

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.11>

dr hab. Jarosław CZERW, prof. UJK

<http://www.orcid.org/0000-0003-2042-3177>

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: czerw@post.pl

dr hab. Joanna WYPORSKA-FRANKIEWICZ, prof. UŁ

<http://www.orcid.org/0000-0002-7652-6338>

Uniwersytet Łódzki

e-mail: jwyporska@wpia.uni.lodz.pl

Bezczynność w udostępnianiu informacji publicznej – perspektywa polityki prawa

Streszczenie

Prawo do informacji publicznej jest prawem politycznym, umożliwiającym realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej). Spoglądając na kwestię dostępu do informacji publicznej przez pryzmat polityki prawa, nie może być wątpliwości co do tego, że prawo do informacji publicznej ma aksjologicznie zdeterminowane, racjonalne cele, a zapewnienie ich praktycznej realizacji jest niezbędne w każdym demokratycznym społeczeństwie. Co więcej, zagwarantowanie ich realizacji w praktyce, poprzez stworzenie w przepisach prawa odpowiednich gwarancji, dobrze służy społeczeństwu. Jedną z takich gwarancji jest skarga na beczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, która stanowi środek dyscyplinujący podmiot zobligowany do udostępnienia takiej informacji.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, beczynność, beczynność w udostępnianiu informacji publicznej, skarga na beczynność w udostępnianiu informacji publicznej.

I

1

Dla współczesnej nauki prawa, i to w każdej dziedzinie, bardzo istotna jest perspektywa polityki prawa¹ – i to zarówno gdy chodzi o badanie relacji pomię-

¹ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007,

dzy prawem a rzeczywistością społeczną i formułowanie na tej podstawie zaleceń dla prawodawcy, jak również, gdy chodzi o badanie praktyki właściwych organów w zakresie prawa, tj. zarówno gdy chodzi o jego tworzenie, jak i stosowanie czy też korzystanie z przyznanych kompetencji. Szeroko rozumiana polityka prawa jest to bowiem nauka o tym, jak prawo tworzyć i stosować, żeby nie tylko spełniało najwyższe standardy, ale i dobrze służyło społeczeństwu. W literaturze politykę prawa uznaje się

[...] za naukę stosowaną (praktyczną), której przedmiotem twierdzeń (badań) jest racjonalne i skuteczne osiągnięcie aksjologicznie zdeterminowanych celów poprzez określone interwencje prawne w życie społeczne. [...] Polityka prawa powinna umożliwić pozyskanie empirycznie uwiarygodnionej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób prawo formalnie obowiązujące [...] uczynić prawem obowiązującym społecznie. I to zarówno w sensie jego społecznego ustalania się: pozyskiwania wiedzy o treści regulacji i nabierania przekonania o ich wiążącym charakterze, jak i utrwalania się: kształtowania się postaw pro-prawnych i praktyki zgodnego z nimi postępowania².

W świetle powyższego nie może być więc wątpliwości co do tego, że płaszczyzna polityki prawa jest uniwersalna, a przez to możliwa do wykorzystania w różnych obszarach badawczych, w tym również gdy chodzi o problematykę dostępu do informacji publicznej. Praktyczne znaczenie tych zagadnień trudno bowiem przecenić, a ich rola we współczesnym świecie jest ogromna. Najprościej rzecz ujmując, informacja publiczna obejmuje bowiem wszelkiego rodzaju informacje, które mają związek z wykonywaniem zadań publicznych lub gospodarowaniem majątkiem publicznym, a więc dotyczą spraw publicznych, są utrwalone i znajdują się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do ich udostępnienia³.

2

Prawo do informacji jest rozumiane bardzo szeroko – i to zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze – co jest związane z upowszechnieniem zasady jawności i transparentności życia publicznego. Chodzi bowiem zwłaszcza o przejrzystość procesów wykonywania władzy publicznej. Równocześnie nie może ująć uwadze fakt, że wpływa ono w istotny sposób na podnoszenie świadomości prawnej spo-

s. 127–142; K. Pałeczki, *Polityka prawa – próba interpretacji*, [w:] E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Warszawa 2009, s. 179–191, <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/86434>; a także K.M. Cern, *Pytanie o politykę prawa z perspektywy dyskursywnego modelu władzy*, https://scholar.google.pl/citations?view_op=view_citation&hl=pl&user=6YZXbzIAAAAJ&citation_for_view=6YZXbzIAAAAJ:TQgYirikUcIC.

² K. Pałeczki, op. cit., s. 180 oraz wskazana tam literatura, <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/86434>.

³ A. Piskorz-Ryń, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, s. 15–26, a w szczególności s. 19 oraz podane tam poglądy doktryny i orzecznictwa.

teczeństwa⁴. Z tego względu nie może dziwić fakt, że podstawy i granice jawnego funkcjonowania państwa mają swoje źródło w ustawie zasadniczej – w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. W świetle powyższego należy wskazać, iż prawo do informacji jest prawem politycznym, umożliwiającym realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej). Prawo to jest koniecznym elementem demokracji, bowiem umożliwia obywatelom kontrolowanie rządzących oraz wywieranie wpływu na politykę państwa⁶. Jak bowiem stanowi art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁷. Prawo do informacji dotyczy informacji o działalności wszystkich organów władzy publicznej oraz wszystkich osób pełniących funkcje publiczne, Konstytucja RP nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyłączeń. Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP prawo do informacji 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. Krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej jest więc bardzo szeroki⁸. Równie szeroki jest zakres prawa do informacji, w myśl bowiem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP obejmuje ono dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Przy czym ustawodawca konstytucyjny wymienia tylko najważniejsze z form realizacji prawa do informacji, co nie wyczerpuje pełnego ich katalogu⁹. Możliwe jest wprowadzenie ograniczenia prawa do informacji publicznej, niemniej jednak, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, może ono nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i pod-

⁴ E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 72–73.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

⁶ M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, P. Tuleja (red.), LEX/el. 2021, art. 61, LEX/el.

⁷ A. Niżnik-Mucha, *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „CASUS” 2008, nr 2, s. 15–20.

⁸ Jak bowiem podkreślił W. Skrzydło: „Prawo obywateli nie jest ograniczone tylko do czerpania informacji dotyczących organów przedstawicielskich. Z treści art. 61 ust. 1 wynika, że obejmuje ono także uzyskiwanie informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych jednostek organizacyjnych, jeśli wykonują one zadania władzy publicznej, a także jeśli gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem krąg podmiotów, których działalność jest objęta obowiązkiem informowania opinii publicznej o ich działalności i uzyskiwanych efektach, jest szeroki”. (W. Skrzydło, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013 r., LEX/el).

⁹ Ibidem.

miotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W świetle powyższego w judykaturze podnosi się, iż

Konstytucja wskazuje na możliwość ograniczenia prawa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2, ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Prawo do informacji publicznej ze swej natury nie jest więc prawem absolutnym. Ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji musi odpowiadać warunkom uregulowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁰.

Ustawodawca konstytucyjny zaznaczył, iż tryb udzielania informacji publicznej określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Ustawą taką jest przede wszystkim ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹, która normuje zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Tak sformułowana definicja może budzić poważne wątpliwości co do zakresu pojęcia informacja publiczna¹², stąd istotną rolę w ustaleniu zakresu pojęcia informacji publicznej wypełnia orzecznictwo sądów administracyjnych i doktryna¹³.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z dnia 7 września 2021 r., III OSK 1035/21, LEX nr 3225418, a także Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA.

¹¹ Ustawa 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 lub u.d.i.p.

¹² M. Kłaczyński, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003, art. 1; zob. także: A. Piskorz-Ryń, *Komentarz do art. 1 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 19–60.

¹³ W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „Informacją publiczną jest każda informacja 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. Pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów”. (Wyrok WSA w Olsztynie z 12 października 2021 r., II SAB/OI 100/21, LEX nr 324748, CBOSA). Jak z kolei zauważył P. Szustakiewicz, „Nie każda informacja wytworzona przez władze publiczne staje się niejako automatycznie informacją publiczną. Informacją publiczną jest tylko taka informacja, która dotyczy spraw o charakterze publicznym, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu funkcjonowania państwa”. (P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 53–

Podmiotami, które, zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.)¹⁴. Odnotować również należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 u.d.i.p., zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są także: reprezentatywne organizacje związkowe¹⁵ i pracodawców¹⁶, w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r.

61). Zob. także: J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 7–24.

- ¹⁴ Ustawodawca poprzedził wskazane wyliczenie sformułowaniem „w szczególności”, a co za tym idzie, jak zauważył NSA w postanowieniu z dnia 6 grudnia 2012 r., powyższy katalog jest katalogiem otwartym i nie wskazuje w precyzyjny sposób wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, w związku z czym podmioty te mogą uchylać się od obowiązku udostępniania informacji publicznej obywatelom uznając, że obowiązek ten ich nie dotyczy (Postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., I OSK 2843/12, LEX nr 1239450, CBOSA).
- ¹⁵ Za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje się ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria: 1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących osobami wykonującymi pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 854); 2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej (art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego).
- ¹⁶ Za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje się ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 97) lub ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2159 ze zm.), spełniające łącznie następujące kryteria: 1) zrzeszają pracodawców, o których mowa w art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, zwanych dalej „pracodawcami”, zatrudniających łącznie co najmniej 300 000 osób wykonujących pracę zarobkową, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 3; 2) zrzeszają pracodawców prowadzących podstawowy rodzaj działalności gospodarczej w co najmniej połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 4; 3) posiadają wśród członków regionalne organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, mające siedziby w co najmniej połowie województw (art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego).

o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹⁷ oraz partii polityczne¹⁸.

Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.), a więc nie tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej (tak jak przewiduje to w przywoływanym już powyżej art. 61 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucja RP), ale także obywatelom innych państw oraz bezpaństwowcom¹⁹.

Od osoby korzystającej z prawa do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi uzasadniać swojego żądania, nie musi też podawać powodu, dla którego występuje o udostępnienie określonej informacji publicznej²⁰. Oznacza to, że dla udzielenia informacji publicznej (poza informacją publiczną przetworzoną) obojętny jest w sensie prawnym cel lub intencje wnioskodawcy²¹. W związku z tym niedopuszczalna jest ocena zamiarów, w jakich złożony został konkretny wniosek dostępowy²².

¹⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

¹⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 372 ze zm.) partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Szerzej zob. J. Czerw, *Zasady udostępniania informacji publicznej przez partie polityczne na podstawie uregulowań polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, M. Paździor, B. Szmulik (red.), Lublin 2014, s. 47–63.

¹⁹ Jak zwróciła uwagę K. Tarnacka „Konstytucja przyznaje prawo do informacji publicznej jedynie obywatelom, natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje to prawo «każdemu», a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2) – oznacza to, że każda osoba zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec może domagać się udostępnienia informacji publicznej, nie uzasadniając w żaden sposób swego żądania. Tym samym ustawa rozszerzyła w stosunku do Konstytucji zakres podmiotów, którym przysługuje prawo do informacji publicznej”. (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 69–81).

²⁰ K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.

²¹ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2023 r., III OSK 763/22, LEX nr 3573752, CBOSA.

²² P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 833/19)* [dot. udostępnienia dokumentów, które wnioskodawca chce wykorzystać w procesie cywilnym], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1, s. 167–174. Również w judykaturze wskazuje się, iż skoro w treści art. 2 ust. 2 u.d.i.p. prawodawca wyraźnie podkreślił, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, to oznacza to, że „cele, dla których z wnioskiem wystąpiono winny znajdować się poza zakresem zainteresowania podmiotu publicznego w aspekcie kwalifikacji przedmiotu żądania do informacji publicznej. Wyjątkowo tylko w przypadku żądania informacji przetworzonej ustawodawca wymaga wykazania, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – dalej: WSA – w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2023 r., II SAB/Rz 216/22, LEX nr 3502318, CBOSA).

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.i.p., w ramach prawa dostępu do informacji publicznej podmiotom korzystającym z prawa do informacji publicznej przysługują następujące uprawnienia: po pierwsze, uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego²³, po drugie, uprawnienie do wglądu do dokumentów urzędowych²⁴, po trzecie z kolei, uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów²⁵.

Z uwagi na znaczenie dostępu do informacji publicznej koniecznym było również unormowanie przez ustawodawcę kwestii temporalnych. W doktrynie wskazuje się nawet, iż „świadome i aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym wymaga niezwłocznego dostępu do informacji publicznej”²⁶. W myśl art. 3 ust. 2 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. W świetle powyższego nie może być więc wątpliwości co do tego, że każdy ma prawo do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, i to takiej, która zawiera aktualną wiedzę o sprawach publicznych²⁷. Tym samym więc ustawodawca wyeksponował cechę niezwłoczności uzyskania informacji publicznej, czyniąc z niej istotny element prawa do informacji²⁸. Rozwiązania te dopełnia określenie przez ustawodawcę sposobów udostępnienia informacji publicznej, w treści art. 7 ust. 1 u.d.i.p. wskazano bowiem, iż owo udostępnienie następuje w drodze²⁹: po pierwsze, ogłoszenia informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej – przy czym sposób ten jest podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznej³⁰; po drugie, udostępniania w tzw. trybie wnioskowym (na wnioski) –

²³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do art. 3 u.d.i.p.*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, LEX.

²⁴ M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2013, nr 2, s. 15–34.

²⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 3 u.d.i.p.*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, LEX.

²⁶ E. Jarzęcka-Siwik, *Komentarz do art. 3 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 114. Zgodzić się przy tym wypada z Autorką, iż „[...] posiadanie aktualnej wiedzy o tym, co jest przedmiotem działań władz publicznych, nie tylko kształtuje społeczeństwo obywatelskie, ale pozwala identyfikować, a także przewidywać skutki tych działań”, ibidem, s. 115.

²⁷ M. Kłaczyński, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003, art. 3.

²⁸ E. Jarzęcka-Siwik, *Komentarz do art. 3 u.d.i.p.*..., s. 115, a także: B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 117–155.

²⁹ Szerzej zob. P. Polański, *Dostęp obywateli do informacji publicznej*, „*Gazeta Prawna*” 2005, nr 18.

³⁰ Zgodnie z wolą ustawodawcy Biuletyn Informacji Publicznej – dalej również: BIP – to urzędowy publikator teleinformatyczny utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji pu-

ten sposób udostępniania informacji publicznej jest sposobem uzupełniającym w stosunku do udostępniania informacji publicznej w BIP i dotyczy informacji publicznej, która nie została udostępniona w BIP lub portalu danych³¹; po trzecie, wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia³²; po czwarte, udostępnianie w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego³³. Przy czym z punktu widzenia realizacji obowiązku informacyjnego szczególne znaczenie wydaje się mieć jej udostępnienie na wniosek, gdyż to on pozwala finalnie zrealizować podmiotom zainteresowanym prawo do informacji publicznej. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, w przypadku skierowania doń wniosku o jej udzielenie, powinien podjąć, w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych, następujące działania: po pierwsze, udzielić informacji publicznej, gdy jest jej dysponentem, a jednocześnie nie zachodzą okoliczności wyłączające możliwość jej udzielenia, właściwą prawną formą działania podmiotu zobowiązanego będzie czynność materialno-techniczna (pisemna odpowiedź); po drugie, podmiot zobowiązany może poinformować wnioskodawcę, że złożony przez niego wniosek nie znajduje podstawy w przepisach u.d.i.p., gdyż żądanie nie dotyczy informacji mających charakter informacji publicznej lub też wskazać, że nie jest on dysponentem informacji, o których udzielenie wnioskodawca się zwrócił (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.), bądź też poinformować wnioskodawcę, że w sprawie obowiązuje inny tryb udostępnienia żądanej przez niego informacji (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.); po trzecie, w myśl art. 16 u.d.i.p., istnieje możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej

blicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej (art. 8 u.d.i.p.). Przy czym podmiotami zobowiązanymi do ogłaszania informacji publicznej w BIP są wszystkie podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (art. 8 ust. 2 u.d.i.p.); S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003 r., art. 8.

³¹ Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 września 2008 r., I OSK 416/08, CBOSA.

³² Zob. także D. Fleszer, *Nie wolno ograniczać dostępu do protokołów z posiedzeń komisji rady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 13.

³³ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1641 ze zm.). Ustawodawca, oprócz określonych w art. 7 ust. 1 u.d.i.p. sposobów udostępnienia informacji publicznej, przewidział również w art. 11 u.d.i.p. dodatkowe, fakultatywne sposoby udostępniania informacji publicznej, wskazując, iż może być ona udostępniana: w drodze jej wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; a także przez zainstalowane w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją (np. przez zainstalowanie infomaty czy kiosk internetowy). Należy jednak podkreślić, że sposoby te mają charakter uzupełniający, a co za tym idzie ich zastosowanie nie wyłącza obowiązku udostępnienia informacji publicznej poprzez jej ogłaszanie w BIP czy też udostępnienie na wniosek. Szerzej zob. S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003, art. 11.

lub umorzenia postępowania w sytuacji wskazanej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., przy czym w takim przypadku właściwą prawną formą będzie decyzja administracyjna; po czwarte, istnieje też możliwość odmowy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niespełnieniem przez wnioskodawcę warunku wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.³⁴

Dla prawidłowej realizacji celów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, szczególnie na wniosek (gdyż informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek), istotne znaczenie ma czas, w jakim to nastąpi. Z tego też względu ustawodawca zastrzegł, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, powinna być udostępniona w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.). Przy czym, jak zauważa się w literaturze, w ten sposób może być udostępniona informacja publiczna, która pod względem formy i treści wiernie odpowiada żądaniu wnioskodawcy, który wystąpił o jej udostępnienie, a ponadto gdy do udostępnienia tej informacji nie jest konieczne wykonanie dodatkowych, czasochłonnych czynności, które są związane z jej przygotowaniem czy też odszukaniem³⁵. W przypadku gdy informacja publiczna nie spełnia tych kryteriów udostępnienie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Jeśli podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie wykaże aktywności w terminie 14 dni licząc od dnia złożenia wniosku i jednocześnie nie przedłuży terminu udostępnienia informacji publicznej wraz z podaniem powodów takiego działania, wówczas może być to potraktowane jako beczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej³⁶.

W świetle powyższego, spoglądając na dostęp do informacji publicznej przez pryzmat polityki prawa, stwierdzić należy, iż nie może być wątpliwości, co do tego, że prawo do informacji publicznej ma aksjologicznie zdeterminowane, racjonalne cele, a zapewnienie ich praktycznej realizacji jest niezbędne w każdym demokratycznym społeczeństwie. Co więcej zagwarantowanie ich realizacji w praktyce, poprzez stworzenie w przepisach prawa odpowiednich gwarancji,

³⁴ Szerzej zob. np. A. Piskorz-Ryń, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 53–71.

³⁵ D. Fleszer, *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady niezwłocznego udostępnienia informacji publicznych*, „CASUS” 2010, nr 4; zob. również M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 10 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 321–347.

³⁶ R. Cybulska, *Wątpliwości wokół terminu odpowiedzi na wniosek w zakresie informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 69–74.

dobrze służy społeczeństwu. Trudno sobie wręcz wyobrazić brak takich rozwiązań prawnych. Oceniając je jednak z punktu widzenia polityki prawa, konieczna jest refleksja co do tego, czy w sumie pozwalają one na skuteczną realizację prawa do informacji zainteresowanym nimi podmiotom, a więc, jak to szeroko ujął ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.d.i.p., czy „każdy” ma szansę taką informację uzyskać. Na tym tle szczególnie istotne zdaje się być zapewnienie odpowiednich środków prawnych służących przeciwdziałaniu beczynności podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Można nawet powiedzieć, że zagadnienie to jest z punktu widzenia zapewnienia skuteczności kluczowe. To bowiem podmioty zobowiązane, a więc dysponujące informacją publiczną, które nie zawsze są przecież podmiotami publicznymi w ścisłym tego słowa znaczeniu, w ostatecznym rozrachunku decydują w istocie o możliwości skutecznego skorzystania przez każdego zainteresowanego z konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. A ich beczynność w zakresie udostępniania informacji publicznej, możliwa przecież i nie zawsze wynikająca ze złej woli, powoduje w istocie brak możliwości skutecznego skorzystania przez zainteresowany podmiot ze swojego prawa w postaci dostępu do takich informacji, przesądzając równocześnie i tym samym, że cele przyjętych przez ustawodawcę, zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w u.d.i.p., rozwiązań prawnych nie mogą zostać w praktyce zrealizowane. Wobec powyższego perspektywa polityki prawa wymusza wręcz konieczność przyjrzenia się temu, czy przyjęte przez ustawodawcę w tym zakresie rozwiązania prawne są odpowiednie dla realizacji zdeterminowanych prawnie celów. A przede wszystkim, czy w sposób wystarczający chronią one prawa podmiotów ubiegających się o informację publiczną, tj. czy obowiązujące rozwiązania prawne gwarantują realny dostęp do informacji publicznej.

II

1

W świetle powyższego w pierwszej kolejności wskazać należy, iż z beczynnością podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot ten, pomimo wynikającego z przepisów prawa obowiązku, nie załatwia, w określonej prawem formie i w określonym prawem czasie, sprawy, do załatwienia której obowiązujące regulacje prawne czynią go właściwym i kompetentnym. Jak podkreśla się w judykaturze „beczynność zachodzi wtedy, gdy sprawy nie rozpatrzono w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.”³⁷ – w taki też sposób zdefiniował beczynność ustawodawca w treści

³⁷ Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., I GSK 631/20, LEX nr 3062229, CBOSA.

art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Odnotować również należy, iż z beczczynnością podmiotu zobowiązanego w zakresie dostępu do informacji publicznej

[...] mamy do czynienia wówczas, gdy organ lub inny podmiot zobowiązany będący w posiadaniu informacji publicznej milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji, odmawia jej udzielenia w nieprzewidzianej do tej czynności formie prawnej albo udziela informacji niebędącej przedmiotem wniosku lub informacji niepełnej³⁸.

Wyjaśniając pojęcie beczczynności w udostępnianiu informacji publicznej, sądy administracyjne podkreślają, iż

na gruncie u.d.i.p. beczczynność podmiotu obowiązującego do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy podmiot ten, będąc w posiadaniu żądanej informacji, nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci udzielenia informacji publicznej (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), bądź też, że wnioskowana informacja nie posiada waloru informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.³⁹

Równocześnie nie może ująć uwadze fakt, że ustawodawca zobligował podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej do sprawnego podejmowania przewidzianych przepisami prawa działań, określając konkretne terminy, w jakich powinny one uczynić zadość wnioskowi dostępowemu. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Praktyczne znaczenie prawidłowego, a więc zgodnego z przepisami obowiązującego prawa, dostępu do informacji publicznej oraz możliwa beczczynność podmiotów zobowiązanych w tym zakresie spowodowały, iż konieczne było stworzenie wnioskodawcom odpowiednich gwarancji realizacji tego prawa. Istnienie takich gwarancji sprawia, że przyznane prawo staje się dla obywatela realne, a co za tym idzie – w świadomości społecznej utrwała się przekonanie o wiążącym charakterze przyjętych rozwiązań prawnych, gdyż istnieje możliwość niejako „wymuszenia” na podmiocie zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej realizacji tego obowiązku. Tylko bowiem w takim przypadku można zgodzić się z twierdzeniem, że regulacja prawna spełnia standardy demokratycznego państwa prawnego. Konieczność taka została dostrzeżona przez ustawodawcę, który w treści art. 21 u.d.i.p. przewidział wyraźnie możliwość uruchomienia kontroli sądu administracyjnego w sprawach o udostępnienie informacji publicznej. Przepis ten wskazuje bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, iż do skarg rozpatrywanych

³⁸ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2018 r., I OSK 2487/16, LEX nr 2485981, CBOSA; zob. również J. Wyporska-Frankiewicz, *Komentarz do art. 21 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 444–447 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2023 r., III OSK 3295/21, LEX nr 3518610, CBOSA.

w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰. Przy czym w tego typu sprawach przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następują w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a samą skargę sąd rozpatruje w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę⁴¹. Co więcej, dla skuteczności wniesienia skargi na bezczynność podmiotu zobowiązanego nie jest konieczne wcześniejsze skorzystanie z ponaglenia, co bez wątpienia wzmacnia ochronę, gdyż prowadzi do znacznie szybszego załatwienia sprawy. Zatem już samo dostrzeżenie przez ustawodawcę i unormowanie tej problematyki zasługuje ze wszech miar na aprobatę. Co więcej można się nawet pokusić o stwierdzenie, że bez tych rozwiązań prawo do informacji publicznej byłoby w istocie prawem martwym, gdyż to właśnie oznaczałoby w istocie wyłączenie w tym przypadku kontroli sądu administracyjnego. W takim bowiem przypadku to, czy podmiot zobowiązany udostępni wnioskodawcy informację, o którą ten się ubiega, czy też tego nie uczyni, a jeśli udostępni, to w jakim czasie – zależałoby w istocie od woli podmiotu zobowiązanego. A podmiot zobligowany do udostępnienia informacji publicznej, jak już wskazywano, nie zawsze ma przecież status podmiotu publicznego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie może być więc wątpliwości co do tego, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne stanowi wyraz zagwarantowania każdemu zainteresowanemu uzyskaniem informacji publicznej zgodnego z prawem działania podmiotów publicznych, stanowiąc tym samym najwyższy poziom zapewnienia realizacji zasady praworządności w praktyce. Na pełną aprobatę zasługuje też dostrzeżenie przez ustawodawcę znaczenia zasady sprawności działania, przez przyjęcie rozwiązań gwarantujących szybkie rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny, czemu wydatnie służy: po pierwsze, skrócenie – w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w treści art. 54 § 2 p.p.s.a – czasu, w jakim podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien przekazać akta wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego oraz po drugie, określenie terminu, w jakim sąd ma obowiązek rozpatrzyć taką skargę. Rozwiązania te bez wątpienia gwarantują skuteczne osiągnięcie celów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a co za tym idzie wydatnie przyczyniają się one również do realizacji istotnych w demokratycznym państwie prawa wartości, które legły u podstaw unormowania prawa do informacji publicznej. Skarga na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej stanowi bowiem w istocie środek dyscyplinujący podmiot zobligowany do jej udostępnienia, przy czym

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

⁴¹ Szerzej zob. np. J. Wyporska-Frankiewicz, *Komentarz do art. 21 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 443–444 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

dla jej dopuszczalności nie ma znaczenia ani okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, ani czy beczynność [...] spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że występują negatywne przesłanki do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji⁴².

To z kolei sprawia, że rozwiązania te mogą zostać ocenione jako spełniające najwyższe standardy w zapewnieniu dostępu do informacji publicznej i nie wymagają modyfikacji.

2

Skarga do sądu administracyjnego służąca wnioskodawcy, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., na beczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej ma na celu zapewnienie szerokiej ochrony skarżącego przez doprowadzenie do wydania przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej⁴³ rozstrzygnięcia w sprawie lub podjęcia przezeń czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego w przypadku beczynności w udostępnianiu informacji publicznej jest bowiem sprawdzenie, czy faktycznie brak jest aktu lub czynności organu, w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonym terminie.

Skargę na beczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej może złożyć skarżący – wnioskodawca, który wystąpił o udostępnienie informacji publicznej w przypadku milczenia podmiotu zobowiązanego⁴⁴, czyli w sytuacji, gdy pomimo złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot ten w ustawowym terminie (który jak wskazano wynosi 14 dni, licząc od dnia wplynięcia wniosku do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia) nie podejmuje w związku z tym wnioskiem żadnych działań, bądź też zwleka z ich podjęciem⁴⁵. Nie może przy tym ująć uwadze fakt, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje w beczynności nie tylko w przypadku, gdy „milczy”, a więc w ogóle nie odpowiada na wniosek dostępowy, ale również wtedy, gdy żądana informacja nie spełnia wymogów określonych w art. 2 ust. 1 u.d.i.p.⁴⁶

⁴² E. Cisowska-Sakrajda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Elektroniczny wniosek o informację publiczną a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na beczynność organu*, [w:] P. Nowak (red.), *Innowacje 2016. ICT w służbie społeczeństwu*, Łódź 2016, s. 102–103 i podane tam poglądy judykatury.

⁴³ Dalej również: podmiot zobowiązany lub organ.

⁴⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 21, LEX. Zob. również E. Cisowska-Sakrajda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 89–111, a w szczególności s. 102 i nn.

⁴⁵ O działaniach, jakie może podjąć podmiot, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, była już wyżej mowa.

⁴⁶ Na fakt ten zwraca uwagę judykatura, zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., IV SA/Po 103/12, LEX nr 1303744, CBO SA.

Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na bezczynność w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 4 p.p.s.a.), na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.)⁴⁷, co również przyczynia się w praktyce do realizacji zasady szybkości, zapewniając przy tym stronie skarżącej odpowiednie gwarancje procesowe⁴⁸. W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność w udostępnianiu informacji publicznej sąd administracyjny: 1) zobowiązuje organ do załatwienia w określonym terminie wniosku o udostępnienie informacji publicznej; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności (art. 149 § 1 p.p.s.a.)⁴⁹. Nadto, w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność, zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a., sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Przy czym rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość kwalifikowaną, kiedy zachowanie organu posiada pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako naruszenie. Ustawodawca nie zdefiniował kryteriów stanu rażącego naruszenia prawa, pozostawiając dokonanie kwalifikacji w tym zakresie uznaniu sądu orzekającego w danej sprawie, opierającemu się na analizie całokształtu okoliczności sprawy. Zakwalifikowanie bezczynności jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa będzie więc zasadne, gdy stan bezczynności lub przewlekłości jest oczywisty, uporczywy i nie daje się pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawa⁵⁰. Bezczynność będzie miała charakter rażący, gdy brak działania organu lub poważne opóźnienia w podejmowanych przez organ czynnościach są w sposób oczywisty pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego usprawiedliwienia⁵¹. W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność w udostępnianiu informacji publicznej sąd administracyjny może ponadto orzec, z urzędu albo na wniosek strony, o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 § 6 p.p.s.a.) lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy tej kwoty (art. 149 § 2 p.p.s.a.). Przy czym przyznanie sumy pieniężnej może nastąpić niezależnie od wymierzenia przez sąd administracyjny grzywny⁵². Jednak, jak słusznie podkreśla się w judykaturze, przyznanie, w myśl art. 149 § 2 p.p.s.a., sumy pieniężnej

⁴⁷ Zob. także wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r., I OSK 844/19, LEX nr 3224137, CBOSA.

⁴⁸ Zob. np. J.P. Tarno, J. Wyporska, *Gwarancje procesowe strony w sądownictwie administracyjnym w postępowaniu uproszczonym*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 681–694 oraz wskazana tam literatura przedmiotu.

⁴⁹ Zob. K. Klonowski, *Bezczynność organu w postępowaniu sądownictwie administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 28–37.

⁵⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 lutego 2021 r., II SAB/Gd 107/20, LEX nr 3118373, CBOSA.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 maja 2023 r., I SAB/Po 4/23, LEX nr 3563929, CBOSA.

⁵² M.A. Król, J.P. Tarno, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownictwie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1, s. 9–26.

winno być zastrzeżone jedynie do wyjątkowych przypadków, uzasadnionych szczególnie drastycznymi i zawinionymi uchybieniami zasad efektywnego i terminowego działania organu w załatwieniu sprawy. Przyznanie sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w tego rodzaju sytuacjach, gdzie oceniając całokształt działań organu, można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania załatwienia sprawy, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa⁵³.

W razie nieuwzględnienia skargi na bezczynność w udostępnianiu informacji publicznej sąd administracyjny oddał skargę (art. 151 p.p.s.a.). Odnotować również należy, iż skarga na bezczynność podlega oddaleniu, jeśli podmiot zobowiązany w chwili jej złożenia nie pozostawał już w bezczynności⁵⁴.

Przewidziane przez ustawodawcę w treści art. 149 p.p.s.a. dodatkowe możliwości dyscyplinowania podmiotów zobowiązanych ze wszech miar zasługują na pozytywną ocenę. W wydatny bowiem sposób wzmacniają one ochronę przyznaną podmiotom ubiegającym się o informację publiczną, czyniąc dostęp do informacji publicznej jeszcze bardziej realnym. A więc gwarantując w praktyce realizację zasady przejrzystości i transparentności życia publicznego, w tym systemu sprawowania władzy publicznej, umożliwiając obywatelom kontrolowanie rządzących oraz zapewniając wpływ na politykę państwa. Równocześnie wskazane instrumenty prawne służące dyscyplinowaniu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej – jak się zdaje – co do zasady znacznie wzmacniają ich motywację do prawidłowego stosowania obowiązujących rozwiązań prawnych, a więc wpływają na kształtowanie się pozytywnej praktyki w tym zakresie, wyrabiając w podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nawyki podejmowania zgodnych z prawem działań. Co przekłada się na znacznie szersze spektrum ich działania, warunkowane świadomością nie tylko w zakresie obowiązywania zasady jawności życia publicznego, ale i w zakresie funkcjonowania skutecznych środków prawnych pozwalających na wymuszenie jej realizacji w praktyce.

III

Truizmem jest twierdzenie, że zapewnienie szerokiego dostępu do informacji publicznej trudno wręcz przecenić – ma ono bowiem ogromne znaczenie, gdy chodzi o społeczną kontrolę nad administracją publiczną. Mimo tego warto je przypominać, a bez wątplenia nie można o nim zapominać. Z tego też względu konieczne są instrumenty prawne gwarantujące realną możliwość skorzystania

⁵³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2023 r., II SAB/Wr 215/23, LEX nr 3605617, CBOSA.

⁵⁴ J. Wyporska-Frankiewicz, *Komentarz do art. 21 u.d.i.p.*, [w:] B. Fischer, K. Izdebski, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, M. Wilbrandt-Gotowicz, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 443 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

z tego prawa, w tym przede wszystkim możliwość złożenia skargi na bezczynność podmiotu zobowiązanego do sądu administracyjnego. Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w tym zakresie bez wątpienia zasługują ze wszch miar na aprobatę. Również sposób unormowania tej problematyki zdaje się być warunkowany jak najpełniejszym osiągnięciem aksjologicznie uwarunkowanych celów, jakie wiążą się z zapewnieniem jawności życia publicznego. Szczególnie istotne wydaje się być dostrzeżenie przez ustawodawcę znaczenia upływu czasu dla ich pełnej realizacji. Słusznie zatem art. 21 pkt 2 u.d.i.p. gwarantuje skarżącemu, że jego skarga na bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej zostanie rozpoznana w ściśle zakreślonym, a przy tym bardzo krótkim terminie – tj. 30 dni od dnia otrzymania przez sąd administracyjny akt wraz z odpowiedzią na skargę. Wprawdzie na etapie skargi na bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej mogą się pojawić pewne problemy związane z identyfikacją skarżącego z uwagi na przewidziane przepisami u.d.i.p. daleko idące odformalizowanie wniosków dostępowych, a co za tym idzie dopuszczalność złożenia anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej – zostały one już jednak dostrzeżone i rozwiązane w doktrynie⁵⁵.

Konkludując, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne zdają się bardzo dobrze służyć społeczeństwu. Trudno sobie wręcz wyobrazić lepszą gwarancję poprawności realizacji przez podmioty zobowiązane obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej. Postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na bezczynność daje bowiem stronie skarżącej, co do zasady, bardzo skuteczne gwarancje przeciwdziałania opieszałości podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Nie może jednak ująć uwadze fakt, iż środek w postaci skargi na bezczynność może zawodzić, szczególnie wówczas, gdy niezafatwienie wniosku dostępowego w terminie jest świadomym i celowym działaniem podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej⁵⁶. Tym bardziej, że określony w art. 4 u.d.i.p. katalog podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej jest nie tylko szeroki, ale przede wszystkim nie ogranicza się wyłącznie do organów władzy publicznej. W praktyce bowiem całkiem realnym jest i taki scenariusz, zgodnie z którym podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nawet płaci wymierzone mu grzywny, niemniej jednak – z różnych powodów – konsekwentnie nie podejmuje zgodnych z przepisami u.d.i.p. działań zmierzających do udostępnienia informacji publicznej. A tym samym, mimo iż jest, na mocy art. 153 p.p.s.a.⁵⁷,

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. E. Cisowska-Sakrajda, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 89–111, a w szczególności s. 95–111.

⁵⁶ Por. chociażby: J.P. Tarno, J. Wyporska, *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji jako środek przeciwdziałania biurokracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006, s. 689–707.

⁵⁷ Przepis ten stanowi, iż „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe pro-

związany oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu sądu, nie respektuje jej. W świetle powyższego, mimo iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne trudno uznać za wadliwe, to jednak nie gwarantują one w pełni tego, że dany podmiot skarżąc bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, faktycznie uzyskuje doń dostęp, szczególnie gdy podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej nie jest organ władzy publicznej. Nie zmienia to jednak pozytywnej oceny przewidzianych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych, które są bez wątpienia racjonalne i dobrze służą aksjologicznie zdeteterminowanym celom związanym z zapewnieniem jawności życia publicznego. Co więcej, wskazane rozwiązania są nie tylko prawem formalnie obowiązującym, ale prawem obowiązującym społecznie, gdyż korzystanie z przewidzianych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych jest już bardzo utrwalone w świadomości społeczeństwa, co jest niewątpliwie istotne z punktu widzenia polityki prawa. Wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej mają bowiem nie tylko wiedzę o sposobach uzyskania dostępu do informacji publicznej, ale i szeroko z niej korzystają w praktyce, chociażby składając skargi na bezczynność do sądu administracyjnego⁵⁸. Z tego względu przewidziane przez ustawodawcę instrumenty prawne służące realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, a w szczególności skarga do sądu administracyjnego na bezczynność podmiotu zobowiązanego ze wszelkich miar zasługują na pozytywną ocenę. Trzeba je ocenić jako wystarczające dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony przed nadużyciami, jakich dopuszczają się podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Gwarantują one bowiem wysoki standard ochrony, zapewniając tym samym realny dostęp do informacji publicznej. Niemniej można rozważyć wprowadzenie możliwości nałożenia na podmioty uporczywie uchylające się od udostępnienia informacji publicznej, mimo prawomocnego orzeczenia sądu obligującego je do tego, dotkliwej kary finansowej⁵⁹. Wprowadzenie takiego rozwiązania w poczet przepisów obowiązującego prawa wymaga jednak namysłu i rozważań, z uwagi na możliwość wykorzystywania go w sposób niezgodny czy wręcz sprzeczny z jego celem, a więc do nadużywania prawa do informacji⁶⁰.

wadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

⁵⁸ W WSA w Łodzi w 2022 r. łączna ilość skarg z zakresu informacji publicznej wyniosła 188, z czego podobnie jak w latach poprzednich zdecydowana większość spraw dotyczyła skarg na bezczynność organu – tj. 153. Nadto wniesiono 7 wniosków o wymierzenie grzywny. Zob. informacja o działalności WSA w Łodzi za 2022 rok, <http://lodz.wsa.gov.pl/41/97/informacja-0-dzialalnosci-wsa-w-lodzi.html>.

⁵⁹ Por. np. rozważania M. Kowalskiego, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2(65), s. 59.

⁶⁰ Por. rozważania dotyczące nadużycia prawa do informacji publicznej – w szczególności: A. Piskorz-Ryń, *Nadużycie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwa” 2008, nr 6, s. 35–48; A. Piskorz-Ryń, *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji*

Zatem przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne służące przeciwdziałaniu beczynności podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej należy ocenić – biorąc pod uwagę perspektywę polityki prawa – jako ze wszech miar celowe i racjonalne⁶¹. Narzędzia w postaci przywołanej powyżej regulacji prawnej służą realizacji założonych przez prawodawcę celów, a ich dobór należy ocenić, jeśli nie jako optymalny, to bez wątplenia jako wystarczający do uzyskania preferowanych przez ustawodawcę stanów rzeczy⁶². Co więcej, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne są już nie tylko prawem formalnie obowiązującym, ale i prawem obowiązującym społecznie, utrwalonym w świadomości społeczeństwa, a przez to niezwykle często wykorzystywanym w praktyce.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do art. 3 u.d.i.p.*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Cisowska-Sakrajda E., Wyporska-Frankiewicz J., *Elektroniczny wniosek o informację publiczną a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu*, [w:] P. Nowak (red.), *Innowacje 2016. ICT w służbie społeczeństwu*, Łódź 2016.
- Cybulska R., *Wątpliwości wokół terminu odpowiedzi na wniosek w zakresie informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8.
- Cern K.M., *Pytanie o politykę prawa z perspektywy dyskursywnego modelu władzy*, https://scholar.google.pl/citations?view_op=view_citation&hl=pl&user=6YZXbzIAAAAJ&citation_for_view=6YZXbzIAAAAJ:TQgYirikUclC.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11.
- Czerw J., *Zasady udostępniania informacji publicznej przez partie polityczne na podstawie uregulowań polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, Lublin 2014.
- Dalka-Noga M., *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, nr 2.
- Fischer B., Izdebski K., Jabłoński M., Jarzęcka-Siwik E., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wygoda K., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.

publicznej. Podsumowanie perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022, passim; M. Kowalski, op. cit., s. 49–59 oraz wskazana tam literatura przedmiotu oraz poglądy judykatury.

⁶¹ Por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 377.

⁶² Por. K.M. Cern, *Pytanie o politykę prawa z perspektywy dyskursywnego modelu władzy*, https://scholar.google.pl/citations?view_op=view_citation&hl=pl&user=6YZXbzIAAAAJ&citation_for_view=6YZXbzIAAAAJ:TQgYirikUclC oraz wskazana tam literatura.

- Fleszer D., *Nie wolno ograniczać dostępu do protokołów z posiedzeń komisji rady*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006, nr 13.
- Fleszer D., *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady niezwłocznego udostępnienia informacji publicznych*, CASUS 2010, nr 4.
- Florczyk-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Tuleja P. (red.), LEX/el. 2021, art. 61, LEX/el.
- Jarzęcka-Siwik E., Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Wyporska-Frankiewicz J. (red.), Warszawa 2019.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Klonowski K., *Bezczynność organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4.
- Kłaczyński M., [w:] Szuster S., Kłaczyński M., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003 r., art. 1.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2(65).
- Król M.A., Tarno J.P., *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1.
- Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „CASUS” 2008, nr 2.
- Patecki K., *Polityka prawa – próba interpretacji*, [w:] Kremer E., Truszkiewicz Z. (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Warszawa 2009., <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/86434>.
- Piskorz-Ryń A., *Nadużycie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Piskorz-Ryń A., *O nadużyciu prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Polański P., *Dostęp obywateli do informacji publicznej*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 18.
- Skrzydło W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, art. 61, LEX/el.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Szustakiewicz P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 maja 2020 r. (sygn. akt I OSK 833/19)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1.
- Szuster S., Kłaczyński M., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003.

- Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Tarno J.P., Wyporska J., *Gwarancje procesowe strony w sądowo-administracyjnym postępowaniu uproszczonym*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Tarno J.P., Wyporska J., *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji jako środek przeciwdziałania biurokracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006.
- Zirk-Sadowski M., *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] M. Sawicka-Jezierczuk (red.), *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007.

Inaction in providing public information – a legal policy perspective

Abstract

The right to public information is a political right that enables the implementation of the principle of transparency and transparency of the government system (the principle of openness of the activities of public authorities). Looking at the issue of access to public information through the prism of legal policy, there can be no doubt that the right to public information has axiologically determined, rational goals, and ensuring their practical implementation is necessary in every democratic society. Moreover, ensuring their implementation in practice by creating appropriate guarantees in legal provisions serves society well. One of such guarantees is a complaint about inaction regarding the disclosure of public information, which constitutes a disciplinary measure for the entity obliged to disclose such information.

Keywords: public information, inaction, inaction in providing public information, complaint about inaction in providing public information.