

Wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – wybrane problemy i proponowane zmiany

Wstęp

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało stosunkowo późno wprowadzone do polskiego systemu prawnego. Dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ w art. 61 zagwarantowała obywatelowi² prawo podmiotowe do uzyskiwania „informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” oraz „informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Prawo to jest konstytucyjnym, obywatelskim i publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym, klasyfikowanym jako prawo polityczne³. Zgodnie z ust. 4

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Przy czym pod pojęciem „obywatel” należy rozumieć nie tylko obywateli polskich. Zob. szerzej: W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 61*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 14.

³ M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 368.

przytoczonego artykułu tryb udzielania informacji publicznej określa ustawa. Wspomniana ustawowa konkretyzacja prawa do informacji publicznej nastąpiła jeszcze później – 1 stycznia 2002 r., kiedy to w życie weszła większość przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴.

Pomijając zagadnienie, czym jest informacja publiczna i jakie podmioty zobowiązane są do jej udzielania, w kontekście prowadzonych rozważań odnotować jedynie trzeba, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest jednym z przewidzianych przez ustawodawcę na gruncie u.d.i.p. trybów dostępu do niej. W myśl art. 10 ust. 1 ustawy „informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek”. Powszechnie przyjmuje się, iż wniosek może być złożony nie tylko tradycyjnie w formie listu lub ustnie, ale także drogą elektroniczną (mailowo) albo telefonicznie, pomimo że nie wynika to wprost z ustawy.

Od osoby wykonującej prawo do uzyskania informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego i tym samym niezgodne z ustawą jest uzależnienie udzielenia informacji publicznej od wcześniejszego poinformowania o celu, w jakim podmiot występuje o informację, czy powodach, dla których się o nią ubiega. Dla udostępnienia informacji publicznej nie powinno mieć jakiegokolwiek znaczenia (jest prawnie indyferentne), kto składa wniosek ani co kieruje wnioskodawcą, który korzysta z przysługującego mu prawa. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, co do zasady nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia jego złożenia. Samo udostępnienie nie następuje w formie decyzji administracyjnej, albowiem jest czynnością materialno-techniczną⁵.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764), dalej: u.d.i.p., ustawa lub ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. II SA/Lu 507/02, Legalis nr 98330.

1. Dostęp do informacji publicznej w praktyce

Dotychczasowa praktyka udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym może wzbudzać poważne obawy, na co jednoznacznie wskazują przeprowadzane do tej pory badania realizacji trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w lokalnych jednostkach samorządu terytorialnego. W 2012 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska przeprowadziło ogólnopolski monitoring wnioskowego dostępu do informacji publicznej. Z 2479 skontrolowanych gmin tylko mniej niż połowa (1182) odpowiedziała na wniosek w ustawowym terminie 14 dni od dnia jego złożenia, a ponad 350 nie udzieliło odpowiedzi w ogóle⁶. Także w 2012 r. małopolska Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka w Krakowie i śląskie Stowarzyszenie Bona Fides przeprowadziły monitoring trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach obu województw, z którego zostały następnie sporządzone i opublikowane raporty. W województwie małopolskim do każdej ze 182 gmin zostały skierowane trzy wnioski (dwa pisemne oraz jeden mailowy) – tylko 69 gmin (to jest 37,9%) udzieliło pełnej odpowiedzi na wszystkie z nich⁷. Ponad połowa badanych gmin (99) pozostawała w bezczynności w okresie przynajmniej dwóch miesięcy, zaś aż 74 gminy nie odpowiedziały w ogóle na wniosek mailowy⁸. Jeszcze bardziej niepokojącym faktem jest to, że aż w 152 statutach małopolskich gmin (ponad 80% ogólnej liczby gmin w województwie) zawarto ograniczenia materialne lub proceduralne rażąco sprzeczne z ustawą o dostępie do informacji publicznej⁹. Z kolei w województwie śląskim ze 167 gmin, do których został wysłany wniosek pisemny, tylko 94 gminy (56%)

⁶ Statystyka dotycząca odpowiedzi na wnioski w ramach monitoringu przeprowadzonego pomiędzy 29 października a 23 grudnia 2012 roku, <http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/statystyka_dotyczaca_odpowiedzi_na_wnioski_qwih.pdf> [dostęp: 1.03.2017].

⁷ J. Niedościał, M. Banach, P. Żak, *Przyjazny urząd. Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego. Raport z monitoringu*, Kraków 2012, s. 25–26.

⁸ Ibidem, s. 26, 37.

⁹ Ibidem, s. 33.

udostępniły pełną wnioskowaną informację¹⁰. Podobnie jak w Małopolsce, tak i w województwie śląskim najgorzej wypadło udostępnianie informacji na wniosek mailowy – jedynie 57 gmin (nieco ponad 30%) udzieliło pełnej odpowiedzi na zadane pytania¹¹. Oba raporty pokazały za to, co zadziwiające, że stosunkowo najbardziej efektywną metodą pozyskania informacji publicznej jest wniosek telefoniczny – w obu województwach ponad 80% gmin udzieliło rzetelnej odpowiedzi na pytania zadane w ten sposób¹².

W przypadku udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym dość częstym problemem jest bezczynność podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, o czym świadczy bogate orzecznictwo sądów administracyjnych w tej materii. Bezczywność definiuje się jako stan, gdy w prawnie ustalonym terminie podmiot nie podjął czynności w sprawie albo wprawdzie prowadził postępowanie, lecz pomimo ciężącego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie stosownego aktu lub nie podjął określonej czynności¹³. Z bezczynnością w udostępnieniu informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany – będąc w posiadaniu informacji publicznej – nie udziela żądanej informacji albo nie wydaje decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji¹⁴ (i tym samym uniemożliwia skorzystanie ze środków zaskarżenia) bądź też udziela informacji nieadekwatnej do treści wniosku, informacji niepełnej lub wymijającej¹⁵. Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje więc w stanie bezczynności nie tylko wtedy, gdy nie wypowiada się w przedmiocie wniosku o udzielenie informacji

¹⁰ G. Wójkowski, J. Podgórska-Rykała, *Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego. Raport z monitoringu*, Katowice 2012, s. 19.

¹¹ Ibidem, s. 24.

¹² J. Niedośpiał, M. Banach, P. Żak, op. cit., s. 38; G. Wójkowski, J. Podgórska-Rykała, op. cit., s. 49.

¹³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., sygn. I OSK 198/11, Legalis nr 378945.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. IV SAB/Wr 86/14, Legalis nr 1106130.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2016 r., sygn. II SAB/Wa 840/15, Legalis nr 1514185.

publicznej, ale także w sytuacji, kiedy nie udostępnia całości informacji, o którą wnioskowano, bądź udziela informacji ogólnikowej lub innej niż ta objęta wnioskiem. Bezczyńność obowiązanej do udzielenia informacji zmusza z kolei uprawniony podmiot do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność. Dopuszczalność wniesienia skargi nie jest przy tym uzależniona od wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej, gdyż takie nie przysługują. Zgodnie bowiem z niemal jednolitą linią orzeczniczą wniosek o udzielenie informacji publicznej nie inicjuje postępowania administracyjnego¹⁶, w związku z czym wnioskodawcy nie przysługują środki ochrony przed bezczynnością przewidziane w art. 37 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na bezczynność, zobowiązuje dany podmiot do rozpatrzenia wniosku skarżącego o udzielenie informacji publicznej w określonym terminie od daty zwrotu akt sprawy wraz z wyrokiem ze stwierdzeniem jego prawomocności. Przy czym miały miejsce przypadki, gdy podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie wykonywały takich wyroków w terminie. Implikuje to z kolei, po wcześniejszym pisemnym wezwaniu do wykonania wyroku, możliwość wniesienia skargi w tym przedmiocie i żądania wymierzenia grzywny na podstawie art. 154 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸. Opisana procedura w oczywisty sposób znacząco wydłuża czas oczekiwania na uzyskanie informacji publicznej, którą podmiot uprawniony jest zainteresowany. W tym kontekście

¹⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. I OSK 2303/14, Legalis nr 1455135; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. II SAB/Wa 86/07, Legalis nr 121288.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.). Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2009 r., sygn. II SA/Wa 1273/08, Legalis nr 260748, na mocy którego wymierzono ministrowi spraw wewnętrznych i administracji grzywnę w wysokości 3000 zł za niewykonanie wcześniejszego orzeczenia w części, w której sąd zobowiązał organ w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

warto odnotować, że w piśmiennictwie coraz częściej wskazuje się na potrzebę utworzenia wyspecjalizowanego organu lub wyposażenia w odpowiednie kompetencje już istniejącego, który bezpośrednio nadzorowałby realizację przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹. Postulować należy, by wraz z powołaniem takiego organu, na gruncie u.d.i.p. wprowadzić środek zaskarżenia w postaci zażalenia na nieudostępnienie informacji publicznej w terminie, a do zadań nowo utworzonego organu należałoby rozpatrywanie przedmiotowych zażaleń. Organ, w przypadku uznania zażalenia za uzasadnione, mógłby mieć kompetencje analogiczne do kompetencji, jakie w postępowaniu administracyjnym ma organ wyższego stopnia rozpatrujący zażalenie na niezakończony w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania – wyznaczałby dodatkowy termin do udostępnienia informacji publicznej oraz zarządzał wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych nieudostępnienia informacji w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów w przyszłości. Ponadto organ ten mógłby być również organem wyższego stopnia rozpatrującym odwołania od decyzji wydawanych w postępowaniu w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. W obecnym stanie prawnym, gdy zobowiązany do udzielenia informacji publicznej odmawia jej udostępnienia bądź umarza postępowanie – co zawsze winno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej – podmiot chcący skorzystać z przysługującego mu prawa dostępu do informacji publicznej musi, w zależności od tego, co przewidują odpowiednie przepisy proceduralne, odwołać się od takiej decyzji do właściwego organu II instancji bądź złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Utworzenie zaś niezależnego, centralnego organu, który rozpatrywałby odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez wszystkie podmioty obowiązane do udzielania informacji, pozwoliłoby na wypracowanie jednolitych standardów w zakresie dostępu do informacji publicznej.

¹⁹ Zob. np. Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, *Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, s. 16 i n., <<http://mc.bip.gov.pl/articles/view/37201>> [dostęp: 1.03.2017].

2. Nadużywanie prawa do informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej w trybie wnioskowym jest dalece odformalizowany. Wniosek, co ważne, powinien wskazywać zakres żądanej informacji publicznej oraz określać miejsce i sposób jej udostępnienia wnioskodawcy²⁰, a poza tym nie wymaga żadnego uzasadnienia ani też nie musi zawierać wykazania przez podmiot uprawniony interesu prawnego lub faktycznego, o czym była już uprzednio mowa. Obowiązująca ustawa nie formułuje także zasad postępowania z wnioskami niekompletnymi (nie przewidując ewentualnej możliwości ich uzupełnienia), z wnioskami elektronicznymi²¹, z wnioskami powtarzającymi się oraz z wnioskami uciążliwymi²². Dotyczy to także wniosków o charakterze wulgarnym lub obraźliwym. O ile sam brak wymogów formalnych dla składanych wniosków można uznać za niewątpliwą zaletę obowiązującej regulacji, o tyle zasadne jest, by na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej unormować zasady postępowania ze wspomnianymi kategoriami wniosków. Obecnie podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie mogą pozostawić wniosku powtarzającego się czy obraźliwego bez rozpoznania, gdyż taka konstrukcja nie jest w ogóle znana ustawie. Wydaje się, że w celu ograniczenia zalewu podmiotów zobowiązanych wnioskami zakłócającymi ich funkcjonowanie właściwe byłoby wprowadzenie na gruncie ustawy ograniczeń systemowych temu przeciwdziałających. Podkreślić jednak należy, że brak na gruncie ustawy ograniczeń przeciwdziałających udręczaniu czy zakłócaniu funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji

²⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 224.

²¹ Co istotne, wnioski mailowe – z punktu jednostki najprostsza forma dostępu do informacji publicznej – niestety, nie są na ogół traktowane na równi z wnioskami złożonymi w tradycyjnej formie pisemnej, co zresztą dobitnie udowodnił przywołany już wcześniej monitoring przeprowadzony w województwach śląskim i małopolskim. Wiele gmin nie udzieliło wówczas w ogóle odpowiedzi na wnioski złożone w tej formie, po prostu je bagatelizując.

²² M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 263.

publicznej może być traktowany jako luka aksjologiczna w obowiązującej regulacji prawa dostępu do informacji publicznej, nie jest zaś uzasadnieniem prawotwórczej działalności sądów. W szczególności uzasadnione wątpliwości może, czy wręcz powinno, wzbudzać, używane przez judykaturę sądownoadministracyjną, a niemające żadnej podstawy normatywnej, pojęcie „nadużywanie prawa do informacji publicznej”²³, które w perspektywie może prowadzić do postępującego ograniczania tego prawa. W obowiązującym porządku prawnym wyraźnie rozróżnia się terminy „prawa” oraz „wolności”²⁴, a cechą konstytutywną tych pierwszych jest to, że są kreowane (przyznawane) przez prawodawcę, wyznaczającego jednocześnie ich granice podmiotowe i przedmiotowe. Nie sposób tym samym przyjąć, by organy stosujące prawo były władne do ograniczania przysługujących jednostce praw, których zakres został już wyznaczony normami je ustanawiającymi. M. Bernaczyk uważa nawet, że błędem popełnionym w 2001 r. było powiązanie dostępu do informacji publicznej z sądownictwem administracyjnym, a ponadto powątpiewa, czy sądy administracyjne rzeczywiście odgrywają rolę strażnika prawa do informacji publicznej, czy też przyczyniają się do immunizowania organów przed dociekliwością opinii publicznej²⁵.

Poszukując rozwiązań, które pozwoliłyby na odciążenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, warto rozważyć zaś – poza uregulowaniem zasad postępowania z poprzednio wymienionymi kategoriami wniosków – możliwość wyeliminowania prawa do uzyskiwania informacji publicznej przetworzonej. M. Jabłoński wskazuje, że takie rozwiązanie w zasadzie w żadnym innym państwie nie istnieje, a poza tym jego praktykowanie w naszym porządku prawnym prowadzi niejednokrotnie do zbyt dużego obciążenia

²³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 799/12, Legalis nr 778459.

²⁴ Na temat różnic między wolnościami i prawami zob. szerzej: L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 22–23.

²⁵ Zob. szerzej: M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 473–474.

zobowiązane²⁶. Ustawodawca nie tylko nigdzie nie zdefiniował pojęcia „informacja przetworzona”, poprzestając jedynie na zagwarantowaniu w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. uprawnienia do jej uzyskania, ale ponadto użył stwierdzenia, że informację przetworzoną można uzyskać „w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Trzeba zauważyć, że przetworzenie to działanie zmieniające już istniejącą informację i przy przetworzeniu mamy do czynienia z pewnym wysiłkiem zmierzającym do otrzymania nowej informacji na podstawie posiadanych już danych²⁷. Przetworzenie informacji jest zatem „równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielną interpretacji i oceny”²⁸, a informacja publiczna przetworzona zostaje przygotowana niejako „specjalnie” dla wnioskodawcy według wskazanych przezeń kryteriów²⁹. W literaturze podnosi się więc, że wyeliminowanie prawa dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie naruszyłoby norm konstytucyjnych, ponieważ nie byłoby to równoznaczne z wyeliminowaniem czy ograniczeniem możliwości dotarcia do każdej informacji, która wiąże się z działalnością zobowiązanych do jej udostępnienia³⁰.

3. Koszty udostępnienia informacji publicznej

W kontekście rozważań na temat wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej poruszenia wymaga kwestia naliczania opłat na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy. Na początku wskazać należy,

²⁶ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji...*, s. 262.

²⁷ J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013, s. 55.

²⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. IV SAB/Wr 47/05, Legalis nr 825821.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., sygn. I OSK 60/14, Legalis nr 1328697.

³⁰ M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 216.

że zgodnie z art. 7 ust. 2 u.d.i.p. sam dostęp do informacji publicznej jest zawsze bezpłatny, co nie wyklucza jednak ponoszenia przez podmiot uprawniony do uzyskania informacji kosztów związanych z jej udzieleniem. Wspomniany już przepis art. 15 ust. 1 u.d.i.p. przewiduje, że w razie gdy „podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”. W ustawie nie sprecyzowano, w jaki sposób opłata ta ma być naliczana i jakie koszty ma obejmować. W praktyce zdarza się, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nalicza nieproporcjonalne opłaty, co potraktować należy wręcz jako działanie zaporowe uniemożliwiające wnioskującemu uzyskanie dostępu do interesujących go informacji³¹. Miały także miejsce przypadki, gdy organy jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały albo zarządzenia, określały zryczałtowane stawki opłaty za udostępnienie informacji publicznej³². Uchwały w tym przedmiocie nie tylko nie miały żadnej podstawy prawnej, ale na dodatek podejmowane były z oczywistym naruszeniem art. 7

³¹ Jako przykład takiego zachowania można przywołać sytuację mającą miejsce we Wrocławiu w 2014 r. Wnioskodawca wniósł do Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A., będącego jednoosobową spółką Gminy Wrocław, o udostępnienie informacji związanych z wydatkami na szeroko pojętą promocję. Spółka zażądała od wnioskującego opłaty w wysokości 1224 zł. Kwotę wyliczono, przyjmując stawkę 2 zł za jedną stronę kserokopii dokumentów, pomimo że cena rynkowa jest znacznie niższa i waha się w granicach kilku groszy za stronę. Gdy wnioskujący poprosił o przekazanie dokumentów na płycie CD, okazało się, że przeniesienie informacji na nośnik również wiąże się z kosztem 1224 zł, chociaż w spółce obowiązuje elektroniczny obieg informacji. Zob. szerzej: Ł. Wolski, *MPWiK Wrocław żąda 1224 zł za udostępnienie informacji publicznej*, <<http://wdolnymslasku.pl/artykuly/62-mpwik-wroclaw-zada-1224-zl-za-udostepnienie-informacji-publicznej>> [dostęp: 1.03.2017].

³² Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. II SA/Kr 1267/15, Legalis nr 1456895; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 marca 2014 r., sygn. II SA/Ke 20/14, Legalis nr 964086; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2012 r., sygn. II SA/Łd 824/12, Legalis nr 543993; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Lu 44/10, Legalis nr 254943; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2006 r., sygn. IV SA/Gl 901/06, Legalis nr 306690.

Konstytucji RP. Normy wysłowionej w art. 15 ust. 1 u.d.i.p. nie można traktować jako delegacji ustawowej do wydawania jakichkolwiek aktów normatywnych. Wysokość opłaty związanej z dodatkowymi kosztami udzielenia informacji publicznej musi każdorazowo obejmować rzeczywiste koszty udostępnienia w konkretnym przypadku, na co jednoznacznie wskazuje brzmienie art. 15 ust. 1 *in fine* u.d.i.p. Prawodawca posługuje się wszak sformułowaniem „pobrać [...] opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”. Tym samym opłaty te nie mogą być określane apriorycznie jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego lub aktem prawa wewnętrznego.

Biorąc pod uwagę powyższe, sformułować można postulat uszczegółowienia treści art. 15 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie sposobu naliczania opłat. Przywołany przepis w obowiązującym brzmieniu nie wskazuje, czym w istocie są „dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku” i w jaki sposób należy dokonać ich odróżnienia od kosztów związanych z funkcjonowaniem danego podmiotu. W tym kontekście pojawia się zagadnienie, czy opłata, o której stanowi art. 15 u.d.i.p., może obejmować koszty z tytułu konieczności wykonywania dodatkowej pracy (w godzinach nadliczbowych) przez pracowników podmiotu zobowiązanego³³. W art. 15 ustawy prawodawca nie określa ponadto, jaka wysokość kosztów dodatkowych uzasadnia pobranie opłaty³⁴, jak również nie wskazuje jakichkolwiek kryteriów, jakimi podmiot zobowiązany winien się kierować przy ustalaniu wysokości takiej opłaty. Ustawa nie precyzuje, czy koszty związane z określonym sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji, takie jak koszty drukowania, kserowania, kopiowania, przeniesienia danych na określony nośnik itp., mają zostać ustalone samodzielnie przez obowiązany podmiot według własnego uznania czy też poprzez odniesienie do cen rynkowych za analogiczne usługi.

³³ Na taką możliwość wskazuje m.in. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r., sygn. II SA/Sz 1351/15, Legalis nr 1447503; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2013 r., sygn. II SA/Wa 545/13, Legalis nr 773277.

³⁴ Wątpliwości może w szczególności wzbudzać celowość pobierania od wnioskodawcy opłaty w wysokości kilku czy kilkunastu groszy.

Innego rodzaju wątpliwości wzbudza sposób redakcji ust. 2 w art. 15 u.d.i.p. Przepis ten stanowi: „Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wnioski”. Pojawia się zatem pytanie o racjonalność prawodawcy, który wprowadzając możliwość pobierania opłat za poniesienie kosztów dodatkowych, jednocześnie nie uzależnił udostępnienia informacji publicznej od wcześniejszego uiszczenia przez wnioskodawcę tej opłaty. Opierając się na literalnym brzmieniu tego przepisu, należy dojść do wniosku, że podmiot zobowiązany ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej w każdej sytuacji, nawet jeśli wnioskodawca po powiadomieniu o wysokości opłaty nie uiszcza jej. Jednoznacznie wskazuje na to, użyte przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p., sformułowanie „udostępnienie [...] następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy”. Taką argumentację zdają się także podzielać w swoim orzecznictwie sądy administracyjne³⁵. I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska wyraziły swego czasu opinię, że jest to niewłaściwa interpretacja tego przepisu, wskazując na treść art. 7 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny z zastrzeżeniem art. 15 ustawy³⁶. Miałyby to jakoby oznaczać, że norma z art. 15 u.d.i.p. stanowi wyjątek od zasady bezpłatności, a podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powinien mieć realną możliwość odzyskania poniesionych kosztów dodatkowych właśnie przez uzależnienie udzielenia informacji w określonej formie od wcześniejszego uiszczenia opłaty³⁷.

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 marca 2015 r., sygn. IV SAB/Po 82/14, Legalis nr 1198929; postanowienie NSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. I OSK 2139/13, Legalis nr 915747.

³⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Uwagi do art. 15, [w:] eadem, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 202.

³⁷ *Ibidem*, s. 202-203. Wydaje się, iż autorki wycofały się z przedstawionego poglądu. W najnowszym wydaniu komentarza przywołany fragment dotyczący wykładni art. 15 ust. 2 i jego relacji do art. 7 ust. 2 u.d.i.p. został przeredagowany i usunięto

Nie sposób jednak przyjąć, by przedstawiona wykładnia zasługiwała na aprobatę. Nieuiszczenie opłaty nie uprawnia zobowiązanego podmiotu do pozostawienia wniosku o udzielenie informacji publicznej bez rozpoznania. *De lege lata* powiadomienie ma na celu wyłącznie umożliwienie wnioskodawcy wycofanie swojego wniosku albo dokonanie jego zmiany w zakresie wyboru sposobu lub formy udostępnienia informacji, które nie będą nakładały na podmiot obowiązany dodatkowych kosztów bądź koszty te zmniejszą w stosunku do pierwotnie określonych. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy podmiot uprawniony do uzyskania informacji po otrzymaniu stosownego powiadomienia dokona zmiany wniosku, wskazując sposób lub formę udostępnienia informacji publicznej wiążącą się z wyższymi kosztami dodatkowymi niż określone w powiadomieniu. Reasumując tę część rozważań, podkreślić trzeba, że wykładnia art. 15 ust. 2 u.d.i.p. zakładająca dopuszczalność uzależnienia udzielenia informacji publicznej od uprzedniego uiszczenia opłaty wynikającej z powiadomienia ma charakter *contra legem*, a do wprowadzania takiego rozwiązania – bez względu na ocenę jego zasadności – potrzebna byłaby ingerencja ustawodawcy.

Podsumowanie

Pomimo obowiązywania u.d.i.p. od ponad piętnastu lat do dziś jeszcze wiele podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej nie wywiązuje się w pełni z ciążącego na nich obowiązku, na co dobitnie wskazują uprzednio opisane ułomności w realizacji wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej. W tym kontekście warto zastanowić się, w jakim stopniu te niepożądane praktyki wynikają z niejasności przepisów samej ustawy, a na ile determinowane są niekiedy złą wolą podmiotów, które zostały obowiązane

zeń stwierdzenie o tym, że art. 15 stanowi wyjątek od zasady bezpłatności, a podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji może uzależnić udzielenie informacji od wcześniejszego uiszczenia opłaty; zob. szerzej: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Uwagi do art. 15, [w:] eadem, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 310.

do udostępniania informacji publicznej. Innym jeszcze powodem może być po prostu niski poziom świadomości wśród zobowiązanych dotyczący ciężącego na nich obowiązku udzielania informacji publicznej. Wydaje się jednak, że nie sposób wskazać jednej, wiodącej przyczyny, która warunkowałaby w sposób wyłączny i zupełny omawiane nieprawidłowości.

Wszystko, co zostało powiedziane, prowadzi do nieodpartego przekonania, że ingerencja ustawodawcy byłaby pożądana i powinna mieć na celu wyeliminowanie wszelkich niejasności, których w ustawie nie brakuje. Instytut Nauk Prawnych PAN w przywoływanej już ekspertyzie prawnej zaproponował nawet przygotowanie projektu całkiem nowej ustawy, która w sposób znacznie bardziej kompleksowy i spójny miałaby regulować zakres przedmiotowy i podmiotowy jej stosowania, zasady ograniczania dostępu do informacji oraz tryby udostępniania informacji publicznej³⁸. Niemniej kwestia ewentualnych przeobrażeń uregulowania prawa dostępu do informacji publicznej pozostaje wciąż nierozstrzygnięta i otwarta na nowe propozycje, a niniejszy artykuł uznać należy jedynie za przyczynkę traktujący o możliwych kierunkach zmian w obowiązującej regulacji ustawowej.

Application procedure for the access to public information – selected issues and proposed changes

Summary

The article focuses on both selected practical problems and proposals of changes in the application procedure for the access to public information in Poland. Current practice of applying the provisions of the Access to Public Information Act has revealed numerous disadvantages and shortages in the existing legal regulations.

³⁸ Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, *Ekspertyza prawna...*, s. 62.