

Wstęp	9
Wykaz skrótów.....	13
Rozdział 1. Polski model dostępu do informacji w administracji publicznej.	
Zagadnienia ogólne (Grzegorz Rydlewski).....	14
1.1. Doktrynalne i normatywne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony informacji administracji publicznej.....	14
1.2. Dostęp do informacji administracji publicznej w przepisach konstytucyjnych	21
1.3. Zróżnicowanie informacji administracji publicznej	27
Rozdział 2. Dostęp do informacji publicznej w administracji publicznej jako przedmiot międzynarodowych regulacji normatywnych oraz systemów normatywnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Grzegorz Rydlewski)	29
2.1. Cele i zasady regulacji międzynarodowych dotyczących informacji publicznej	29
2.2. Dostęp do informacji publicznej w dokumentach Rady Europy	31
2.3. Dostęp do informacji publicznej w prawie Unii Europejskiej	33
2.4. Dostęp do informacji publicznej w systemach normatywnych państw członkowskich Unii Europejskiej.....	42
Rozdział 3. Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (Przemysław Szustakiewicz).....	47
3.1. Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej	47
3.1.1. Podmioty uprawnione do uzyskania informacji.....	47
3.1.2. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji	51
3.2. Zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej	52
3.3. Tryb udzielania informacji publicznej.....	57
3.3.1. Udzielanie informacji publicznej z inicjatywy organu	57
3.3.2. Tryb udzielania informacji na wniosek	62

3.3.3. Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych	67
3.4. Ochrona prawokarna	68
3.5. Zasady ponownego wykorzystania informacji	69
Rozdział 4. Dostęp do informacji o środowisku (Przemysław Szustakiewicz)	74
4.1. Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko	76
4.2. Zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko	81
4.3. Tryb udzielania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko	84
Rozdział 5. Dostęp do akt postępowania administracyjnego (Katarzyna Golat)	93
5.1. Przedmiotowy i podmiotowy zakres uprawnienia przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego	94
5.1.1. Zbieg regulacji	100
5.2. Forma udostępnienia akt sprawy	103
5.3. Miejsce i czas udostępnienia akt	104
5.4. Odmowa udostępnienia akt sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów	107
5.5. Instytucja udostępnienia akt przewidziana w Ordynacji podatkowej	111
5.6. Skutki naruszenia prawa do dostępu do akt postępowania w k.p.a. i Ordynacji podatkowej	113
Rozdział 6. Dostęp do katalogów i rejestrów prowadzonych przez organy administracji publicznej (Katarzyna Golat)	114
6.1. Ogólne zagadnienie dotyczące ewidencji i rejestrów	114
6.2. Przykładowe rejestry i ewidencje	128
6.2.1. Rejestry i ewidencje obszarów oraz nieruchomości	128
6.2.2. Rejestry podmiotów	133
6.2.3. Ewidencje, rejestry aktów i czynności administracyjnych	134

Rozdział 7. Ochrona informacji przed nieuprawnionym ujawnieniem <i>(Katarzyna Golał)</i>	136
7.1. Istota pojęcia informacji niejawnej.....	137
7.2. Organizacja ochrony informacji niejawnych.....	146
7.3. Zakaz konkurencji.....	154
Rozdział 8. Ochrona danych osobowych <i>(Przemysław Szustakiewicz)</i>	161
8.1. Zakres przedmiotowy ustawy o ochronie danych osobowych.....	161
8.2. Zakres podmiotowy ustawy o ochronie danych osobowych.....	163
8.3. Organizacja ochrony danych osobowych w Polsce	168
8.4. Postępowanie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w przypadku podejrzenia naruszenia danych osobowych.....	171
Bibliografia.....	177

Jawność działania administracji publicznej stanowi standard współczesnych państw demokratycznych. W coraz większej liczbie z tych państw prawo do informacji publicznej staje się samoistnym konstytucyjnym prawem podmiotowym. Niniejsza książka ma charakter monografii i stanowi analityczny przegląd poglądów doktryny, praktyki i orzecznictwa sądowego w kwestiach związanych z szeroko pojętym uzyskiwaniem informacji administracji publicznej. Dotychczasowe publikacje dotyczące udzielania przez administrację publiczną informacji publicznej koncentrują się na poszczególnych aspektach wskazanego wyżej zagadnienia i w sposób widoczny nadal brakuje w nich ujęć całościowych, integrujących zagadnienia teorii i praktyki. Tymczasem narasta świadomość znaczenia tej problematyki dla rzetelności i sprawności działań administracji oraz budowania podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Jawność i transparentność sfery publicznej stają się wartościami, których monitorowania podejmują się liczne podmioty funkcjonujące w ramach organizacji pozarządowych. Zachodzące zmiany w przepisach, jak choćby nowe regulacje ustawowe dotyczące ochrony informacji niejawnych, czy też infrastruktury informacji przestrzennej, a także nowe warunki wyznaczone przez procesy informatyzacji administracji publicznej, rodzą potrzebę systemowej prezentacji problematyki dostępu do informacji publicznej. Coraz częstsze kontakty poszczególnych obywateli i podmiotów gospodarczych z administracjami innych państw, w tym szczególnie państw członkowskich Unii Europejskiej oraz kształtowanie się zjawiska określanego coraz częściej mianem wspólnej przestrzeni administracyjnej w Europie, tworzy naturalne zapotrzebowanie na rekonstrukcję norm prawa międzynarodowego dotyczących kwestii związanych z informacją publiczną i na analizę porównawczą w tej dziedzinie.

Dziś już nie ma wątpliwości, że kwestia powszechnego dostępu do zasobów informacji będących w posiadaniu podmiotów publicznych, w tym szczególnie podmiotów administracji publicznej, to zagadnienie nie tylko ważne w kontekście praw obywateli oraz podmiotów społecznych i gospodarczych, ale problem niezwykle skomplikowany, który wymaga posiadania przez wszystkich

umiejętności praktycznych. Niezbędna jest w szczególności wiedza na temat uprawnień i zobowiązań wiążących się z udostępnianiem informacji przez organy i urzędy administracji publicznej. W obszarze tego zagadnienia dochodzi niejednokrotnie do konieczności rozstrzygnięcia konfliktu wartości i krzyżowania się dyspozycji zawartych w różnych normach prawa. Prowadzi to niejednokrotnie do sporów znajdujących rozstrzygnięcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i powszechnych. Normy kolizyjne dotyczące tych kwestii stają się same w sobie przedmiotem odmiennych interpretacji¹. Z informacji zgromadzonych w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych wynika, że według stanu z końca 2010 r. sądy te rozstrzygały w sprawach dotyczących informacji publicznej aż 898 razy. Dodać trzeba w tym kontekście, że w kwestiach dotyczących informacji publicznej występuje, dość rzadko pojawiające się w innych dziedzinach, zjawisko podwójnej właściwości sądowej. Dotyczy to właściwości sądów administracyjnych i powszechnych w sprawach kontroli decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej na wniosek².

W praktyce udzielania informacji przez administrację publiczną problemem okazuje się w niektórych kwestiach szczegółowych współistnienie przepisów o dostępie do informacji publicznych i norm o ochronie informacji niejawnych, danych osobowych i licznych tajemnic zawodowych. Zasady jawności i otwartości działań organów publicznych podlegać muszą, niejednokrotnie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ograniczeniom wynikającym z interesu publicznego, praw osób i podmiotów trzecich oraz ochrony różnych rodzajów ustawowo ustanowionych tajemnicy. Pojawiają się w tej sferze jednak pytania o konsekwencje zasady proporcjonalności. W płaszczyźnie normatywnej zauważyć też trzeba, że oprócz przepisów Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ta problematyka jest przedmiotem licznych innych aktów prawnych. Tylko same normy odsyłające do ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują się, według stanu z połowy 2010 r., w ponad 140 ustawach i rozporządzeniach. Kwestie dostępu do informacji organów publicznych stanowią też przedmiot

¹ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2007; M. Baryła-Sakowska, *Orzecznictwo w sprawie udostępniania i odmowy udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2010; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002.

² Zob. G. Sibiga, *Właściwość sądów administracyjnych i powszechnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Blachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 215 i n.

wiążącego prawa międzynarodowego oraz odgrywających coraz większą rolę w praktyce norm i rekomendacji mających status *soft law*. Dzięki technologiom informacyjno-technologicznym (ICT) powstają nowe metody dostarczania informacji, co daje możliwość działania w sposób szybszy, bardziej wydajny i tańszy, ale równocześnie generuje nowe problemy prawne związane m.in. z autonomicznym przetwarzaniem oraz wtórnym wykorzystaniem informacji i dokumentów pochodzących z zasobów podmiotów publicznych. Nowelizacja z dnia 16 września 2011 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej, która miała na celu uregulować zasady ponownego wykorzystania informacji publicznej, skierowana została przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją jej niektórych przepisów, co powoduje, że w tych kwestiach można spodziewać się dalszych zmian regulacji.

W gąszczu przepisów gubią się często zarówno teoretycy, jak i praktycy prawa. Pojawiają się teoretyczne i praktyczne pytania oraz rozbieżne interpretacje w sprawach strony przedmiotowej i podmiotowej relacji związanych z prawem do informacji publicznej oraz procedur i form działania obowiązujących w tej dziedzinie. Dodatkowe problemy rodzi kształtowanie się administracji elektronicznej³. Stąd pomysł monografii, która uwzględniając aktualny stan prawny, ma pozwolić na zrozumienie tego trudnego zagadnienia.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono problematykę dostępu do informacji jednocześnie od strony podmiotów, które są zobowiązane do jej udzielenia, jak i osób fizycznych oraz osób prawnych, które są zainteresowane w jej uzyskaniu, a które w ramach istniejących rozwiązań prawnych są podmiotami uprawnionymi. Takie rozwiązanie, jak można sądzić, poszerza krąg potencjalnych odbiorców tej publikacji oraz – jak mamy nadzieję – ułatwi przedstawienie opisywanego zagadnienia w sposób wielopłaszczyznowy.

Książka jest przeznaczona dla pracowników urzędów administracji publicznej (szczególnie administracji rządowej i samorządu terytorialnego), którzy zajmują się zarówno udzielaniem informacji publicznych, jak i ochroną informacji niejawnych albo też mogą mieć do czynienia z omawianymi przepisami. Praktyczny charakter publikacji wskazuje, iż może być ona pomocna dla osób fizycznych i podmiotów gospodarczych, które chcą uzyskać interesujące ich informacje będące w posiadaniu administracji publicznej. Oparcie książki na bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych powoduje, iż może być ona niezwykle pomocnym narzędziem dla radców prawnych i ad-

³ Zob. szerzej J. Janowski, *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.

wokatów reprezentujących swoich klientów w sprawach dotyczących udzielenia i ochrony informacji. Praktyczny charakter publikacji oraz całościowe opisanie problematyki udzielania informacji przez podmioty administracji publicznej sprawia, że może być ona traktowana jako podręcznik akademicki na studiach w zakresie prawa, administracji i nauk politycznych do wykładów dotyczących standardów działania administracji publicznej, prawa do informacji publicznej oraz problematyki ochrony informacji niejawnych.

Dwa pierwsze rozdziały przedstawiają problematykę dostępu do informacji publicznej od strony doktrynalnej oraz zawierają rekonstrukcję systemu rozwiązań normatywnych w Polsce usytuowanych na tle standardów europejskich. W rozdziale pierwszym określono opisywane zagadnienie od strony teoretycznej z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych oraz ukazano kierunki aktualnych zmian zachodzących w sprawach dotyczących przepisów prawa w dziedzinie udostępniania informacji organów publicznych. Natomiast rozdział drugi stanowi całościowe omówienie kwestii dostępu do informacji w sprawach publicznych od strony aktów prawa międzynarodowego oraz w kontekście regulacji obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W rozdziale trzecim przedstawiono szczegółowo zasady i tryb dostępu do informacji publicznej w Polsce. W tej części monografii znajduje się wskazanie zarówno podmiotów, które są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, jak i trybu jej udostępnienia. Rozdział czwarty zawiera bardzo ważne, ale niestety, najczęściej pomijane w literaturze zagadnienie dostępu do informacji o środowisku. W rozdziale piątym znajdują się ważne rozważania dotyczące trybu dostępu do akt postępowania administracyjnego. Rozdział szósty omawia nadal niedostatecznie znaną szerzej problematykę dostępu do katalogów i rejestrów prowadzonych przez organy administracji publicznej. Jest to w dużej mierze nowe spojrzenie na tę problematykę, którego dotychczas wyraźnie brakuje w literaturze. Ostatnie dwa rozdziały opisują kwestie związane z ochroną informacji znajdujących się w zasobach administracji publicznej. Rozdział siódmy zawiera analizę problematyki ochrony informacji niejawnej ze szczególnym uwzględnieniem zarówno trybów ochrony tajemnicy, jak i trybu ewentualnego udostępnienia danych objętych klauzulami informacji niejawnej. Natomiast rozdział ósmy dotyczy ochrony danych osobowych z uwzględnieniem zadań urzędów, które takie dane posiadają, i uprawnień kontrolnych Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.