

Tam, gdzie jest pieniądz publiczny, tam obywatel ma prawo patrzeć władzy na ręce. Zgadzam się natomiast również z tym, że wytworzyło się mnóstwo patologii związanych z prawem dostępu do informacji publicznej i z nadużywaniem tego prawa przez część wnioskodawców. Stanowi to duży problem, ponieważ ustawa nie przewiduje takiej kategorii jak „nadużycie prawa”, co powoduje, że organy nie mają narzędzi, by mu zapobiec – mówi mec. Joanna Martyniuk Placha.

Pani Mecenas, czy po kilkunastu latach funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, możemy powiedzieć, że akt ten spełnił swoje zadanie?

To bardzo trudne pytanie. Skuteczność ustawy nie zależy wyłącznie od jej treści, ale przede wszystkim od tego, w jaki sposób się ją stosuje. Generalnie, im bardziej praktyka w urzędzie odbiega od aktu prawnego, tym gorzej dla niego. Zajmując się informacją publiczną od 2013 roku, pamiętam jak wówczas bardzo wiele podmiotów twierdziło, że ta ustawa się nie przyjęła. Ich perspektywa znacząco zmieniła się przez lata.

Zacznijmy jednak od tego, że to nie sama ustawa determinuje prawo obywatela do informacji publicznej, a Konstytucja, która w art. 61. ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ustawa jedynie doprecyzowuje to uprawnienie.

Po drugie, zauważmy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej była tworzona w nieco innych realiach i jest aktem dość ramowym. Dokonanie wykładni jej poszczególnych przepisów możliwe jest dziś wyłącznie przy analizie pokaźnego orzecnictwa sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które ukształtowały praktykę. Oczywiście, możemy dyskutować czy to dobrze czy źle, że sądy wchodzą w buty ustawodawcy, jednak nawet one muszą mierzyć się ze stosowaniem tych przepisów. Choć polskie prawo nie jest precedensowe, nie można ignorować linii orzeczniczej sądów i tego, w jaki sposób podchodzą do tematu informacji publicznej. W oparciu o orzecznictwo ukształtował się zatem przez ostatnie lata nowy sposób stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ja, co do zasady, jestem projawnościowa. Uważam, że tam, gdzie jest pieniądz publiczny, tam obywatel ma prawo patrzeć władzy na ręce. Zgadzam się natomiast również z tym, że wytworzyło się mnóstwo patologii związanych z prawem dostępu do informacji publicznej i z nadużywaniem tego prawa przez część wnioskodawców. Stanowi to duży problem, ponieważ ustawa nie przewiduje takiej kategorii jak „nadużycie prawa”, co powoduje, że organy nie mają narzędzi, by mu zapobiec.

Czym to skutkuje?

Tym, że wnioskodawcy są kreatywni w sposób absolutnie nieprzewidywalny. Stale mnie zaskakują.

Proszę zwrócić uwagę, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej mamy do czynienia z informacjami dwojakiego rodzaju: prostą oraz przetworzoną. Ta pierwsza przysługuje każdemu. Zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna mogą zwrócić się do organów władzy publicznej z wnioskiem o jej udzielenie, które nie wymaga nadmiernych nakładów pracy. Drugi typ informacji to informacja przetworzona, czyli w uproszczeniu taka, która musi zostać wygenerowana według wytycznych

zawartych we wniosku o dostęp do informacji publicznej. Są to różnego rodzaju zestawienia, analizy, itp. W tym przypadku wnioskodawca powinien jednak wykazać interes publiczny, uzasadniający przygotowanie mu takiej informacji. Nadmiar takich wniosków może wręcz sparaliżować funkcjonowanie jednostki. W przypadku, gdy organ chce wydać decyzję o odmowie dostępu do informacji publicznej z uwagi na jej przetworzony charakter i brak wykazania interesu publicznego musi wykonać często naprawdę czasochłonną pracę. Takie decyzje liczą zazwyczaj kilkanaście stron, na których wykazuje się punkt po punkcie, że dana informacja stanowi informacją przetworzoną; tj. trzeba opisać, jakiego rodzaju czynności organ musiałby podjąć i w jaki sposób wpłynęłoby to na jego funkcjonowanie. Czasami dużo prościej jest udostępnić tę informację, niż wydawać decyzję o odmowie dostępu do informacji publicznej. Wyobraźmy sobie, że są osoby, które nagminnie składają wnioski o dostęp do informacji przetworzonej. Następnie bombardują organ skargami bądź odwołaniami od decyzji. Często nie działają one w interesie publicznym. Motywacją może być np. zemsta czy chęć wykazania swojej racji.

Kolejne nadużycia wynikają z wniosków składanych nie w interesie publicznym, a z powodu partykularnych interesów wnioskodawców, którzy np. przygotowują się do sprawy sądowej albo – chcąc zrobić na złość sąsiadowi – usiłują dowiedzieć się, jakiego rodzaju umowy zostały z nim podpisane. Notabene, organ nie ma możliwości weryfikacji motywów wnioskodawcy, nie ma możliwości zastosowania jakiegokolwiek przepisu, mówiącego: „to nie jest w granicach art. 61 Konstytucji; to jest partykularny interes, wniosek w sprawie indywidualnej, a nie wniosek o dostęp do informacji publicznej”. Klasykiem gatunku jest wniosek o dostęp do informacji publicznej w zakresie przekazania projektu budowlanego, złożonego przez inny podmiot. Jako organ natychmiast odpowiedziałabym, że projekt nie jest informacją publiczną, ponieważ nie został wytworzony przez władzę publiczną i nie mówi nic o jej działaniach. Z drugiej strony, sprytny wnioskodawca może osiągnąć zamierzony efekt, wnioskując o udostępnienie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę wraz z załącznikami, bo jednym z tych załączników jest właśnie ów projekt. Pamiętam przypadek, w którym wnioskodawca wniósł o udostępnienie wszystkich umów gminy, zawartych w okresie dwóch lat. Po otrzymaniu decyzji odmownej, z uwagi, że była to informacja przetworzona, w ciągu zaledwie dwóch dni przesłał 200 albo 300 wniosków w tej samej sprawie, po prostu szatkując te informacje. To są takie działania, które naprawdę paraliżują działania jednostki, zajmując jej mnóstwo – podkreślam raz jeszcze – mnóstwo czasu. I pieniędzy, bo nie można obciążyć wnioskodawcy kosztami pracy. Organ może jedynie zażądać opłaty za nośnik i zużyte materiały: kartki papieru czy kserokopię. Nie może natomiast przedstawić rachunku za nakład pracy, który jest niezbędny do wytworzenia informacji. To powoduje, że udostępnianie informacji publicznej wiąże się często z naprawdę dużymi nakładami finansowymi.

Ponadto, bardzo obciąża również pracę sądu, ponieważ sprawy dotyczące dostępu do informacji publicznej traktowane są priorytetowo i sądy są zobligowane do rozpatrywania ich w dość krótkich terminach. Wymiar sprawiedliwości obciążany jest często analizą spraw o tak zwaną „pietruszkę”.

W tym miejscu muszę dodać, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma automatyzacji. Nie da się uregulować czegośkolwiek w sposób zero-jedynkowy. Każdy wniosek wymaga indywidualnej analizy: czy stanowi wniosek o dostęp do informacji publicznej, czy organ posiada taką informację publiczną oraz czy może ją udostępnić.

Zwracam również uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej posługuje się naprawdę bardzo nieostryimi pojęciami, w szczególności w zakresie słowa "funkcjonariusz publiczny". W Trybunale Konstytucyjnym od kilku lat leży wniosek o uznanie art. 5 ustawy za niezgodny z Konstytucją, m.in. z

uwagi na brak definicji „funkcjonariusza publicznego”. To właśnie ten artykuł stanowi o tym, że do funkcjonariusza publicznego nie stosuje się zasady wyłączenia jawności, a brak definicji powoduje, że możemy posilkować się jedynie pojęciem funkcjonariusza według jego rozumienia na gruncie Kodeksu postępowania karnego i orzecznictwa.

Natomiast każdorazowo organ musi decydować czy – przykładowo – wniosek o udzielenie informacji o zarobkach poszczególnych osób – często wskazanych ad personam, z imienia i nazwiska – podlegają ochronie czy też nie. A proszę mi wierzyć, wnioski o informację kto ile zarabia w urzędzie, są naprawdę bardzo częste.

Co z prawem do prywatności?

Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, zgodnie z którym nie da się przypisać żadnej z tych dwóch konstytucyjnych wartości cechy nadrzędności. Prawo do prywatności oraz prawo do dostępu do informacji publicznej, są równie ważne. Każdorazowo, na gruncie konkretnego wniosku, musimy zważyć, która z tych wartości przeważa w danym momencie. To bardzo trudne, bo kto ma dokonać tej oceny?

Całkowicie rozumiem obawy pracowników organów, którzy mówią: „ja nawet nie skończyłem prawa, jestem ekonomistą. Jak ja mam to ocenić? Jak ja mam to zważyć?” Kto zatem powinien to oceniać? Ustawodawca, wprowadzając te przepisy, nie przewidział, że w praktyce dokonywanie takiej kwalifikacji będzie trudne do realizacji.

W jakim kierunku zmierza aktualna linia orzecznicza w kwestii dostępu do informacji publicznej?

Orzecznictwo jest zmienne. Da się jednak zauważyć, że obecnie zmierza w kierunku projawnościowym, w którym ważniejszą zasadą jest prawo obywatela do bycia informowanym, niż wyłączenia. Niemniej jednak, „informacja publiczna” definiowana jest w sposób odmienny na gruncie różnych wyroków. Ciekawy kazus stanowi sprawa dotycząca numeru telefonu prezydenta miasta. W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. II SAB/Sz 28/12 taki numer był uznany za informację publiczną. Kilka lat później inny wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że jest to tylko ciąg cyfr, który nie niesie za sobą żadnej informacji publicznej. Dlatego też należy z dużą ostrożnością podchodzić do każdego wniosku.

Nie wszystko co zostało wytworzone przez organ może być udostępnione. Informacji publicznej nie stanowi dokument wewnętrzny. Kiedy mamy z nim do czynienia?

Żadna ustawa nie zawiera definicji „dokumentu wewnętrznego”. Wywodzimy ją z orzecznictwa. Dokument wewnętrzny to taki, który nie jest uznawany za informację publiczną, ponieważ nie jest ostateczny i nie nosi cech oficjalności. Dopiero na jego podstawie wypracowuje się działanie organu. I dopiero to ostateczne, noszące cechy oficjalności stanowisko może być traktowane jako informacja publiczna. Zdaniem sądu, wiedza o działaniach pośrednich, zmierzających do określonego efektu i publiczna krytyka tych działań, mogłyby paraliżować pracę organów. Dlatego też treści działań podejmowanych na etapie roboczym, np. korespondencja wewnętrzna, która zmierza do ustalenia określonego stanu bądź też wypracowania jakiejś decyzji, nie stanowią informacji publicznej. Organy mają prawo do swobodnej pracy. Nie na każdym etapie powinno się je rozliczać. Mają prawo do tego, by w spokoju wypracować stanowisko i dopiero ono powinno podlegać ocenie publicznej: ewentualnie

krytyce bądź też pochwale.

Jak zakwalifikujemy zatem notatkę służbową ze spotkania?

Wszystko zależy od tego, czy ta notatka nosi cechy oficjalności. Wyobraźmy sobie, że prezydent miasta spotyka się ze swoimi zastępcami, a spotkanie jest protokołowane, protokół podpisany, a następnie rozsyłany jako wytyczne dla dyrektorów. Taki dokument nie jest już zwykłą notatką ze spotkania i może zostać potraktowany jako informacja publiczna. Nie da się przesądzić tego z góry, bez dokonania indywidualnej analizy.

Jeśli natomiast uczestnik spotkania sporządza roboczą notatkę, którą wkłada do akt, jest to dokument wewnętrzny, który nie nosi cech oficjalności.

Od jakiegoś czasu do organów wpływają również wnioski dotyczące prowadzonych przez urzędy profilów w mediach społecznościowych. Czy są zasadne?

Kwestie związane z mediami społecznościowymi co do zasady nie stanowią informacji publicznej. Sama pracując przy tego typu wniosku, uznałam wówczas, że to co dzieje się w social mediach nie stanowi przejawu władzy publicznej. Tu mamy do czynienia z polityką informacyjną i regulaminem danej platformy. Chyba że na prowadzenie konta wydawane są dodatkowe środki publiczne.

Pani Mecenas, założmy, że została Pani wytypowana do prac nad nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej. Co Pani zmienia?

Piszę ją od nowa, ponieważ nie dorasta do aktualnych wyzwań. Pytania, które organy otrzymują we wnioskach są czasami ogromnie trudne do weryfikacji, zwłaszcza te dotyczące dostępu do systemów elektronicznych, w tym tego, co możemy wygenerować z systemów księgowych.

Po drugie, aktualny dokument nie przewiduje wyłączenia, związanego z bezpieczeństwem informacji. Tymczasem ich nadmiar, dotyczący obiegu dokumentów, sposobu ich przygotowania czy zarządzania kryzysowego może być po prostu niebezpieczny dla danego organu oraz samych mieszkańców określonego terytorium. Dlatego też uważam, że powinny pojawić się nowe wyłączenia i nieco inne zasady ich stosowania.

Myślę, że organy coraz bardziej akceptują fakt, że ich działania muszą być jawne. Obywatele również mają coraz większą świadomość tego, że mają prawo patrzeć władzy na ręce. Uważam, że jest to dobre i że ta ustawa jest potrzebna. Natomiast, powinno znaleźć się w niej kilka mechanizmów, które pozwolą na zablokowanie chociażby tej inwigilacji, która mogłaby zagrozić bezpieczeństwu obywateli bądź też bezpieczeństwu cyfrowemu urzędu.

Na pewno kluczowym jest zmiana art. 5. Dokonane w nim wyłączenie trzech podstawowych kategorii, czyli tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy to za mało. Dzisiaj musimy wprowadzić mechanizmy, które będą uwzględniały ochronę interesu organu, w szczególności jego prawo do ochrony wewnętrznych procedur, oraz takiego rodzaju zabezpieczeń, o których informacja przekazana dalej mogłaby zagrozić bezpieczeństwu organu – rozumianego szeroko jako instytucja, jak również wąsko jako jego pracowników.

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 08, sierpień 2026 14:12

Anna Dąbrowska

Odsłony: 186

W ustawie na pewno powinna pojawić się definicja „funkcjonariusza publicznego”. Nie uważam, że wszyscy pracownicy urzędów powinni należeć do tej kategorii oraz że ich wynagrodzenia powinny być jawne. W mojej opinii, funkcjonariuszami publicznymi powinni być dyrektorzy, natomiast pozostali pracownicy powinni mieć prawo do prywatności i ochrony informacji o swoich wynagrodzeniach, które wynikają przecież z kodeksu pracy, a nie z umów cywilnoprawnych.

Zdecydowanie wprowadziłabym również definicję „nadużycia prawa” – jako definicję otwartą, ale ze wskazaniem przykładów. Oczywiście, zdefiniowanie tego pojęcia w sposób generalny i abstrakcyjny, nie byłoby proste, myślę jednak, że warto podjąć próbę stworzenia takiej definicji, by dać narzędzie organom do uchronienia się przed nieograniczoną pomysłowością wnioskodawców. Tym bardziej, że w ostatnim czasie doszedł nowy problem – wnioski o dostęp do informacji publicznej generowana jest nagminnie przez sztuczną inteligencję, a ich treść to nieraz naprawdę „cyfrowy bełkot”, z którym organ musi się zmierzyć.

Potrzebne byłoby również doprecyzowanie procedury weryfikacji wniosku. Tego dziś nie ma. Ustawa wskazuje jedynie, że organ ma udostępnić informację publiczną niezwłocznie, w czasie nie dłuższym niż 14 dni, a jak jest to utrudnione względami technicznymi, to może przedłużyć ten czas do 2 miesięcy. Ale jakimi względami technicznymi? Czasami zebranie tej informacji trwa dłużej. Miałam kiedyś sprawę, w której sąd uznał, że jeśli organ przedłużył czas na udzielenie odpowiedzi, to znaczy, że przesądził, że dana informacja jest informacją publiczną. Tylko co w sytuacji, gdy organ przedłuży ten czas, bo musi ustalić czy dana informacja jest informacją publiczną? Takiej procedury weryfikacji wniosku bardzo brakuje.

Uważam ponadto, że wniosek powinien być spersonalizowany, a organ powinien mieć prawo do weryfikacji podmiotu, który go składa.

Sporo ma Pani konkluzji. Nowelizacja takiej ustawy stanowi jednak „gorący kartofel”.

Oczywiście, domyślałam się. I nie mam wątpliwości co do tego, że nadużycia ze strony organów również występują. Nie jest tak, że jedynie obywatele nadużywają swoich uprawnień. Myślę jednak, że zmiana ustawy i podejścia do kwestii informacji publicznej to proces. Bardzo wierzę w pracę zespołową. Brałam udział w obradach zespołu roboczego nad nowelizacją przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych i muszę powiedzieć, że przepisy, które weszły w życie 1 lipca zostały wypracowane jako kompromis różnego rodzaju środowisk. Nie wyobrażam sobie, żeby praca nad zmianą ustawy o dostępie do informacji publicznej bądź też powstaniem nowej ustawy przebiegała w inny sposób – bez konsultacji społecznych i bez wyważenia interesów wszystkich stron.

Dziękuję za rozmowę.

Joanna Martyniuk-Placha – radca prawny (CYBERLEX Kancelaria Radcy Prawnego), wieloletni praktyk, doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Zielonogórskiego w dyscyplinie nauk prawnych; ekspert z zakresu prawa administracyjnego, samorządowego, ustawy o finansach publicznych, ustawy o dostępie do informacji publicznej, zamówień publicznych, a także wydatkowania środków w ramach programów unijnych; doświadczona trenerka, prowadząca szkolenia dla pracowników administracji publicznej oraz wykładowca na studiach podyplomowych; wieloletni radca prawny rady miasta jednego z dużych miast wojewódzkich; autorka i współautorka licznych komentarzy i poradników praktycznych.
