wnioski<sup>93</sup>, Komisarz ds. Informacji, w ciągu ostatnich 10 lat, zajmował się takimi odmowami zaledwie 18 razy i w aż 15 uznał, że naruszono prawa wnioskodawcy, stwierdzając, że jego wniosek jest „dokuczliwy”.

Zgodnie z regularnie aktualizowanymi wytycznymi, Komisarz uznaje, że wniosek „dokuczliwy” to taki, który powoduje nieproporcjonalny i niezasadniony poziom zakłócenia bieżącej pracy, irytację lub stres po stronie podmiotu zobowiązanego. Ta ogólna formuła została wypracowana w orzecznictwie przy okazji przywołanej sprawy *Rady Miasta Devon i Dransfield*. Wśród konkretnych przykładów Komisarz wymienia m.in. obraźliwy i agresywny język, nieproporcjonalne zaangażowanie środków po stronie podmiotu zobowiązanego, „osobiste porachunki” wnioskodawcy z konkretnym urzędnikiem, częste kierowanie pytań dotyczących tych samych informacji, szczególnie w przypadkach, gdy podmiot zobowiązany nie zdążył jeszcze odpowiedzieć na poprzednio złożone wnioski, wyrażenie swojej złości, a nie żądanie konkretnych informacji lub specjalne dążenie do wywołania złości po stronie pracowników podmiotu zobowiązanego.

Jak wynika z powyższego, aby wniosek mógł zostać uznany za „dokuczliwy”, musi zostać dokonana, często

subiektywna, ocena treści samego wniosku. Zarówno Komisarz jak i sądy uznają, że w celu poprawnej identyfikacji takiego wniosku należy wziąć pod uwagę całość sprawy, a więc nawet porzucić zasadę „bycia ślepym” na osobę samego wnioskodawcy.

---

**Brytyjscy dziennikarze zauważyli, że przepis o „dokuczliwości” wniosku może służyć jako furtka do nieuzasadnionej odmowy dostępu do informacji na temat istotnych dla ogółu społeczeństwa spraw (a w przypadku odmowy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy nie ma możliwości przeprowadzenia testu pozytywnego interesu publicznego). W marcu 2015 r. 40 jednostek policji odmówiło<sup>94</sup> na tej podstawie dziennikarzom BBC dostępu do informacji na temat inwigilacji dziennikarzy. Jednym z powodów było uznanie, że dotychczasowe udostępnianie takich informacji wywołało „negatywne komentarze” dotyczące pracy policji.**

---

Badanie przeprowadzone w 2011 roku przez University College of London<sup>95</sup> wykazało, że aż 7% faktycznych odmów udostępnienia informacji będących w posiadaniu instytucji szkolnictwa wyższego nastąpiło z powodu uznania, że wniosek był „dokuczliwy”. Zwraca się również uwagę, że takie przyczyny odmowy mogą prowadzić w efekcie do naruszenia wolności prasy w jej roli kontrolera poczynań władzy<sup>96</sup>.

Bohater przywołanej już sprawy, niezwykle istotnej dla rozumienia pojęcia „dokuczliwości” wniosku, Alan Darsfield, użył dość celnego porównania obrazującego możliwości, jakie daje podmiotom zobowiązanym uznanie wniosku o udostępnienie informacji za przejaw „pieniactwa”. W komentarzu pod artykułem na blogu *information-rightsandwrongs.com* stwierdził, że możliwość odmowy rozpatrzenia wniosku z uwagi na brzmienie art. 14 ust. 1 ustawy stanowi, popularny w grach planszowych, motyw wylosowania przez gracza szczęśliwej karty pozwalającej na „opuszczenie więzienia” i kontynuowanie gry.

Takie właśnie wydaje się ryzyko wprowadzenia podobnych przepisów. W przypadkach, gdy podmioty zobowiązane nie będą miały konstytucyjnych (opartych na art. 61 ust. 3 Konstytucji RP) przesłanek pozwalających na odmowę dostępu do informacji, a nie będą chciały, z różnych powodów, jej udostępnić, powołają się właśnie na ten instrument. Niezwykle łatwo jest bowiem zaklasyfikować regularne pozyskiwanie

91 Szczegółne znaczenie ma w tym wypadku sprawa Komisarz ds. Informacji przeciwko Devon CC i Dransfield [2012] UKUT 440 (AAC), <http://www.osscc.gov.uk/Aspx/view.aspx?id=3680> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

92 Information Commissioner Office (2014) Dealing with vexatious requests (section 14) Freedom of Information Act. Dostępne: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

93 Art. 5 ust. 5 słoweńskiej ustawy o dostępie do informacji przewiduje odmowę realizacji wniosku nie tylko w przypadku wniosków „dokuczliwych” ale również wtedy, gdy ogólnie i w sposób manifestacyjny wnioskodawca „nadużywa” przepisów ustawy. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=324> [Dostęp: 21 maja 2015 r.].

94 M. Rosenblum (2015) Police forces say BBC FOI request is „vexatious”. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-31932728> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

95 D. Swallow, G. Bourke (2012) *The Freedom of Information Act and Higher Education: The experience of FOI officers in the UK*.

96 Is an FOI request from an investigative journalist ever vexatious?

Dostępne na: <http://informationrightsandwrongs.com/2015/02/04/is-an-foi-request-from-an-investigative-journalist-ever-vexatious/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].



## Rozwiązania dotyczące dokuczliwości i uciążliwości wniosków

### Zjednoczone Królestwo

– możliwość odmowy udzielenia odpowiedzi na tzw. wnioski dokuczliwe lub „pieniackie” (*vexatious requests*)\*.

### Konwencja Rady Europy

– pod pewnymi warunkami możliwe jest pozostawienie bez rozpoznania wniosków „nierozsądnych” (ang. *unreasonable*). W Raporcie Wyjaśniającym uściśla się jednak, że instytucja może odmówić dostępu w przypadku, gdy wniosek jest wyraźnie dokuczliwy (na przykład, jest to jeden z wielu wniosków, które mają na celu utrudniać pracę danego departamentu, ponawiane dla tego samego dokumentu w bardzo krótkim czasie, przez tego samego wnioskodawcę).

### Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1049/2001

– brak możliwości nierozpoznawania wniosków lub odmowy udzielenia odpowiedzi.

**Konstytucja RP i ustawodawstwo polskie** – brak możliwości nierozpoznawania wniosków lub odmowy udzielenia odpowiedzi.

informacji na temat działań instytucji jako sprzeczne z celami ustawy, np. z powołaniem się na to, że wnioski motywowane są walką polityczną. Z drugiej strony M. Frankel, szef największej organizacji zajmującej się dostępem do informacji publicznej w Zjednoczonym Królestwie, stwierdza, że mimo ogromnego zagrożenia dla prawa do informacji, przyjęte przez sąd i następnie Komisarza szerokie rozumienie „dokuczliwych” wniosków uchroniło wnioskodawców przed jeszcze większymi ograniczeniami proponowanymi przez rząd<sup>97</sup>.

Na ciekawy aspekt zwraca uwagę działaczka jednego z think tanków działających w Republice Południowej Afryki, Gabriella Razzano. Jest to spostrzeżenie aktualne nie tylko w kontekście jej kraju. Formułuje ona opinię, że taka przyczyna odmowy dostępu do informacji częściej ujawnia problemy w działaniu podmiotu zobowiązanego niż winę wnioskodawcy<sup>98</sup>.

Z kolei Konwencja Rady Europy dopuszcza jedynie, pod pewnymi warunkami, pozostawienie bez rozpoznania wniosków „nierozsądnych” (*unreasonable*), choć w Raporcie Wyjaśniającym uściśla się, że instytucja może odmówić dostępu w przypadku, gdy *wniosek jest wyraźnie dokuczliwy (na przykład, jest to jeden z wielu wniosków, które mają na celu utrudniać pracę danego departamentu, ponawiane dla tego samego dokumentu w bardzo krótkim czasie, przez tego samego wnioskodawcę)*. Warto natomiast zauważyć, że możliwość odmowy udzielenia odpowiedzi na wniosek na podstawie wskazanych wyżej przesłanek nie znalazła swojego odzwierciedlenia w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 1049/2001<sup>99</sup>. W środowisku organizacji zajmujących się tematem zauważa się jednak, że konsekwentne w ostatnim czasie żądanie przez instytucje UE wskazania dokładnego adresu zamieszkania wnioskodawcy może być załączkiem praktyki stosowania odmowy z uwagi na „dokuczliwość” konkretnego wnioskodawcy<sup>100</sup>.

W Polsce w dalszym ciągu podmioty zobowiązane mają problem z terminowym załatwianiem wniosków, zbyt często i w sposób nieuzasadniony uznają informacje za przetworzone i generalnie uchylają się od stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego wprowadzenie takiego przepisu (bądź dającego podobne uprawnienie podmiotowi zobowiązanemu) niesie za sobą ryzyko istotnego ograniczenia prawa do informacji. Szczególnie, że jak wynika nawet z kontrowersyjnych<sup>101</sup> badań pod kierownictwem dr Agnieszki Piskorz-Ryń, poziom „nadużywania” prawa do informacji w Polsce jest – w ocenie samych urzędników – bardzo niski<sup>102</sup>.

97 <https://www.cfoi.org.uk/2013/05/new-approach-to-vexatious-requests-demolishes-government-case-for-foi-restrictions/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

98 Gabriella Razzano (2015) No, you're vexatious. Dostępne na: <http://www.opendemocracy.org.za/index.php/blog/124-no-you-re-vexatious> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

99 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentid=09000016800d3836> (str. 9, nr 52)

100 [http://www.access-info.org/wp-content/uploads/eocomplaint\\_2014\\_04\\_08\\_originalcomplaint.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/eocomplaint_2014_04_08_originalcomplaint.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

101 <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/materialy-z-konferencji-naduzywanie-prawa-do-informacji-publicznej/>.

102 Większość spośród tych, którzy twierdzili, że spotkali się ze zjawiskiem nadużywania prawa do informacji (stanowili oni 65,9% badanych), wskazało, że w ciągu ostatniego roku spotkało się tylko z jednym takim przypadkiem. O. Kotowska-Wójcik (2014) *Pomiar i analiza statystyczna. Prezentacja wyników badania nad nadużywaniem prawa do informacji publicznej* [http://mrj.uksw.edu.pl/sites/default/files/Repozytorium/Prezentacje/Naduzywanie\\_prawa\\_do\\_informacji\\_publicznej/dr\\_o\\_kotowska-wojcik.pdf](http://mrj.uksw.edu.pl/sites/default/files/Repozytorium/Prezentacje/Naduzywanie_prawa_do_informacji_publicznej/dr_o_kotowska-wojcik.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

1 \* Art. 7 (8) Freedom of Information Act (9).

### Występowanie testu szkody i test interesu publicznego

#### Zasady legislacji prawa do informacji autorstwa Artykułu 19

– istnienie w porządku prawnym „testu szkody” i „testu interesu publicznego” jest podstawowym warunkiem poprawnego systemu dostępu do informacji uwzględniającego wagę tego prawa jako zasadę, a wszelkie ograniczenia jako wyjątki.

#### Konwencja Rady Europy

– jak określa art. 3 ust. 2 – odmowa udostępnienia informacji może nastąpić wyłącznie, gdy jej ujawnienie narazi na szkodę któreś z chronionych dóbr i wartości (np. tajemnicę przedsiębiorcy czy bezpieczeństwo Państwa), chyba że za jej ujawnieniem przemawia interes publiczny.

**Ustawodawstwa anglosaskie** – w większości krajów uwzględniana jest zasada przeważającego interesu publicznego (lub też równoważenia interesów).

#### Konstytucja RP i ustawodawstwo polskie

– tylko ogólne reguły dotyczące stosowania zasady proporcjonalności.

## IV. Test szkody i test interesu publicznego

Wśród proponowanych zmian znaleźć można również inspirację istniejącym w wielu krajach podziałem na bezwzględne i względne przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej czyli takie, które zawsze będą uzasadniać odmowę udostępnienia dokumentu oraz te, których każdorazowe wyważenie zadecyduje o tym, czy informacja zostanie udostępniona.

Jedną z tez ekspertyzy Polskiej Akademii Nauk stanowi, że należy rozważyć wprowadzenie nowego podejścia do ograniczeń dostępu do informacji publicznej, opartych na teście szkody (dla wartości chronionych) oraz na teście ważenia interesów (...) <sup>103</sup>. Taki test może być przeprowadzany na etapie stanowienia prawa poprzez np. uznanie, że udostępnienie informacji uznanych za ściśle tajne narazi na szkodę interesy Rzeczypospolitej i wtedy ograniczenie to może stać się bezwzględną przesłanką powodującą odmowę udostępnienia takiej informacji.

Bardziej interesująca do omówienia wydaje się jednak sytuacja, w której taki test będzie przeprowadzany w stosunku do informacji, które co do zasady są chronione przed udostępnieniem, ale interes publiczny (społeczny) może przesądzić o jej ujawnieniu.

Udostępnienie korespondencji Księcia Karola z przedstawicielami angielskiego Gabinetu <sup>104</sup>, ujawniające, w jakich sprawach i w jaki sposób przedstawiciel rodziny królewskiej stara się wpływać na decyzje demokratycznie wybranego rządu, było możliwe właśnie dzięki zastosowaniu testu interesu publicznego. Po długim procesie The Guardian uzyskał wyrok sądowy, w którym sąd stwierdził, że ujawnienie tej korespondencji leży w interesie publicznym.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku udostępnienia dokumentów dotyczących zagrożeń płynących z proponowanej reformy systemu zdrowia <sup>105</sup>. Reforma była wdrażana w niekonwencjonalny sposób, bez wcześniejszych zapowiedzi, a konsultacje odbywały się wokół gotowej koncepcji. W tej sytuacji pojawiło się pytanie o dokumentację rządową dotyczącą oceny ryzyka, w tym najczarniejszych scenariuszy. W normalnej sytuacji brytyjska opinia publiczna nie ma dostępu do takiej dokumentacji. W tym wypadku jednak zastosowano test interesu publicznego, wskazano sposób wdrażania reformy i czas zadawania pytania. W efekcie uznano, że opinia publiczna może zapoznać się z faktami dotyczącymi ryzyka we wdrażaniu reformy, ale nie ryzyka politycznego wdrażania nowej polityki publicznej.

Z drugiej strony warto odnotować przypadek, w którym kontrowersyjne przekazy pieniężne saudyjskiej rodziny królewskiej na rzecz angielskich urzędników i porozumienia między dwoma krajami <sup>106</sup> nie zostały ujawnione, ze względu na interes publiczny, jakim są dobre stosunki Zjednoczonego Królestwa z Arabią Saudyjską i różnice kulturowe dzielące oba państwa.

Autorzy Zasad legislacji prawa do informacji proponują, aby każdorazowo po wpłynięciu wniosku, którego realizacja może budzić zastrzeżenia, dokony-

<sup>103</sup> <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/ekspertyza-zamowiona-przez-maic-odnosnie-zmian-w-ustawie-o-dostepie-do-informacji-publicznej/>.

<sup>104</sup> Rob Evans (2015), *Release of Prince Charles's letters shows the point of freedom of information*. "The Guardian", 13 maja. Dostępne: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/may/13/release-of-prince-charles-letters-point-of-freedom-of-information-black-spider-memos> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

<sup>105</sup> [http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/1729/2012\\_04\\_05;%20DOH%20v%20IC%20Healey%20final%20decision.pdf](http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/1729/2012_04_05;%20DOH%20v%20IC%20Healey%20final%20decision.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

<sup>106</sup> [http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKIT/2008/EA\\_2007\\_0071.html](http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKIT/2008/EA_2007_0071.html) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

(...) odmowa udostępnienia informacji może nastąpić wyłącznie, gdy jej ujawnienie narazi na szkodę któreś z chronionych dóbr i wartości (...), chyba że za jej ujawnieniem przemawia interes publiczny.

wać następujących czynności: odniesienie żądanej informacji do szczegółowo określonej w ustawie bądź ustawach innej wartości wyłączającej dostęp do informacji, zbadanie prawdopodobieństwa wystąpienia szkody w związku z naruszeniem istoty owej innej wartości, wreszcie zbadanie, czy owa szkoda przeważa nad interesem publicznym (społecznym) przemawiającym za udostępnieniem danej informacji<sup>107</sup>. Z kolei autorzy rankingu prawodawstw<sup>108</sup> dotyczących dostępu do informacji wysoko oceniają przepisy, które zakładają, że *test szkody stosuje się do wszystkich wyjątków, co oznacza, że tylko w przypadku ryzyka rzeczywistej szkody dla wartości chronionej danym wyjątkiem można odmówić udostępnienia informacji*<sup>109</sup>. W kontekście nadrzędnego interesu publicznego wskazano, że powinien on być obowiązkowy, co oznacza, że *informacja musi zostać udostępniona w przypadku, gdy leży to w szerokim interesie publicznym, nawet w przypadku narażenia na szkodę innych wartości*<sup>110</sup>. Jako okoliczności, które zawsze przemawiają za udostępnieniem informacji w związku z nadrzędnym interesem publicznym, autorzy wskazali informacje na temat praw człowieka, korupcji czy zbrodni przeciwko ludzkości.

Również Konwencja z Tromsø określiła w art. 3 ust. 2, że odmowa udostępnienia informacji może nastąpić wyłącznie, gdy jej ujawnienie narazi na szkodę któreś z chronionych dóbr i wartości (np. tajemnicę przedsiębiorcy, czy bezpieczeństwo Państwa), chyba że za jej ujawnieniem przemawia interes publiczny. W raporcie wyjaśniającym do Konwencji wskazano, że test szkody może być wykonywany już na poziomie stanowienia prawa, jak i w konkretnych przypadkach, zastrzegając jednak, że lista absolutnych wyjątków (a więc dotycząca informacji, które w danym momencie będą w każdych okolicznościach chronione) musi być jak najkrótsza<sup>111</sup>.

Zasada przeważającego interesu publicznego (lub też równoważenia interesów) została inkorporowana do znakomitej większości ustawodawstw anglosaskich<sup>112</sup>.

Chociaż takich gwarancji nie przewidziano w polskim porządku prawnym, to sądy administracyjne zdają się odwoływać w tym zakresie do dość generalnej klauzuli określonej w art. 31 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *z uwagi na art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ograniczenie jawności z powołaniem się na tajemnice musi być – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – proporcjonalne i uzasadnione, oparte na właściwej procedurze, a ewentualne wątpliwości wyjaśniane na rzecz zasady jawności, jakkolwiek nie może to prowadzić do naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej*.<sup>113</sup>

Podobną uwagę poczynił Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że *w kwestii dopuszczalnych ograniczeń prawa do informacji publicznej regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowana przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie dotyczącym bezpośrednio przesłanek ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych, niewyrażonych w art. 61 ust. 3, elementów proporcjonalności, w szczególności konieczność uzasadnienia standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowa-*

<sup>107</sup> <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [Dostęp: 1.04.2016].

<sup>108</sup> <http://avada.access-info.org/wp-content/uploads/Indicators.D9.pdf> [Dostęp: 1.04.2016].

<sup>109</sup> A harm test applies to all exceptions, so that it is only where disclosure poses a risk of actual harm to a protected interest that it may be refused.

<sup>110</sup> There is a mandatory public interest override so that information must be disclosed where this is in the overall public interest, even if this may harm a protected interest.

<sup>111</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

<sup>112</sup> M. Carter, A. Bouris (2006) Freedom of Information. Balancing the Public Interest. London. Dostępne <https://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/134.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

<sup>113</sup> Wyrok NSA z 18 marca 2015 r. (I OSK 951/14).

*nia w istotę prawa*<sup>114</sup>. Zauważyć jednak należy, że przepis ten jest co do zasady adresowany do ustawodawcy i nie gwarantuje, że w każdym przypadku (np. tajemnicy skarbowej) organ udostępniający informację będzie takie ważenie interesów przeprowadzał.

Z tego powodu warto, aby obowiązek przeprowadzania testu ważenia interesów znalazł swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa. Oprócz wypełnienia standardów międzynarodowych i wzmocnienia zasady jawności, rozwiązanie takie spowodowałoby również wzrost świadomości wagi przejrzystości życia publicznego u osób, które udostępniają informację publiczną.

---

114 Wyrok TK z 20 marca 2006 r. (K 17/05).

## Dostęp do informacji a dyplomacja

**Zasady z Tshwane** – dostęp do informacji, dzięki któremu możliwa jest kontrola publiczna działań państwa, nie tylko chroni przed nadużyciami ze strony funkcjonariuszy publicznych, ale też pozwala opinii publicznej odgrywać pewną rolę w określaniu kierunków polityki państwa. Tym samym, stanowi on jeden z kluczowych elementów rzeczywistego bezpieczeństwa narodowego, demokratycznego uczestnictwa, i rozsądnego formułowania polityki publicznej. Dążenie do zabezpieczenia jak najpełniejszej realizacji praw człowieka może, w określonych okolicznościach, wymagać zachowania informacji w tajemnicy w celu ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego.

**Europejski Trybunał Praw Człowieka** – kwestie związane z obszarem działalności służby zagranicznej czy bardziej ogólnie z obszarem dyplomacji, w pewnych okolicznościach powinny zostać ukryte przed zainteresowaniem opinii publicznej.

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1049/2001** – regulacje dotyczące ochrony polityki zagranicznej, przy czym konstrukcja właściwego przepisu wiąże potrzebę ochrony stosunków międzynarodowych z możliwością naruszenia interesu publicznego na skutek udostępnienia tych informacji.

**Propozycje polskiego MSZ (2013-2014)** – uzależnianie udostępnienia od zgody stron, nieprecyzyjne określenie wyjątków, brak limitu czasowego na ochronę przed udostępnieniem.

## V. Tajemnica dyplomatyczna

Pod pojęciem tajemnicy dyplomatycznej kryje się propozycja sformułowana przez polskiego Ministra Spraw Zagranicznych, aby przy okazji reformy regulacji dotyczących służby zagranicznej wprowadzić ograniczenie dostępu do znacznej ilości informacji dotyczących prowadzenia polityki zagranicznej. Proces legislacyjny w tym obszarze trwał od 2013 do 2014 roku, a kształt proponowanego ograniczenia dostępu do informacji zmieniał się wielokrotnie również dzięki stanowczym reakcjom organizacji pozarządowych<sup>115</sup> oraz innych resortów<sup>116</sup>.

Prace nad projektem zostały zawieszono w październiku 2014 r. i nic nie wskazuje na to, by miano je podjąć po zmianie rządu. Warto jednak wspomnieć, na czym zakończyły się działania, gdyż propozycja zmian w tym obszarze dosyć często pojawia się w różnych okolicznościach.

Zaproponowane przepisy<sup>117</sup> zostały skonsultowane i przygotowano tabelę zawierającą odniesienia do uwag<sup>118</sup>. We wrześniu 2014 roku MSZ zaproponowało kontrowersyjne podejście do kwestii testu interesu publicznego. Minister uznał mianowicie, że udostępnienie tych danych będzie możliwe w sytuacji, *jeżeli zgody na jej udostępnienie udzieliłyby podmioty, których praw lub interesów informacje dotyczą lub też w przypadku ustania okoliczności, ze względu na które udostępnienie tych informacji byłoby niekorzystne na prawa lub interesy podmiotów, których te informacje dotyczą*.<sup>119</sup> Tak skonstruowany przepis nie może zostać uznany za przejaw wagi interesów, a stanowi co najwyżej uzależnianie stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa od arbitralnie podejmowanych decyzji różnych podmiotów,

115 Szczególnie intensywne działania w tym zakresie podjęła Sieć Obywatelska – Watchdog Polska przesyłając każdorazowo swoje opinie w sprawie projektów zmian. Więcej na: [http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive\\_files/files/watchdog\\_panoptykon\\_\\_\\_msz\\_tajemnica\\_dypl\\_87x6\\_\\_\\_opinia.pdf](http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/watchdog_panoptykon___msz_tajemnica_dypl_87x6___opinia.pdf).

[http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive\\_files/files/dr\\_tomasz\\_szewc\\_tajemnica\\_dyplomatyczna\\_xdpc.pdf](http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/dr_tomasz_szewc_tajemnica_dyplomatyczna_xdpc.pdf)  
[http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive\\_files/files/opinia\\_sowp\\_projekt\\_zalozen\\_ustawa\\_o\\_zmianie\\_zasad\\_funkcjonowania\\_sluzby\\_zagranicznej\\_17\\_06\\_2014\\_v43u.pdf](http://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/archive_files/files/opinia_sowp_projekt_zalozen_ustawa_o_zmianie_zasad_funkcjonowania_sluzby_zagranicznej_17_06_2014_v43u.pdf).

116 Krytyczne uwagi wyrazili: Prezes Rady Ministrów (pismo z 5 lutego 2014 r., znak DKRM – 10-24(3)/14) Minister Obrony Narodowej (pismo z 6 lutego 2014 r. znak Nr 200/70/14/DP/PZ). Rządowe Centrum Legislacji (pismo z 6 lutego 2014 r. znak RCL.DPA-50-13/14). Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji konsekwentnie stoi na stanowisku, że propozycje MSZ mogą naruszyć konstytucyjną zasadę przejrzystości działania państwa. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/1/80880/80886/80891/dokument130495.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

117 - *informacje dotyczące procesu negocjowania i zawierania przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w szczególności odnoszące się do wytycznych negocjacyjnych i ustalania stanowiska delegacji polskiej przed podjęciem negocjacji z podmiotami zagranicznymi umów międzynarodowych oraz inne dokumenty o charakterze prawnomiędzynarodowym.*

- *informacje dotyczące przebiegu negocjowania umów międzynarodowych oraz materiały i dokumenty powstałe podczas negocjacji;*

- *informacje związane z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w pracach organizacji i instytucji międzynarodowych oraz w konferencjach międzynarodowych, w szczególności dotyczące przygotowania polskiego stanowiska w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem ich prac;*

- *informacje dotyczące przygotowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej oraz podejmowania w jej imieniu czynności w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi oraz w innych postępowaniach, związanych z rozstrzygnięciem sporów międzynarodowych;*

- *informacje opracowywane w związku z wdrażaniem do polskiego porządku prawnego decyzji organizacji i instytucji międzynarodowych w zakresie wprowadzania, zawieszania i znoszenia sankcji międzynarodowych;*

- *informacje dotyczące prowadzonych postępowań w zakresie restytucji utraconych dóbr kultury, jeśli ich upublicznienie mogłoby utrudnić prowadzenie tych postępowań;*

- *informacje, które mogłyby wywołać działania władz państw zamieszkania Polonii i Polaków za granicą niezgodne z ogólnie przyjętymi standardami ochrony praw osób należących do mniejszości polskich oraz osób pochodzenia polskiego;*

- *informacje, które narażałyby Polskę i Polaków za granicą na represje lub inne działania pogarszające ich sytuację społeczną, ekonomiczną, polityczną lub osobistą;*

- *informacje, które narażałyby osoby i podmioty realizujące projekty oraz beneficjentów polskiej pomocy rozwojowej na represje lub inne działania pogarszające ich sytuację społeczną, ekonomiczną, polityczną lub osobistą;*

- *informacje dotyczące stosowanych w placówkach zagranicznych i Ministerstwie Spraw Zagranicznych procedur bezpieczeństwa fizycznego i teleinformatycznego.*

118 s. 21 dostępne: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/1/80880/80886/80891/dokument126728.pdf> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

119 <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/80880>.

których dane bezpośrednio dotyczą. Zatem już tylko z tego powodu nie zostały spełnione standardy prawa do informacji publicznej.

Dodatkowo należy wskazać, że propozycja MSZ nie spełnia standardu polegającego na tym, że wyjątki powinny być ujęte w sposób wąski, niepozostawiający wątpliwości, czego dotyczą. Należy również zakreślić pewien limit czasowy na poddanie określonych informacji reżimowi ochrony przed udostępnieniem<sup>120</sup>.

Wyłączenie z możliwości dostępu do wszelkich informacji dotyczących np. podejmowania czynności w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi oraz w innych postępowaniach, związanych z rozstrzygnięciem sporów międzynarodowych spowoduje, że obywatele nie będą mieli żadnej wiedzy na temat postępowań dotyczących ochrony praw człowieka przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Takie ograniczenie daleko wykracza poza przyjęte standardy demokratycznego państwa prawa oraz m.in. te określone w Zasadach z Tshwane<sup>121</sup>.

Dziwi ograniczenie jawności informacji w tym konkretnym obszarze, który trudno uznać za ściśle związany działalnością służby zagranicznej czy bardziej ogólnie z obszarem dyplomacji. Kontakty dyplomatyczne z uzasadnionych powodów często są chronione przed zainteresowaniem opinii publicznej<sup>122</sup> i bywa to akceptowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>123</sup>. Ograniczenie dostępu do informacji na temat stosunków międzynarodowych nie jest czymś wyjątkowym. Wskazuje się nawet, że *dyplomacja może pozostać ostatnią fortecą informacyjną w otwartym, nowoczesnym i demokratycznym społeczeństwie*<sup>124</sup>. Nie może to jednak oznaczać, że będzie się w sposób dowolny ograniczać przejrzystość jej działania.

Z propozycji MSZ nie wynika, że ograniczenie dostępu do wymienionych w projekcie informacji wiąże się z ochroną interesu publicznego. W praktyce stosowania np. Rozporządzenia UE kwestie rozważenia istnienia takiej przesłanki są natomiast kluczowe przy podejmowaniu decyzji odmownych<sup>125</sup>.

Z kolei w Stanach Zjednoczonych ustawa o dostępie do informacji dopuszcza ochronę polityki zagranicznej w przypadkach określanych przez władzę wykonawczą w oparciu o ustalone kryteria podobne do tych, które w Polsce wiążą się z ochroną informacji niejawnych<sup>126</sup>.

O kontrowersjach wokół prób ograniczenia dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę stosunków międzynarodowych świadczy przykład Szwecji. W 2013 r. doszło tam do znacznego poszerzenia dopuszczalnych granic odmowy poprzez użycie sformułowań pozwalających na podejmowanie arbitralnych decyzji. Przewodniczący szwedzkich Zielonych określił to działanie jako *tragedię i zdradę 250 lat doświadczeń w działaniach na rzecz przejrzystości*<sup>127</sup>.

Uznać należy zatem, że wprowadzanie mechanizmów ograniczających dostęp do informacji w tym obszarze powinno się odbywać z należytą starannością, uwzględniając specyfikę stosunków międzynarodowych, ale również prymat zasady przejrzystości tych stosunków. Niedokończony projekt MSZ w żadnej mierze nie stanowi realizacji powyższej zasady.

120 Principles of FOI Legislation <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

121 Ograniczenie prawa do informacji ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego nastąpić może wyłącznie w przypadku, w którym władza publiczna wykaze, że: (1) przedmiotowe ograniczenie (a) wynika z przepisów prawa i (b) jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym (c) w celu ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego; oraz (2) przepisy prawa ustanawiają adekwatne zabezpieczenia przed nadużyciami, w tym możliwość niezwłocznej, pełnej, dostępnej i skutecznej kontroli ważności ograniczenia przez niezależny organ nadzoru oraz pełną kontrolę sądową.

122 Szeroko o niejawności w dyplomacji i stosunkach międzynarodowych pisze: Berridge, G.R. (2010) *Diplomacy: Theory and Practice, 4th edn* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

123 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 grudnia 2007 r. w sprawie Stoll przeciwko Szwajcarii (sprawa nr 69698/01), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-83870> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

124 S. Duquet, J. Wouters (2015) *Diplomacy, Secrecy And The Law*. [http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/new\\_series/wp151-160/wp-151-duquet-wouters.pdf](http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp151-160/wp-151-duquet-wouters.pdf) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

125 Warto zapoznać się z szerokim uzasadnieniem odmowy udostępnienia informacji na temat stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej prezentowanych w związku z negocjacjami Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) między UE a USA. <http://www.asktheeu.org/en/request/1508/response/5926/attach/html/4/Gestdem%202014%204883%20signed.pdf.html> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

126 Więcej na ten temat M. Bernaczyk (2014) *Prawo do informacji publicznej w Polsce i nasz świecie*, s. 154 i kolejne.

127 S. Dahllöf (2013) *New Secrecy Clause in the Interest of the Nation*, <http://www.wobbling.eu/news/new-secrecy-clause-interest-nation> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

# 4 PODSUMOWANIE

Intensywna debata o zmianach w ustawie o dostępie do informacji publicznej trwa w Polsce od co najmniej 2012 roku. Zaangażowani w nią są naukowcy, administracja, politycy samorządowi, organizacje, obywatele i coraz częściej media.

Wydaje się, że nie można mówić o wszechstronnym omówieniu różnych aspektów tego zagadnienia, jeśli zabraknie dobrej woli do rozważania praktycznych konsekwencji pojawienia się konkretnych rozwiązań prawnych i wyzwań wynikających ze zmieniającego się świata, np. faktu powszechnej cyfryzacji danych. Zmiany inspirowane zagranicznymi praktykami winny bowiem brać pod uwagę całokształt debaty w tych krajach oraz sytuację w Polsce i polskie standardy rozliczalności i praworządności postępowania instytucji publicznych. Regulacje, które jeszcze kilka lat temu wydawały się istotne, obecnie tracą na znaczeniu, a kwestia zarządzania informacją staje się jedną z kluczowych w funkcjonowaniu społeczeństw. W tej sytuacji wiele argumentów, niegdyś istotnych, staje się przestarzała.

Jeśli ustawodawcy nie spojrzą na problem z wielu stron i nie zaangażują w proces dyskusji nad najlepszymi rozwiązaniami przedstawicieli różnych środowisk, nie zbudują zaufania do państwa. A tym samym nie stworzą regulacji, które działałyby na rzecz dobra wspólnego. Dlatego debata winna odbywać się z pełnym poszanowaniem wszystkich jej uczestników i ich opinii.

Mowa tutaj nie o zwykłym deklarowaniu dobrej woli. Żaden polityk nie zaneguje otwarcie potrzeby przejrzystości działania, ale nawet tam, gdzie istnieją silne gwarancje dostępu do informacji, a w kulturze politycznej brak akceptacji dla dużo mniejszych „nadużyć” władzy i nieprawidłowości niż w Polsce, praktyczna realizacja otwartości rządu spotyka się z politycznym i biurokratycznym oporem. Uniwersalność tego zjawiska zauważyli już sygnatariusze Deklaracji z Brisbane<sup>128</sup>.

Żeby poprzeć te rozważania, można przytoczyć akcję angielskiego Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych<sup>129</sup>, które zaprezentowało opinii publicznej „10 najdziwniejszych pytań o informację publiczną”<sup>130</sup>. Wśród „wyróżnionych” znalazły się pytania o sposób przygotowania do obrony przed smokami czy ilość zamrażanych martwych zwierząt w ciągu roku. Motywem przewodnim była jednak chęć pokazania, jakim obciążeniem dla samorządów jest konieczność udostępniania informacji. Kampania nie przyniosła jednak zamierzonych przez organizatorów skutków. Okazało się bowiem, że część samorządów naprawdę zamraza zwierzęta potrącone przez samochody i zaczęto pytać o sens takiego działania. Co ciekawe, żeby ustalić „10 najdziwniejszych pytań”, Stowarzyszenie samo korzystało z ustawy o dostępie do informacji publicznej, co według ostrożnych wyliczeń kosztowało podmioty zobowiązane w sumie ponad 10.000 funtów. Innymi słowy zmarnowano pieniądze publiczne na to, by udowodnić rzekome marnowanie ich przez obywateli i dziennikarzy<sup>131</sup>.

Z kolei Rada Hrabstwa Staffordshire chciała pokazać opinii publicznej, jak wysokie koszty musi ponosić z powodu udzielania odpowiedzi na wnioski o informację, twierdząc przy tym, że prawo do informacji jest nadużywane. W ciągu dwóch lat było to 31 700 funtów<sup>132</sup>. W tym samym czasie wszystkie wydatki Rady wyniosły 975.6 mln funtów. Wyszło więc na to, że koszty demokracji nie są wysokie i stanowiły tylko 0.0003% wszystkich wydatków<sup>133</sup>.

To pokazuje, że pewne sensacyjne dane przedstawiane tylko przez jedną stronę debaty, mogą wyglądać zupełnie inaczej po odpowiednim naświetleniu przez jej pozostałych uczestników. I stąd nasza szczególna troska o uważne rozpatrywanie każdego pomysłu na zmiany.

Warto też dodać, że wskazane w opracowaniu przykłady propozycji nie stanowią wyczerpującego katalogu pomysłów i postulatów zmian systemu dostępu do informacji publicznej w Polsce.

128 *Concerned that even where right to information laws have been adopted, their implementation faces significant challenges, including political and bureaucratic resistance.*

129 W Polsce podobną rolę odegrał Związek Powiatów Polskich.

130 [http://www.local.gov.uk/media-releases/-/journal\\_content/56/10180/6445913/NEWS](http://www.local.gov.uk/media-releases/-/journal_content/56/10180/6445913/NEWS) [Dostęp: 1.04.2016 r.].

131 <http://davidhiggerson.wordpress.com/2014/08/19/what-motive-lies-behind-the-top-10-wacky-foi-requests-press-release/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

132 <http://www.staffordshire.gov.uk/yourcouncil/dataprotectionandfreedomofinformation/HowMuchFOIsCost/home.aspx> [Dostęp: 1.04.2016 r.].

133 <http://amp3d.mirror.co.uk/2014/07/02/staffordshire-county-council-complains-about-spending-0-00003-of-its-budget-on-foi/> [Dostęp: 1.04.2016 r.].



Wśród kwestii, które nie zostały szerzej omówione, znalazły się m.in. te związane z ochroną sfery wewnętrznej i powołaniem niezależnego organu zajmującego się dostępem do informacji publicznej. Ostatnia propozycja wymaga osobnego opracowania uwzględniającego szereg czynników pokazujących realną skuteczność takiego rozwiązania. Istotne jest bowiem dokonanie oceny, w jakim faktycznie stopniu działalność takiego organu wpływa na szybkość postępowania odwoławczego. Dla przykładu, w Zjednoczonym Królestwie rozpatrywanie odwołań zajmuje obecnie Komisarzowi ok. 5 miesięcy, w Słowenii, przy dużo mniejszej skali spraw, 2 miesiące. To ważne kryterium z uwagi na fakt, że dostęp do informacji – co również powinno zostać uwzględnione w kontekście procedury odwoławczej – powinien być zagwarantowany najszybciej, jak to jest możliwe. Ważna jest też kwestia zaufania do profesjonalizmu pracowników organu, która może mieć w efekcie przełożenie na ograniczenie liczby skarg do sądów administracyjnych.

Zwolennicy koncepcji organu odpowiedzialnego za dostęp do informacji publicznej podnoszą, że liczba skarg zmaleje, co nie wydaje się takie pewne z uwagi na okoliczność, że obydwie strony sporu i tak będą miały (powinny mieć) zagwarantowane prawo do sądu. Zakładając, że organ będzie rozpatrywał podobną liczbę spraw, która trafia rocznie do sądów administracyjnych (a są to głównie skargi na bezczynność), doliczając jeszcze do tego wszystkie postępowania odwoławcze, oznacza to kilkanaście tysięcy spraw rocznie, czyli więcej niż od początku swojego urzędowania rozpatrywał Komisarz w Zjednoczonym Królestwie.

Niewątpliwie potrzebna jest w Polsce instytucja, która będzie działała na rzecz promocji prawa do informacji i prezentowała holistyczne podejście do przejrzystości wszystkich struktur państwa. Być może jednak uda się to osiągnąć bez potrzeby powoływania organu posiadającego również uprawnienia nadzorcze i odwoławcze.

Z kolei zagrożenia związane z propozycją ograniczenia dostępu do sfery wewnętrznej działalności podmiotów zostały omówione przy okazji analizy tzw. tajemnicy dyplomatycznej. Trzeba również przyznać słuszność argumentom przedstawionym w części dotyczącej definicji informacji publicznej, że mając do wyboru wyłączenie sfery wewnętrznej spod przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej lub wprowadzenie formalnego

ograniczenia w tym obszarze, należy wybrać to drugie rozwiązanie jako bliższe standardom prawa dostępu do informacji.

Niniejsze opracowanie stanowi przyczynek do pokazania wielowymiarowości jawności, przejrzystości i prawa do informacji, nawiązuje do debaty na świecie i stanowi wkład w dyskusję o tym, na ile i jak korzystać z doświadczeń międzynarodowych.

**Sieć Obywatelska Watchdog Polska**

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

Organizacja stoi na straży prawa do informacji. Postrzega je nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy.

Jej strategia polega na wzmacnianiu w obywatelach i obywatelkach poczucia, że mają prawo dowiadywać się, jak funkcjonują władze oraz instytucje publiczne, a także wpływać na podejmowane przez nie decyzje i sposób gospodarowania publicznym majątkiem (m.in. pieniędzmi z podatków). Uczy, jak czynić to skutecznie. W sytuacjach, gdy urzędy nie szanują praw obywateli, udziela pomocy prawnej. W ciągu trzynastu lat działalności dotarła do około 15 tysięcy osób, udzieliła około 9 000 porad i uczestniczyła w 500 sprawach sądowych dotyczących dostępu do informacji.

Dzięki pracy organizacji jawność stała się jedną z ważnych kwestii poruszanych przez media, powstał obywatelski ruch na rzecz przejrzystości, poszerzyła się sfera wolności – partie polityczne ujawniają swoje finanse, samorządy publikują swoje wydatki, a ministrowie muszą dokładniej informować o tym, jak prowadzą politykę.

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

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

**O autorze:**

Krzysztof Izdebski – prawnik specjalizujący się w dostępie do informacji publicznej. Od 2007 roku członek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, do 2015 roku ekspert [www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org). Od 2016 roku dyrektor programowy porozumienia Fundament.

**Wydawca:**

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

**Redakcja:**

Martyna Bójko

**Projekt graficzny:**

Multiversal

**Opracowanie graficzne:**

Olga Figurska, Lunatikot

**Skład:**

Autofokus Marcin Bójko

**Licencja:**

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC)

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]

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



Warszawa, 2016

ISBN 978-83-926510-7-9



# WESPRZYJ!

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

Aby kontynuować nasze działania, potrzebujemy Twojego wsparcia.  
Już dziś przekaż nam darowiznę i razem z nami twórz standardy  
jawnego życia publicznego!

Dlaczego warto wspierać Sieć Watchdog  
i włączać się w nasze działania?

## **JESTEŚMY NIEZALEŻNI.**

Jako organizacja zajmująca się kontrolowaniem władz – w trosce  
o naszą wiarygodność – nie przyjmujemy pieniędzy od administracji.  
Potrzebujemy niezależnego wsparcia.

## **W KAŻDEJ CHWILI MOŻESZ NAS SPRAWDZIĆ.**

Nasze działania oraz wydatki są jawne.  
Możesz na bieżąco sprawdzać je w Biuletynie Informacji Publicznej

**SPRAWDZAMY DZIAŁANIA RZĄDZĄCYCH NA KAŻDYM SZCZEBLU:**  
gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ogólnopolskim.

## **NIE WAHAMY SIĘ PÓJŚĆ DO SĄDU**

w trosce o prawo do informacji każdej osoby.

sieć obywatelska  
**WATCHDOG**<sup>^</sup>