

Marcin Adamczyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-0838-0488

marcin.adamczyk@uwm.edu.pl

Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek organizacyjnych prokuratury w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wstęp

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹, mimo wieloletniego już obowiązywania, w praktyce nadal budzi wiele emocji i kontrowersji. Obywatele² bardzo często próbują – korzystając z możliwości wynikających z tej ustawy – zadać pytania praktycznie wszystkim organom publicznym, w tym też jednostkom organizacyjnym prokuratury. Analiza aktywności obywateli w zakresie pytań kierowanych do odpowiednich jednostek prokuratury daje podstawę do podzielenia tych pytań w trzy podstawowe grupy. Pierwsza grupa to pytania dotyczące uzyskania informacji będących w aktach sprawy karnej. Druga grupa pytań dotyczy informacji o zapadłych rozstrzygnięciach w postępowaniu (w tym tych kończących postępowanie karne). Pozostała, trzecia największa grupa pytań dotyczy informacji związanych z działalnością prokuratury jako jednostki organizacyjnej oraz działalności poszczególnych prokuratorów. Pytania te w dalszym ciągu stwarzają sporo problemów poszczególnym prokuraturom, w związku z czym warto przyjrzeć się podpowiedziom płynącym z poszczególnych orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących udostępniania informacji publicznych przez jednostki organizacyjne prokuratury. Opracowanie niniejsze jest próbą syntetycznego przybliżenia najnowszego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych w zakresie udostępniania informacji publicznej przez prokuratury z podziałem

¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1429, t.j.; dalej jako u.d.i.p.

² Poza zakresem niniejszego opracowania pozostaje kwestia dostępu do informacji przez posłów i senatorów, szerzej na ten temat zob. J.J. Zięty, *Obowiązek udostępniania informacji przez spółki samorządowe posłom i senatorom na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 97.

na trzy wskazane powyżej tematyczne obszary aktywność obywateli. Poza zakresem opracowania są przypadki pozyskiwania przy użyciu ustawy o dostępie do informacji publicznej danych, często stanowiących dobra osobiste w celu obrotu nimi³. W ocenie autora praca winna być pomocna w codziennej praktyce dla osób odpowiadających na składane do prokuratur wnioski.

Dostęp do informacji publicznej czy publiczny dostęp do wszelkich informacji będących w posiadaniu jednostki publicznej?

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest aktem doskonałym⁴, który w praktyce ma precyzować uprawnienia obywatela określone w art. 61 Konstytucji RP⁵. Zgodnie ze wskazanym art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie ma wątpliwości, że art. 61 Konstytucji RP jest publicznym podmiotowym prawem obywatela o charakterze politycznym⁶. W Konstytucji RP (art. 61 ust. 3) zastrzeżono wyraźnie, że ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie 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. Warto zwrócić uwagę na znaczenie zapisów art. 61 Konstytucji RP, gdyż w praktyce wnioski o dostęp do informacji publicznej są niejako rozpatrywane „od końca”, tzn. kto jest autorem wniosku, czy wniosek jest podpisany. Podczas gdy z treści art. 61 Konstytucji RP wynikają ograniczenia jednoznacznie wskazujące, iż każda działalność jednostki publicznej

³ Szerzej zob. J. Piszczek, *Nośniki materialne dóbr osobistych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 111–122.

⁴ „Ambicją posłów było szybkie przyjęcie nawet niedoprecyzowanej ustawy” – wypowiedź H. Wujca, przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej pracującej nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Cyt. za: A. Goszczyński, A. Rzepliński, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej jako Konstytucja RP.

⁶ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 26.

oraz jej pracowników może być przedmiotem wniosku o dostęp do informacji publicznej, inaczej mówiąc – Konstytucja nie gwarantuje „każdemu dostępu do wszystkich” informacji będących w posiadaniu danego podmiotu. Skoro art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże pojęcie „prawa do uzyskiwania informacji” z działalnością podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, a nie wyłącznie z samymi podmiotami, w oderwaniu od wykonywanej przez nie działalności, to informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności nie jest informacją publiczną⁷. Prawo do informacji, podobnie jak większość praw i wolności konstytucyjnych, nie ma charakteru absolutnego, czyli może doznawać ograniczeń⁸. Zasadnie wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny (dalej jako NSA), iż prawo do informacji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Tego rodzaju aktywność jest niewątpliwie ściśle powiązana z organizacją pracy określonych podmiotów, a także organizacją pracy wewnątrz struktur danego podmiotu, planowaniem i przyjmowaniem strategii wypełniania zadań i realizacji celów publicznych, determinującymi często szybkość i efektywność ich wykonywania i osiągnięcia. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju aktywność organizacyjno-techniczna stanowi istotę działania wskazanych podmiotów w zakresie wypełniania zadań i realizacji celów publicznych. Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym czy „technicznym”, dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjęto, że rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą do wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana (a zatem skierowana bezpośrednio) na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów⁹. Warto także zwrócić uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej już w samej nazwie wprowadza ograniczenia w dostępie do informacji,

⁷ Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 1932/18; wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych cytowane w niniejszym opracowaniu, o ile nie są opatrzone wskazaniem miejsca publikacji, są dostępne na stronie <https://cbois.nsa.gov.pl>.

⁸ M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 16.

⁹ Zob. wyrok NSA z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2893/18.

gdyż właśnie wprowadza dookreślenie „informacji publicznej”. Nie jest to ustawa o dostępie do „informacji” (takim terminem posługuje się art. 61 Konstytucji RP), nie jest to ustawa o udostępnianiu „dokumentów urzędowych”, jest to ustawa o dostępie do pewnej grupy informacji określanych jako informacja publiczna. Warto zatem zwrócić uwagę, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie może stanowić instrumentu do poszukiwania dowodów w sprawie indywidualnej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto prywatnych sprawach¹⁰. Charakteru informacji publicznej nie mają wnioski w sprawach indywidualnych, wnioski będące postulatem wszczęcia postępowania w innej sprawie, a także wnioski dotyczące przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych, jak również polemika z dokonаныmi ustaleniami w sprawie¹¹. Informacja publiczna odnosi się do faktów, a wnioskiem o jej wydanie może być objęte jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielania odpowiedzi¹². Zasadnie wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej jako WSA), że co do zasady informacją publiczną będą takie dane, które odnoszą się do interesu publicznego, rozumianego jako interes ogólnospołeczny, a więc mający znaczenie dla ogółu społeczeństwa, a co najmniej dla znacznej jego części. Z interesem ogólnospołecznym charakteryzującym informację publiczną nie należy mylić interesów indywidualnych podmiotów występujących o udostępnienie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeśli bowiem dane żądane do udostępnienia, mają znaczenie wyłącznie dla wnioskodawcy, to w efekcie nie posiadają one waloru informacji publicznej¹³. Podsumowując, w orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje się, iż celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb, w postaci uzyskiwania informacji dotyczących wprawdzie kwestii publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych czy też na potrzeby toczących się postępowań sądowych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem publicznych instytucji. Zatem wnioski o udostępnienie informacji publicznej składane przez podmioty, których interesów dotyczą, nie są wnioskami o udzielenie informacji publicznej, nie odnoszą się bowiem do „sprawy publicznej”¹⁴. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji¹⁵. Niewątpli-

¹⁰ Tak WSA w Warszawie w wyroku z 27 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 248/17.

¹¹ Por. wyrok WSA w Łodzi z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Ld 132/13.

¹² Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 18 maja 2017 r., sygn. akt II SAB/Sz 155/16.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 192/17.

¹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 12 września 2017 r., sygn. II SAB/Lu 97/17.

¹⁵ Tak WSA w Szczecinie w wyroku z 22 grudnia 2016 r., II SA/Sz 1158/16.

wie prawo do informacji nie jest prawem o charakterze bezwzględny i nieograniczony. Istnieją bowiem wartości, których realizacja ogranicza czy wręcz wyklucza możliwość realizacji prawa do informacji. Powstaje wówczas istotny problem ustalenia hierarchii wartości i ich wzajemnych relacji¹⁶.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej a Kodeks postępowania karnego

Nie ma żadnych wątpliwości, iż jednostki organizacyjne prokuratury każdego szczebla są podmiotami obowiązany do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 u.d.i.p.¹⁷

Kwestia dostępu do informacji będących w aktach sprawy karnej oraz dostęp do rozstrzygnięć kończących postępowanie karne winna być rozpatrzona przez pryzmat art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej. Tak naprawdę powstaje problem wzajemnych relacji pomiędzy art. 156 Kodeksu postępowania karnego¹⁸ z przywołanym powyżej zapisem u.d.i.p. Podnosi się, że w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego¹⁹, przepisami szczególnymi, o których mowa w przepisie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania, są przepisy art. 156 § 5 i 5a k.p.k., co oznacza, że nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁰. Należy zgodzić się jednak z poglądem reprezentowanym m.in. w wyroku WSA w Szczecinie²¹, że analiza przepisów

¹⁶ Szerzej zob. H. Knysiak-Kolczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 17.

¹⁷ Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 3 marca 2015 r., sygn. akt II SAB/Ld, uznający prokuratora okręgowego jako organ władzy publicznej, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p., będący zobligowanym do udzielania informacji publicznej. Także wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 1046/14 uznający prokuratora rejonowego jako organ zobligowany do udzielania informacji publicznej.

¹⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 30), dalej jako k.p.k.

¹⁹ WSA w Gdańsku w wyroku z 26 września 2019 r., sygn. akt II SAB/Gd, Lex nr 2729235 wskazuje, iż kwestia dostępu do akt postępowania przygotowawczego wyczerpuje wszelkie uprawnienia pokrzywdzonego lub podejrzanego, a także innych osób związane z uzyskaniem przez nie informacji zawartych w aktach czy dokumentach prowadzonego postępowania, a przepisy u.d.i.p. nie stanowią alternatywnego i konkurencyjnego wobec przepisów k.p.k. sposobu pozyskiwania odpisów dokumentów czy informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 11/19, Lex nr 2679214.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Sz 144/17, Lex nr 2431819.

art. 1 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. nie daje podstaw do jednoznacznego stwierdzenia, iż w sytuacjach, gdy w ustawach szczególnych (procesowych) istnieją przepisy regulujące dostęp do akt poszczególnych postępowań jurysdykcyjnych, to podmiot zainteresowany określoną informacją o walorach publicznych nie może jej uzyskać w trybie przepisów u.d.i.p., gdyż ustawy szczególne – z mocy art. 1 ust. 2 u.d.i.p. – to wyłączają. Zasadnie sąd wskazuje, że przepisy u.d.i.p. i art. 156 k.p.k. nie pozostają ze sobą w kolizji, przeciwnie – każdy z tych aktów prawnych reguluje właściwy dla swojego przedmiotu regulacji tryb dostępu do informacji. Czym innym jest bowiem kwestia dostępu do akt postępowania, którą regulują ustawy procesowe, w tym art. 156 k.p.k., a czym innym udostępnienie znajdującego się w tych aktach określonego dokumentu, posiadającego walor informacji publicznej. Odmawiając udostępnienia informacji publicznej, bardzo często prokuratorzy powołują się na uchwałę składu 7 sędziów NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS/7/13 podnosząc, że żądanie udostępnienia akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. W przytoczonej uchwale wskazano, iż żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 u.d.i.p. Akta sądowe, administracyjne bądź akta postępowania przygotowawczego są zbiorem różnorodnych materiałów wytworzonych przez organ władzy publicznej lub przez inne podmioty. Zawierają informacje, które były lub mogły być istotne przy rozpatrywaniu danej sprawy. Organ, który się tym zbiorem posługuje, nie wytworzył go w całości, lecz jedynie uporządkował gromadzone materiały i nadał całości określony kształt. Sprawa rozpoznawana przed danym organem jest sprawą indywidualną dotyczącą określonego podmiotu, jego praw lub obowiązków lub penalizacji niezgodnego z prawem zachowania. W uchwale tej zatem ostatecznie rozstrzygnięto problem dostępu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej do całych akt postępowania, wskazując, że tak pojmowane akta sprawy – jako zbiór materiałów zakończonego postępowania – nie mogą być objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W ocenie powyższej uchwały materiały te w ogóle nie mają przedmiotu informacji publicznej i nie jest to kwestionowane stanowisko w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Jednakże (co również nie jest kwestionowane) czym innym jest udostępnienie pojedynczych dokumentów zawartych w aktach sprawy, np. postanowienia o umorzeniu dochodzenia w konkretnie określonej sprawie²², a czym innym udostępnienie całości akt sprawy karnej, które to jest dokonywane w trybie k.p.k., a nie u.d.i.p.

²² Zasadnie wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Wa, iż postanowienie o umorzeniu dochodzenia w konkretnej sprawie jest dokumentem stanowiącym informację publiczną, albowiem stanowi o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej

Podsumując, jeżeli we wniosku o udostępnienie informacji publicznej zostaną wskazane konkretne informacje publiczne, zawarte w określonych dokumentach urzędowych znajdujących się w aktach zakończonego postępowania karnego, wówczas informacje takie winny być udostępnione przez podmiot zobowiązany²³, o ile nie będzie zachodziła jedna z przesłanek określonych w art. 5 u.d.i.p. uniemożliwiająca udostępnienie żądanej informacji. Potwierdzenie panującego w tym stanie stanowiska możemy także zaobserwować w najnowszych orzeczeniach sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje m.in. wyrok WSA w Białymstoku z 29 października 2019 r., w którym trafnie stwierdzono, iż informacja w postaci wykazu dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania przygotowawczego posiada walor informacji publicznej²⁴, czy też wyrok WSA w Gliwicach²⁵, który dotyczył konieczności udostępnienia przez prokuraturę regionalną (w trybie u.d.i.p.) wszystkich wniosków Prokuratury Okręgowej w G. o przedłużenie okresu śledztwa w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt. W odpowiedzi na tak złożony wniosek prokurator regionalny w K. poinformował wnioskodawcę, że żądane dokumenty nie mają charakteru informacji publicznej i z tego powodu brak jest podstaw do ich udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶. Sąd

sprawy, wyraża zatem pogląd tego organu w materii tej sprawy. W tym zakresie rzeczzone postanowienie ma ten sam walor, co orzeczenia ostateczne innych organów, jak np. decyzje organów państwowych czy wyroki sądów.

²³ Tak np. wyrok NSA z 14 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2662/12; wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 72/13.

²⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 29 października 2019 r., sygn. akt II SAB 88/19.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 14 marca 2017 r., sygn. akt IV SAB/Gl 14/17.

²⁶ Prokurator regionalny wyjaśnił, iż akta nadzoru są zbiorem dokumentów wykorzystywanych przy wykonywaniu obowiązków służbowych przez prokuratora i stanowią techniczny instrument mający ułatwić prowadzenie postępowania, jak również sprawowanie nadzoru i kontroli. Dodał również, że znajdujące się w aktach nadzoru o sygn. wnioski o przedłużenie śledztwa zaliczają się do pism o charakterze służbowym (wewnętrznym), gdyż co do zasady powinny wyjaśniać powody, dla których nie można zakończyć śledztwa oraz wskazywać kierunki dalszego postępowania. Tym samym, zdaniem prokuratora, powyższe akta mają charakter sprawozdawczy, gdyż wskazują, jakie dowody przeprowadził prokurator i co w oparciu o nie ustalił, jak też podają przyczyny nieukończenia postępowania i określają dalsze jego kierunki. Następnie wskazał, iż wnioski o przedłużenie śledztwa nie przesądzają o kierunku postępowania, gdyż prokurator nadrzędny po zapoznaniu się z aktami sprawy może nie podzielić poglądu o potrzebie jego kontynuowania i odmówić przedłużenia śledztwa bądź nie podzielić poglądów prawnych zaprezentowanych przez prokuratora prowadzącego postępowanie i wskazać na konieczność jego kontynuowania np. w innym niż we wnioskowanym kierunku. Poza tym podkreślił, że wnioski o przedłużenie śledztwa stanowią odzwierciedlenie pewnego procesu myślowego, etap wypracowania finalnej koncepcji i przyjęcia ostatecznego stanowiska wyrażonego w postanowieniu o przedłużeniu śledztwa, umieszczanego w aktach głównych sprawy. Stwierdził także, iż tryb i warunki formalne, jakie powinny spełniać, określone są w paragrafie 130 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2016 r., Nr 2, poz. 508). Podsumowując, w ocenie prokuratora wnioski o przedłużenie śledztwa służą do przygotowania postanowienia o przedłużeniu śledztwa i mają jedynie charakter źródłowy do sporządzenia dokumentu urzędowego, zamieszczonego w aktach głównych sprawy a zatem nie posiadają waloru informacji publicznej.

nie zgodził się ze stanowiskiem prokuratora regionalnego i wskazał, że wnioski złożone przez skarżącego dokumenty stanowią informację publiczną, bowiem wnioski Prokuratury Okręgowej w G. o przedłużenie okresu śledztwa w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt nie można uznać za wewnętrzną korespondencję prowadzoną z prokuraturą apelacyjną, gdyż w wyniku ich złożenia dochodziło do wydawania postanowień o przedłużeniu okresu śledztwa bądź odmowie przedłużenia tego okresu w wyżej wymienionej sprawie i powodach, dla których podejmowano takie rozstrzygnięcia.

Udostępniania poszczególnych rodzajów dokumentów (informacji) w praktyce jednostek organizacyjnych prokuratury

Zakres i rodzaj podejmowanych działań przez prokuraturę i prokuratorów jest niezwykle szeroki, w związku z czym nie jest możliwe enumeratywne wyliczenie wszystkich dokumentów i informacji, o jakie mogą wnioskować petenci. Zasadne jest zatem odniesienie się do najczęściej pojawiających się grup tematycznie i problemowo wniosków.

Udostępniania tzw. dokumentów wewnętrznych

Nie udostępniane w trybie u.d.i.p. są natomiast tzw. dokumenty wewnętrzne²⁷ wytworzone przez prokuraturę. Za takie dokumenty orzecznictwo sądów uznaje m.in. dokumenty wytworzone w prokuraturze w ramach wykonywanych przez nią zadań związanych z prowadzonym śledztwem czy dochodzeniem, tudzież czynnościami sprawdzającymi a niestanowiące dowodu w tej sprawie. Dokumenty takie nie posiadają ze swej istoty waloru oficjalności, nawet jeżeli dotyczą konkretnej sprawy²⁸.

Mając powyższe na uwadze, należy zaznaczyć, że przepisy k.p.k. w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego, wyłączają w tym zakresie co do zasady stosowanie trybu

²⁷ Za NSA należy wskazać, iż dokumenty wewnętrzne nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu i nie stanowią informacji publicznej – zob. wyrok NSA z 17 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1416/15, Lex nr 2282006. Księga wejść/wyjść czy inne dokumenty związane z wewnętrzną organizacją funkcjonowania urzędu administracyjnego są dokumentami urzędowymi, nie stanowią bowiem ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy, nie są też kierowane do innego podmiotu bądź składane do akt sprawy. Dokumenty tego rodzaju należy kwalifikować jako dokumenty wewnętrzne – tak NSA w wyroku z 3 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1163/15, Lex nr 2260512.

²⁸ Tak WSA w Gliwica w wyroku z 6 grudnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/GI 276/17, Lex nr 2424629.

i formy z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kodeks postępowania karnego reguluje odmienne zasady i tryb dostępu do informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego niż przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W uregulowaniu kodeksowym zauważalna jest przede wszystkim inna sytuacja stron postępowania przygotowawczego a inna podmiotów takimi stronami niebędącymi. Zatem przyjęcie, że strona postępowania karnego, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż inne osoby działające w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP²⁹.

Dostęp do informacji publicznych zawartych w aktach podręcznych prokuratora

Odrębnym zagadnieniem jest również udostępnianie informacji zawartych w aktach podręcznych prokuratora w trybie u.d.i.p. Niekwestionowany jest pogląd, iż w tym trybie nie podlegają udostępnieniu akta podręczne prokuratora jako całość, jak i poszczególne informacje w nich zawarte. Akta podręczne są zbiorem dokumentów wykorzystywanych przy wykonywaniu obowiązków służbowych przez prokuratora i stanowią techniczny instrument mający ułatwić prowadzenie postępowania, sprawowanie nadzoru i kontroli³⁰ i tym samym nie podlegają regułom u.d.i.p.

Dostęp do informacji o działalności organizacyjnej prokuratury i o prokuratorach

Organy prokuratury są organami władzy publicznej, a poszczególni prokuratorzy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, tym samym nie powinny dziwić inne wnioski składane do prokuratury związane z działalnością prokuratury jako organu władzy publicznej czy też prokuratorów. Zasady wydawania pieniędzy publicznych są jawne i próby odgraniczenia tego aspektu jawności z góry skazane są na niepowodzenie. Warto zatem zauważyć, iż przedsiębiorca nie może zastrzec tajemnicą przedsiębiorstwa informacji dotyczących ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji warunków płatności, nawet jeżeli umowa nie jest realizowana w obszarze zamówień publicznych, co wynika z ogólnej zasady jawności finansów publicznych, w tym m.in. jawności umów, których przedmiotem jest dyspozycja środkami publicznymi³¹. Dominujący jest także pogląd, że dane dotyczące imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką sektora finansów publicznych

²⁹ Por. wyrok NSA z 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 1399/15.

³⁰ Wyrok NSA z 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 877/16.

³¹ Tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 1525/17.

stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p.³² Tym samym wszelkie umowy zawierane z jednostkami organizacyjnymi prokuratury co do zasady będą miały walor informacji publicznej i jako takie będą podlegały reżimowi u.d.i.p.

Warto odnotować stanowiska sądu dotyczące samych prokuratorów – WSA w Białymstoku³³ stwierdził, że rok urodzenia osoby pełniącej funkcję publiczną, czyli prokuratora, jest warunkiem powierzenia tej funkcji i podlega zatem udostępnieniu w drodze czynności materialno-technicznej, również dane dotyczące poszczególnych prokuratorów (zawarte np. w aktach osobowych czy w legitymacjach służbowych³⁴) są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Dostęp do informacji o prawo do prywatności

W praktyce może dochodzić do konfliktu pomiędzy prawem do prywatności (w ramach którego na potrzeby u.d.i.p. jest również prawo do ochrony danych osobowych) a prawem do dostępu do informacji. Relacje między prawem do informacji oraz prywatnością osoby fizycznej, w tym również jej danymi osobowymi, winny być określane tylko na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., przy czym przepis ten nie chroni wszystkich danych osobowych, a tylko prywatność osób fizycznych, z wyłączeniem osób pełniących funkcje publiczne³⁵. Regułą jest prawo do nieujawniania informacji o charakterze danych osobowych, a wyjątkiem od reguły – zobowiązanie do ich ujawnienia, które może zostać nałożone wyłącznie w drodze ustawy. Każdorazowo organ, udostępniając informację publiczną, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy osoby fizycznej, zobligowany jest do wyważenia jej prawa do prywatności względem wartości publicznej w postaci dostępu do informacji publicznej³⁶. Nie ma dobra publicznego, np. w ujawnianiu, bez zgody osoby, której dane dotyczą, danych osobowych osoby, która była oskarżona o popełnienie przestępstwa, ale postępowanie wobec niej zostało umorzona. W interesie publicznym jest, aby osoba, której organy państwa postawiły zarzuty, ale nie wykazały ich zasadności, nie ponosiła w związku z tym żadnych dodatkowych dolegliwości³⁷. Błędem jest także odmawianie udostępniania informacji publicznej z powołaniem się na RODO³⁸.

³² Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Go 9/18

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z 3 września 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 452/15, Lex nr 1790966.

³⁴ W podobnym tonie wypowiadał się WSA w Łodzi w wyroku z 3 marca 2015 r., sygn. akt II SAB/Łd 204/14 wskazując, iż skoro dane zawarte w legitymacji służbowej, wykorzystywanej przy realizacji zadań ustawowych mają ścisły związek z realizacją zadań publicznych, to niewątpliwie są informacją publiczną.

³⁵ Por. wyrok WSA w Opolu z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Op 27/18.

³⁶ Tak WSA w Łodzi w wyroku z 16 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 973/17.

³⁷ Zob. wyrok NSA z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich

Art. 86 RODO wprost wskazuje, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. Tym samym, jeśli w grę wchodzi odmowa udostępnienia informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony danych osobowych, to należy wskazać konkretne przepisy prawa krajowego uniemożliwiające ujawnienie takich danych. W polskich realiach takim prawem jest ustawa o dostępie do informacji publicznej³⁹. Sposobem udostępniania informacji publicznej, przy jednoczesnym poszanowaniu dóbr objętych ochroną (w tym danych osobowych), jest anonimizacja danych chronionych. Anonimizacja jest czynnością o charakterze technicznym, dokonywana na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegająca na zasłonięciu części tego dokumentu, zawierającej dane niepodlegające udostępnieniu. Anonimizacja nie może jednak prowadzić do udostępnienia tylko części wnioskowanych dokumentów, a jedynie do utajnienia tzw. wrażliwych danych⁴⁰. Zgodnie z poglądem prezentowanym w judykaturze, w takim wypadku nie zachodzi potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 u.d.i.p., gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko przy odmowie udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych⁴¹.

Podsumowanie

Jednostki organizacyjne prokuratury, tak jak inne organy publiczne, nie unikną rozpatrywania wniosków o dostęp do informacji publicznej. Ustawa regulująca przedmiotową tematykę bardziej wprowadza wątpliwości niż pomaga racjonalnie zmierzyć się problematyką udostępniania informacji publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że świadomość społeczeństwa rośnie i tym samym liczba składanych wniosków jest coraz większa. Mając na uwadze wszystkie wątpliwości wynikające z praktycznego stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy zwrócić szczególną uwagę na wskazania płynące z orzeczeń sądów administracyjnych. Linie orzecznicze dotyczące in-

danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. L nr 119 z 4 maja 2016 r., s. 1), dalej jako RODO.

³⁹ Tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 30 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/19.

⁴⁰ Szerzej zob. wyrok WSA w Opolu z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Op 27/18.

⁴¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 8 listopada 2018 r., sygn. akt IV SAB/Gl 193/18 oraz wyrok NSA z 11 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2267/12.

formacji publicznej w okresie ostatnich 5 lat nie tylko się zmieniły, ale można postawić tezę, że ustabilizowały się. Wyzwaniem nie tylko dla jednostek organizacyjnych prokuratury cały czas pozostają wzajemne relacje pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej (która co do zasady dotyczy wyłącznie pozyskania informacji) a ustawą z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego⁴² (która reguluje zasady wykorzystywania, w tym komercyjnego, informacji sektora publicznego). Wydaje się, że ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego jest przyszłością i w dłuższej perspektywie będzie bardziej popularne (o ile ustawa będzie prawidłowo stosowana), zwłaszcza mając na uwadze, iż dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁴³ stwarza możliwości pochylenia się nad standardami otwartości danych⁴⁴. Standard otwartych danych – masowo prowadzony i wykorzystany w praktyce – winien, w ocenie autora, znacząco ograniczyć liczbę wniosków o dostęp do informacji publicznej; w praktyce przekonamy się o tym w niedalekiej przyszłości.

Wykaz literatury

- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Goszczyński A., Rzepliński A., *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwi obywatelom uzyskania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.
- Knysiak-Kolczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Piszczek J., *Nośniki materialne dóbr osobistych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Zięty J.J., *Obowiązek udostępniania informacji przez spółki samorządowe posłom i senatorom na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.

⁴² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1446.

⁴³ Dz.U.UE.L.2019.172.56 z 26 czerwca 2019 r.

⁴⁴ Szerzej na temat standardów otwartości danych zob. <https://dane.gov.pl/article/1219>.

Summary

Access to public information in the practice of organizational units of the Prosecutor's Office in the light of the jurisprudence of administrative courts

Key words: public information, access to public information, Prosecution, access to the criminal file.

Access to public information, despite being in practice for many years, still raises a lot of emotions and controversy, as well as practical problems related to examining of submitted applications. The analysis of citizens' activity in the area of questions submitted to particular units of the Prosecutor's Office allows dividing these questions into three basic groups. The first group consists of questions aiming at obtaining the information contained in files of criminal cases. The second group aims at obtaining information on final decisions in criminal proceedings. The third, very large group of questions, concerns information related to the activities of the Prosecutor's Office as a particular unit and the activities of individual prosecutors. The purpose of the article is to present the latest jurisprudence of administrative courts regarding the provision of public information by the Prosecutor's Office divided into three thematic areas of citizens' activity indicated above while indicating the good and bad practices of prosecutor's offices. An analysis of the case-law regarding the access to public information shows that this is still a significant problem in practice, despite the well-established line of case-law of administrative courts. The study should contribute to achieving a more efficient and consistent practice in dealing with such cases.

