



Horyzonty Polityki
2026, Vol. 17, N° 58



BOGUSŁAW ULIJASZ

<http://orcid.org/0000-0002-5380-9749>

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
b.ulijasz@uthrad.pl

DOI: 10.35765/HP.2745

Informacja publiczna jako źródło pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej

Streszczenie

CEL NAUKOWY: W artykule ukazano, jak działa informacja publiczna w kontekście pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej we współczesnym świecie, ale także kształtowanie się praw do informacji publicznej przez pryzmat współczesnych potrzeb, w tym naukowych czy gospodarczych. Celem artykułu jest wskazanie potrzeby zmian w przedmiotowej regulacji, jak również pokazanie, że pozostawianie ustawy w obecnym kształcie nie tylko powoduje chaos interpretacyjny, funkcjonalny, ale też często skutkuje brakiem możliwości wykonywania ustawowych zadań przez podmioty publiczne w związku z nadużywaniem prawa do informacji publicznej.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Obecny kształt ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadzi do niejasności oraz utrudnia wykonywanie zadań przez podmioty publiczne. Niewątpliwie prawo do informacji publicznej jest z jednej strony podstawowym prawem człowieka we współczesnym demokratycznym świecie, a z drugiej strony jego nadużywanie prowadzi niejednokrotnie do wydatkowania środków publicznych w sposób nieracjonalny i niecelowy. W artykule wykorzystano metody instytucjonalno-prawne i empiryczne.

PROCES WYWODU: W toku rozważań wykazano, że informacja publiczna odgrywa istotną rolę jako źródło wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej oraz jako element realizacji prawa obywateli do kontroli działań władzy publicznej. Następnie przedstawiono problematykę związaną z funkcjonowaniem tego prawa we współczesnych realiach, zwracając szczególną uwagę na jego nadużywanie oraz trudności wynikające z braku precyzyjnych regulacji prawnych. W dalszej części artykułu zdiagnozowano, że konsekwencją tych

Sugerowane cytowanie: Uljasz, B. (2026). Informacja publiczna jako źródło pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej. *Horyzonty Polityki*, 17(58), 87–104. DOI: 10.35765/HP.2745.

problemów jest konieczność nowelizacji obowiązujących przepisów w celu ich dostosowania do współczesnych potrzeb społecznych i organizacyjnych.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W artykule starano się wykazać, że informacja publiczna jest źródłem pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej. Ponadto opisano problematykę samej informacji publicznej we współczesnym świecie i sposobie realizacji podmiotowego prawa.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: W przedmiotowej publikacji wskazano na potrzeby zmiany, doprecyzowania ustawy o dostępie do informacji publicznej do współczesnych potrzeb społecznych, a z drugiej strony do realizacji tego prawa przez podmioty zobowiązane.

SŁOWA KLUCZOWE:

informacja publiczna, informacja przetworzona, szczególny interes publiczny

Abstract

PUBLIC INFORMATION AS A SOURCE
OF KNOWLEDGE ABOUT THE FUNCTIONING
OF PUBLIC ADMINISTRATION

RESEARCH OBJECTIVE: The article shows how public information functions in the context of gaining knowledge about the functioning of public administration in the modern world. The aim of the article is to indicate the need for changes to the regulation in question.

RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The current framework of the Act on Access to Public Information results in ambiguity and impedes the operational efficiency of public entities. The article uses institutional and legal as well as empirical methods.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: In the course of the deliberations, it has been shown that public information plays an important role as a source of knowledge about the functioning of public administration and as an element of the realisation of the citizens' right to control the actions of public authorities. This is followed by a presentation of the problems associated with the operation of this right in the modern reality, paying particular attention to its abuse and the difficulties arising from the lack of precise legal regulations. The article goes on to point out that a consequence of these problems is the need to amend the existing legislation to adapt it to contemporary social and organisational needs.

RESEARCH RESULTS: The article seeks to demonstrate that public information is a source of knowledge about the functioning of public administration, however, it also points to the issue of public information itself in the modern world and the way, in which the subjective right is exercised.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The publication indicates the necessity to amend and clarify the Act on Access to Public Information in order to meet contemporary social needs, and on the other hand, to exercise this right by obligated entities.

KEYWORDS:

public information, processed information, special public interest

WSTĘP

Prawo do informacji publicznej ma charakter fundamentalny, jest jednym z podstawowych wartości demokratycznych systemów prawnych. To jedno z ważniejszych praw człowieka uregulowanych w aktach prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowego. Prawo do informacji kształtowało się przez wiele lat, a jego rozwój na arenie międzynarodowej przypada na XX w.

Pierwszym najstarszym dokumentem Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ), odnoszącym się do zagadnienia dostępu do informacji publicznej, była rezolucja nr 59/I uchwalona na pierwszej sesji ONZ 14 grudnia 1948 r. Powszechna deklaracja praw człowieka (dalej: PDPC) uchwalona na sesji ogólnej ONZ 10 grudnia 1948 r. uznana została za fundament prawa do informacji. Czytamy w niej, iż:

każdy człowiek ma prawo do wolności opinii i wyrażania jej; poglądów i wypowiedzi; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice (art. 19 PDPC).

Należy także wskazać, że Rada Europy (dalej: RE) jako jedna z pierwszych organizacji międzynarodowych podjęła działania związane z zagadnieniem prawa do informacji rozumianego jako dostęp do informacji, które posiadają organy i urzędy publiczne.

Podstawowym dokumentem regulującym zagadnienie prawa do informacji w systemie źródeł prawa RE jest uchwalona w 1950 r. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Polska przystąpiła do niej 15 grudnia 1992 r. Konwencja uznaje prawo każdego do wyrażania opinii, posiadania poglądów, otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe (art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 z dnia 10 lipca 1993 r.). Uprawnionym jest „każdy” – każdy człowiek bez względu na granice, w omawianym akcie prawa nie ma określonych w zasadzie żadnych kryteriów w odniesieniu do uprawnionego podmiotu. Dalej określono, że:

korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

Niezwykle ważnym elementem realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w systemie Rady Europy były dokumenty o charakterze *soft law* w postaci zaleceń kierowanych do państw członkowskich, m.in. rekomendacja 854 z 1979 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE przyjęło je w sprawie dostępu opinii publicznej do akt rządowych oraz wolności informacji. Z kolei rekomendacją z 1981 r. Komitetu Ministrów RE sformułowano zalecenia w sprawie dostępu do informacji, posiadanego przez władze publiczne (Bloch & Opaliński, 2016). W dokumencie została zawarta zasada, zgodnie z którą każda osoba podległa jurysdykcji państwa członkowskiego ma prawo do uzyskania informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych, organów ustawodawczych i sądowniczych.

Aktem prawnym mającym znaczenie w kształtowaniu się prawa do informacji jest także traktat amsterdamski. Regulacja ta, uznawana

za jedną z podstawowych dla dostępu do informacji w prawie Unii Europejskiej, wskazuje, iż

każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (art. 255).

Niewątpliwie prawo do informacji jest jednym z fundamentalnych praw, jakie przysługują każdemu w demokratycznym systemie. Jest nie tylko prawem człowieka, ale także instrumentem prawnym, na który składają się liczne regulacje prawne. W polskim systemie prawnym prawo do informacji publicznej zostało uregulowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483; dalej: Konstytucja RP), a doprecyzowane w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej). Konstytucyjne prawo do informacji w obecnym kształcie zostało wprowadzone do naszego systemu prawnego w 1997 r. Przepis Konstytucji RP stanowi niejako wzorzec dostępu obywateli do informacji publicznej poprzez przyznanie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 Konstytucji RP). Prawo obywateli do uzyskania informacji umieszczono w katalogu wolności i praw politycznych i jest to prawo warunkujące udział społeczeństwa w życiu publicznym. Zwróćmy uwagę, że zgodnie z art. 61 Konstytucji RP uprawnionym do uzyskania informacji jest obywatel, co – jak się wydaje – zawęża krąg uprawnionych, natomiast współczesne orzecznictwo oraz doktryna otwały możliwości interpretacyjne zgodne z tendencjami międzynarodowymi. Po wstępnym przedstawieniu rysu historycznego należy odnieść się do samej definicji informacji publicznej, a także do kwestii pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej za pomocą tego instrumentu prawnego.

DEFINICJA I CHARAKTER PRAWNY INFORMACJI PUBLICZNEJ

Samo pojęcie informacji publicznej, które wynika niejako z ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest krytykowane przez środowisko prawników zajmujących się tą tematyką. Zgodnie z art. 1 tej ustawy: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”.

Zakres przedmiotowy informacji publicznej został określony w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej i ma charakter katalogu otwartego, o czym świadczy użyte w przepisie sformułowanie „w szczególności”. Oznacza to, że katalog wskazanych w nim kategorii informacji stanowi jedynie podstawowe wyliczenie najistotniejszych obszarów działalności władzy publicznej, które podlegają transparentności. Przepis obejmuje przede wszystkim informacje dotyczące polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, w tym zamierzeń organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, procesu projektowania aktów normatywnych oraz programów realizacji zadań publicznych. Ponadto informacją publiczną są dane odnoszące się do podmiotów wykonujących zadania publiczne, w szczególności dotyczące ich statusu prawnego, organizacji, kompetencji, struktury własnościowej czy majątku. Ustawodawca zalicza do tej kategorii także informacje o zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej, obejmujące m.in. tryb działania instytucji publicznych, procedury stanowienia aktów publicznoprawnych, sposób przyjmowania i rozpatrywania spraw czy prowadzone rejestry i ewidencje. Istotną część informacji publicznej stanowią również dane publiczne, takie jak treść dokumentów urzędowych, aktów administracyjnych, orzeczeń sądowych, dokumentacji pokontrolnej czy stanowisk zajmowanych przez organy władzy publicznej. Wreszcie, art. 6 obejmuje także informacje o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, długu publicznym, pomocy publicznej oraz gospodarowaniu środkami publicznymi. Tak szerokie ujęcie zakresu informacji publicznej sprawia, że stanowi ona istotne źródło wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej, umożliwiając obywatelom kontrolę działalności organów władzy oraz ocenę sposobu realizacji zadań publicznych.

Pojęcie informacji publicznej należy rozpatrywać w kontekście praw człowieka i obywatela. W tym kontekście informacja służy do uzyskiwania wiedzy o sprawach publicznych, jest ona konsekwencją ewolucyjnych zmian, jakie zachodziły na trzech płaszczyznach prawa: prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz w systemach prawnych poszczególnych państw. Niestety sama treść prawa do informacji nie ma jednolitego charakteru. Modyfikacje dotyczą zakresu podmiotowego i przedmiotowego, trybu uzyskiwania dostępu do informacji, a także środków ochrony. Pojawiające się w systemach prawa krajowego państw europejskich różnice, chociaż wpływają na sposób wykonywania prawa do informacji, zawsze służą ochronie i gwarantują poszanowanie aktywności człowieka polegającej na poszukiwaniu informacji, pozyskiwaniu danych i poszerzaniu wiedzy (Taczowska-Olszewska, 2014).

Zgodnie z brzmieniem przepisów informacja publiczna to każda informacja o sprawach publicznych. Dokonując analizy definicji zawartej w polskiej ustawie, przypisuje się jej możliwość błędu logicznego zwanego *ingotum per ignotus*, gdyż za pomocą określenia nieznanego próbuje się wytłumaczyć pojęcie nieznanne (Kędzierska & Szustakiewicz, 2016, s. 35.).

W praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej interpretacja wniosku, którego przedmiotem jest zapytanie w trybie informacji publicznej, stanowi jedno z najtrudniejszych zadań współczesnej administracji, nie tylko z uwagi na przepisy dotyczące ochrony danych osobowych, tajemnicy przedsiębiorcy, ale także z uwagi na to, że współcześnie przedmiotowy instrument prawa do informacji publicznej jest nadużywany.

Wracając do analizy pojęcia informacji publicznej, należy wskazać, że po pierwsze, idąc za licznym orzecnictwem, powinno się odnosić ją na do faktów istniejących i rzeczywistych. I tak, wskazując orzecznictwo, należy stwierdzić, że: „wnioskiem o udzielenie informacji publicznej może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia informacji publicznej, odpowiedzi” (NSA sygn. akt. I OSK 1177/12). „Wnioskiem w świetle ustawy może być pytanie o określone fakty, wniosek nie może być postulatem wszczęcia postępowania w jakiejś innej sprawie. Informacje publiczne odnoszą się do pewnych danych, a nie są postulatem ich kwestionowania” (WSA I sygn. akt. I SA/Wa 1595/06). „Nie jest informacją publiczną wniosek,

który obejmuje pytanie o zdarzenie przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiło” (WSA sygn. akt. II SAB/Wa219/10). Po drugie przedmiotem wniosku w trybie informacji publicznej nie może być interpretacja przepisów prawa (zob. WSA sygn. akt. II SAB/Go 121/22). Po trzecie informacja publiczna to taka, która została wytworzona w związku z wykonywaniem ustawowych zadań przez administrację publiczną, ale publiczna będzie także informacja, która nie została wytworzona przez organy administracji publicznej, jednak dotyczy ich działań. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu:

przy kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej nie wystarczy kierować się jedynie tym, kto wytworzył daną informację i jaką ma formę czy postać. Istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc czy dotyczy sprawy publicznej (NSA sygn. akt I OSK 2888/12).

W kolejnym orzeczeniu podkreślono, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. W szczególności jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań niezależnie od tego, od kogo pochodzą (art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

KONSTYTUCYJNE I USTAWOWE PODSTAWY PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W państwie demokratycznym prawo do informacji ma być traktowane szeroko, a każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu dysponowanie majątkiem publicznym jest rozumiane jako sprawa publiczna i jest informacją publiczną. Desygnatem jest więc publicznoprawny charakter aktywności danego podmiotu.

H. Izdebski za sprawę publiczną w rozumieniu informacji publicznej uznaje zaś każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre z działań innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym. W przypadku innych osób i jednostek organizacyjnych (Izdebski, 2002, s. 26.). M. Chmaj oddzielenie spraw publicznych od spraw prywatnych opiera na teorii interesu Ulpiana, zgodnie z którą prawo publiczne (*ius publicum*) odróżnia od prawa prywatnego (*ius privatum*) na podstawie kryterium interesu. Prawo prywatne służy ochronie interesów indywidualnych, a prawo publiczne – interesu ogólnego. Można w ten sposób przyjąć podział na sprawy prywatne (w znaczeniu niepubliczne) oraz sprawy publiczne (Bidziński, Chmaj, & Szustakiewicz, 2018, komentarz do art. 1, pkt 4). W kontekście definicji informacji publicznej należy omówić także definicję informacji przetworzonej. Choć nie jest ona wskazana wprost w ustawodawstwie, to jej zakres należy wywieść z orzecznictwa. Jednak zanim zostanie przedstawione orzecznictwo w przedmiotowej kwestii, należy pokrótce wskazać sam proces dostępu do informacji publicznej.

Prawo do informacji publicznej ma każdy, a realizowane jest ono poprzez dostęp do informacji publicznej znajdującej się na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, ponadto poprzez wstęp na posiedzenia organów kolegialnych, aż wreszcie w trybie wnioskowym. Wniosek może zostać złożony w każdej formie, tj. pisemnej lub ustnej, a od osoby składającej wniosek nie można żądać wykazania interesu prawnego ani faktycznego, ponadto taki wnioskodawca może pozostać anonimowy, musi wskazać jedynie sposób udzielenia odpowiedzi, co może uczynić, wskazując adres e-mailowy. Podmiotem zobowiązanym są podmioty publiczne realizujące zadania publiczne ze środków publicznych. Ustawodawca wskazuje podmioty zobowiązane do udzielania informacji. Jest to katalog zamknięty i wyczerpujący, ponieważ obejmuje wskazane podmioty lub grupy podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 Konstytucji RP). W ustawie o dostępie do informacji publicznej mamy także określony katalog podmiotów zobowiązanych

do udostępnienia omawianej informacji. W przepisie ustawowym użyto sformułowania „w szczególności”, co wskazuje na otwarty charakter przepisu. W komentarzu do ustawy czytamy, że ustawa zastrzega, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące „zadania publiczne” (Bidziński, Chmaj, & Szustakiewicz, 2018). Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej został sformułowany odpowiednio w przepisie ustawy: „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne...”. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że ustawodawca używa określenia „władza publiczna” wówczas, gdy określa pewne generalne powinności czy uprawnienia. Z kolei, gdy chodzi o konkretyzację tych powinności i uprawnień, wskazuje organy, które mają realizować wspomniane obowiązki (Bidziński, Chmaj, & Szustakiewicz, 2018). Zasadniczo można dokonać podziału podmiotów zobowiązanych na trzy kategorie: organy władzy publicznej, inne podmioty wykonujące zadania publiczne oraz związki zawodowe, organizacje i partie polityczne (Pietras & Szustakiewicz, 2011, s. 109). Należy uznać, iż każdy podmiot wykonujący zadania publiczne, czyli te, które związane są z władztwem wykonywanym w imieniu państwa, dotyczące spraw publicznych, dysponowania środkami publicznymi, realizujące funkcje publiczne, jest podmiotem zobowiązanym. Zgodnie z orzecnictwem (zob. NSA sygn. akt II SAB/Kr 69/02) nawet stowarzyszenie, które realizuje zadania i cele o charakterze publicznym, podlega reżimowi omawianej ustawy.

Podsumowując, należy uznać, że podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są podmioty, które realizują zadania publiczne z mocy przepisów prawa oraz którym powierzono realizację zadań publicznych na podstawie stosunków cywilnoprawnych. Ponadto istotna jest kwestia finansowania ich funkcjonowania ze środków publicznych oraz dysponowania majątkiem publicznym.

Ten szeroki wachlarz podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej ma niewątpliwie służyć funkcji kontrolnej czy też spełniać ją w demokratycznym społeczeństwie informacyjnym. Prócz tego dostęp do informacji publicznej stanowi jeden z instrumentów budowania społeczeństwa demokratycznego i informacyjnego oraz źródło pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej.

Informacją publiczną jest więc każda informacja o sprawach publicznych będąca w posiadaniu podmiotów realizujących zadania publiczne ze środków publicznych, dysponujących majątkiem publicznym. Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, od wnioskodawcy nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Podmiot zobowiązany musi udostępnić informację publiczną we wskazanym terminie, tj. 14 dni, a w szczególnie skomplikowanych przypadkach w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku, przy czym o powodach opóźnienia należy poinformować wnioskodawcę.

W przypadku informacji publicznej tzw. prostej proces jej udostępnienia jest odformalizowany, nie mają tutaj zastosowania przepisy postępowania administracyjnego. Jednak drugim przypadkiem jest udostępnienie informacji tzw. przetworzonej. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić samo pojęcie informacji przetworzonej. Jak wskazano wyżej, ustawodawca nie podjął się próby zdefiniowania tego pojęcia. W praktyce definicja informacji przetworzonej oparta jest na licznych orzecznictwie.

Samo pojęcie przetworzenia oznacza podjęcie przez podmiot zobowiązany określonego działania intelektualnego, technicznego, organizacyjnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego w celu jej przetworzenia i udostępnienia. Zgodnie z orzecznictwem za informację przetworzoną uznaje się: „informację, która została przygotowana «specjalnie» dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów” (WSA sygn. akt II SA.Kr 1258/08).

Informacja przetworzona w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Nawet suma informacji prostych może tworzyć informację przetworzoną (NSA sygn. akt. I OSK 792/11).

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczył informacji przetworzonej. Świadczy o tym obszerność wniosku i okoliczność, że w celu ustalenia odpowiednich informacji podmiot zobowiązany musiałby dokonać analizy olbrzymiej ilości dokumentów w celu wyodrębnienia z nich żądanych przez wnioskodawcę informacji (NSA sygn. akt. III OSK 124/23).

W pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną, jeżeli uwzględnienie wniosku wymaga ich zgromadzenia poprzez przegląd materiałów źródłowych, w których są zawarte, a ilość informacji prostych konieczna dla sporządzenia wykazu wskazanego we wniosku jest znaczna i angażuje po stronie wnioskodawcy środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania (NSA sygn. akt. I OSK 1199/11).

Informacją przetworzoną jest również informacja udzielona na wniosek, który obejmuje wprawdzie informacje proste, ale rozmiar i zakres żądanej informacji przesądza o tym, że jest to informacja przetworzona. To szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia, przekształcenia (np. zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną (WSA syg. akt. II SA/ KR 938/22).

Przetworzenie, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., polega na stworzeniu nowej informacji z już istniejących. Powstaje zatem zupełnie nowa jakość, co dotyczy również zebrania wielu informacji prostych, ponieważ nakład pracy przy ich zebraniu powoduje, że wykracza to poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego, co z kolei powoduje, że stworzony zostaje nowy zbiór charakteryzujący się w istocie nowymi cechami nie istniejącymi w chwili złożenia wniosku (NSA sygn. akt. 2559/22).

Oczywiście, cytując orzecznictwo, można byłoby przytoczyć wiele swego rodzaju definicji informacji publicznej, jednak należy zauważyć, iż kluczowe przesłanki uznania informacji publicznej za informację publiczną przetworzoną dadzą się w pewien sposób wyłuskać z orzecznictwa.

Informacją przetworzoną będzie zatem informacja przygotowana według określonych kryteriów przez wnioskodawcę, wymagająca podjęcia przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej określonego działania intelektualnego w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji, co w efekcie daje nowy jakościowo dokument. Ponadto informacja przetworzona to także taka, która wymaga dokonania analiz, obliczeń,

zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskiwanie określonych środków osobowych i finansowych. Wreszcie, informacja przetworzona to taka informacja, której przygotowanie wymaga takiego nakładu pracy, który przeszkadza w wykonywaniu ustawowych obowiązków nałożonych na podmiot zobowiązany.

Jeśli chodzi o uzyskanie dostępu do informacji przetworzonej, ustawodawca wskazał, że podmiot zobowiązany powinien udostępnić informację przetworzoną, jeśli wnioskodawca wykaże szczególny interes publiczny. W kontekście tak sformułowanego procesu pozyskania informacji przetworzonej nasuwa się pytanie, co to jest szczególny interes publiczny oraz w jaki sposób wnioskodawca powinien go wykazać, udowodnić. Oczywiście ustawodawca nie doprecyzował przedmiotowych kwestii, a co za tym idzie, w ujęciu praktycznym powoduje to wiele niejasności czy nieścisłości. Oczywiście opierając się na orzecznictwie, można stworzyć pewne ramy pojęcia szczególnego interesu publicznego, jednakże należy podkreślić, że jest to interpretacja, na której opierają się podmioty zobowiązane, realizując obowiązki wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Szczególny interes publiczny jest pojęciem skomplikowanym i niejednoznacznym, w orzecznictwie wskazuje się, że nie wystarczy, aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego, lecz ma być szczególnie istotne dla interesu publicznego (zob. WSA sygn. akt. IV SA/Wr 570/23).

Należy zadać sobie pytanie: w takim razie kiedy udostępnienie informacji publicznej jest istotne dla interesu publicznego? W orzecznictwie wskazuje się, że wtedy, kiedy:

może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych (WSA sygn. akt II SA/Gd 455/21).

Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (WSA sygn. akt. IV SA/Wr 151/20).

Dokonując analizy szczególnego interesu publicznego, należy wskazać, iż

na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie informacji przetworzonych ma wpływ charakter czy też pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia takich informacji, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych. Przykładem w tym zakresie może być np. poseł lub senator zasiadający w komisji ustawodawczej, mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa, organizacja zawodowa lub społeczna mogąca realnie wpłynąć na funkcjonowanie organu np. poprzez realne przeprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (WSA sygn. akt. II SA/Bk 524/19).

Ponadto

za sprawę szczególnie istotną dla interesu społecznego należy uznać taką, która – ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej ich uprawnień i obowiązków (WSA sygn. akt. III SA/GI 955/23).

Dodatkowo interes publiczny

odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa, wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Dla uzyskania informacji publicznej przetworzonej istotne jest nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania państwa (WSA sygn. akt. III SAB/GI 308/19).

Co istotne i warte podkreślenia, wykazanie szczególnego interesu publicznego ma być realne, nie jest to indywidualne przekonanie wnioskodawcy (zob. WSA sygn. akt II SA/Po 778/20).

Podsumowując, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na etapie wniosku o udzielenie odpowiedzi na informację publiczną tzw. prostą czy w przypadku informacji przetworzonej i wezwania do wykazania szczególnego interesu publicznego postępuje według tak zwanego odformalizowanego procesu postępowania. Dopiero na etapie wydania decyzji odmawiającej prawa dostępu do informacji publicznej z uwagi na niewykazanie szczególnego interesu publicznego wchodzimy na płaszczyznę procesu administracyjnego zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

Niewątpliwie tak ukształtowany sposób postępowania w związku z dostępem do informacji publicznej ma na celu odformalizowanie tego procesu, a także ułatwienie realizacji praw człowieka w przedmiocie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest zapewne źródłem pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu administracji publicznej. Jednak należy spojrzeć krytycznie na nadużywanie tego prawa przez podmioty uprawnione, a także na niepodjęcie procesów legislacyjnych w celu dostosowania przepisów ustawy do współczesnych potrzeb obywateli czy realizacji tego prawa przez podmioty publiczne. Istotną kwestią jest dostosowanie przepisów prawa do sposobu funkcjonowania informacji we współczesnym, także cyfrowym świecie.

UWAGI KOŃCOWE

Aktualnie prawo do informacji publicznej jest instrumentem pozyskiwania informacji w dużej mierze w celach naukowych, w celach gospodarczych, a przecież założeniem ustawodawcy był cel publiczny.

Należy zadać sobie pytanie, czy aktualne stanowiska dotyczące interpretacji, stworzenia niejako nowej definicji informacji publicznej odnoszą się do współczesnych potrzeb administracji publicznej w kontekście wyzwań cywilizacyjnych oraz rozwoju informacji w kontekście informatyzacji procesów administracyjnych. Współcześnie informacja to narzędzie dające możliwości rozwoju wielu obszarów. Informacja postrzegana jako źródło wiedzy, informacja postrzegana jako czynniki rozwoju ekonomiczno-gospodarczego, informacja jako przedmiot obrotu gospodarczego, wreszcie informacja jako źródło kontroli. Jawność życia publicznego to niezbędny element funkcjonowania organów publicznych, jednak czy absolutny? W związku z potrzebą ochrony innych wartości, takich jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona prywatności osób fizycznych czy też tajemnica przedsiębiorstwa wprowadzono pewne ograniczenia jawności, ale czy są one wystarczające? Informacja publiczna bez wątplenia stanowi źródło pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej, lecz zarówno na podstawie przeprowadzanych własnych badań naukowych, a także praktyk w tym obszarze należy stwierdzić, że prawo to jest nadużywane

i należy postulować zmiany tej ustawy w kontekście funkcjonowania współczesnego społeczeństwa.

Przedstawiona tematyka nie wyczerpuje w całości zagadnienia związanego z problematyką informacji publicznej jako źródłem pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej.

W naszej ocenie omówienie prawa do informacji jako źródła pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu administracji publicznej w większości przedstawia to zagadnienie w sposób jednostronny, nie uwzględniając problematyki funkcjonowania podmiotów zobowiązanych. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej oczywiście realizują to prawo, jednak w niewielu przypadkach w literaturze zwrócono uwagę na wykonywanie ich ustawowych zadań w kontekście realizacji omawianego prawa. W zasadzie nie dostrzega się istoty problemu informacji publicznej jako źródła wiedzy o funkcjonowaniu podmiotów publicznych w kontekście realizacji tego prawa przez podmioty publiczne. Niewątpliwie prawo do informacji publicznej musi być respektowane i realizowane w kontekście praw człowieka i obywatela we współczesnym demokratycznym systemie prawnym, jednak z drugiej strony należy wziąć pod uwagę sposób realizacji tego prawa i nadużywanie go przez podmioty uprawnione w kontekście realizacji ustawowych zadań nałożonych na podmioty publiczne, a także wydatkowania środków publicznych w sposób racjonalny w kontekście realizacji przedmiotowego prawa.

Informacja publiczna jest niewątpliwie istotnym źródłem pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu sektora publicznego, jednakże, aby we współczesnym świecie oba podmioty biorące udział w tym procesie rzetelnie realizowały to prawo, dopatruje się konieczności dostosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej do współczesnego świata.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński, M., Chmaj, M., & Szustakiewicz, P. (2018). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bloch, A., & Opaliński, B. (2016). Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej. W P. Szustakiewicz (Red.), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa* (s. 19–36). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Izdebski, H. (2002). Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”. *Służba Cywilna*, 2002/4, 26.
- Jaśkowska, M. (2002). *Dostęp do informacji publicznych. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Jaśkowska, M., & Szpor, G. (Red.) (2014). *Jawność i jej ograniczenia*. T. IV: *Znaczenie orzecznictwa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kędzierska, K., & Szustakiewicz, P. (2016). Pojęcie informacji publicznej. W P. Szustakiewicz (Red.), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa* (s. 37–124). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pietras, S.M., & Szustakiewicz, P. (2011). Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. *Ius Novum*, 5(4), 108–119.
- Taczkowska-Olszewska, J. (2014). *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Akty prawne

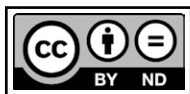
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Paryż.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2012/C326/02) z dnia 26 października 2012 r. (Dz.Urz. UE C 326/391).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Wykaz orzeczeń

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Krakowie z dnia 26 listopada 2002 r., II SAB/Kr 69/02, LEX nr 81548.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2011 r., I OSK 1199/11, LEX nr 1149133.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12, LEX nr 1265660.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r., I OSK 2888/12, LEX nr 1341839.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2024 r., II OSK 2559/22, LEX nr 3750244.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2024 r., III OSK 124/23, LEX nr 3743287.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1595/06, LEX nr 302463.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1258/08, LEX nr 478697.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 grudnia 2010 r., II SAB/Wa 219/10, LEX nr 756202.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/Bk 524/19, LEX nr 2750496.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 marca 2020 r., III SAB/Gl 308/19, LEX nr 2979692.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2020 r., IV SA/Wr 151/20, LEX nr 3078388.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., I SA/Po 778/20, LEX nr 3172798.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2021 r., II SA/Gd 455/21, LEX nr 3283649.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2022 r., II SA/Kr 938/22, LEX nr 3478354.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2023 r., II SAB/Go 121/22, LEX nr 3480810.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2023 r., III SA/Gl 955/23, LEX nr 3668016.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2024 r., IV SA/Wr 570/23, LEX nr 3667480.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License http://creativecommons.org/licenses/by_nd/4.0/