

Środki prawne w razie odmowy udzielenia prasy informacji

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest możliwość zaskarżenia odmowy udzielenia informacji publicznej. Taka możliwość jest przewidziana w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak również w prawie prasowym. Autorka omawia kontrolę instancyjną, rozumianą jako zaskarżanie odmownych decyzji administracyjnych do organu wyższego stopnia oraz sądu administracyjnego. Wskazano również na istnienie do roku 2011 możliwości wniesienia powództwa o udostępnienie informacji do sądu powszechnego. Ustawa o dostępie do informacji oraz prawo prasowe zawierają także przepisy karne, penalizujące nieudzielenie informacji.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do informacji, postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne, pozew o udostępnienie informacji, przestępstwo

Wstęp

Prasie, rozumianej jako poszczególne zespoły ludzkie i osoby zajmujące się działalnością dziennikarską², ustawodawca nadał istotne uprawnienia, stwierdzając w art. 1 ust. 1 ustawy z 1984 r. – Prawo prasowe³, że korzysta ona z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Przypomnieć w tym miejscu należy, iż art. 3a prawa prasowego stwierdza, że prawo dostępu do informacji publicznej jest zasadniczo realizowane na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴.

¹ Dr nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa; Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

² Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. P. Wiśniewski [w:] W. Lis, Z. Husak, P. Wiśniewski, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 172 i nast.; Ł. Syltak [w:] B. Kosmus, G. Kuczyński, [w:] *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 114 i nast.; J. Sobczak, *Prawo prasowe*, Warszawa 2008, s. 312 i nast. Zob. także I. Dobosz, *Prawo prasowe*, Warszawa 2011, s. 179; teź, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2008, s. 236 i nast.

³ Dz.U. nr 5, poz. 24, ze zm., dalej jako prawo prasowe.

⁴ Dz.U. 2016, poz. 1764, dalej jako ustawa o dostępie (do informacji publicznej) lub u.d.i.p.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁵ w art. 61 zapewnia każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przepis art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, iż każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. Zgodnie z przepisem art. 3 prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej (...); wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Przepisy stanowią również, iż prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Jako że także dla dziennikarza niezwykle ważna jest wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, określana mianem „prawa do informacji”, na łamach „Rocznika Prasoznawczego” dokonano już analizy dziennikarskiego prawa do informacji⁶, wskazując, jakie podmioty, w jakich trybach, jakie informacje mają obowiązek udostępnić. Kolejny artykuł dotyczył ograniczeń w dostępie do informacji publicznej⁷.

W ocenie autorki istotne jest, by dziennikarze wiedzieli także, jakie są środki prawne w razie odmowy udzielenia informacji publicznej, jak również odmowy udzielenia informacji, która nie stanowi informacji publicznej.

Od momentu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej aż po rok 2011 r. i ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁸ odmowę udzielenia informacji można było zaskarżyć do sądu administracyjnego, karnego i cywilnego. Rozwiązania ustawowe determinują zawartość merytoryczną artykułu. W początkowej części, zatytułowanej „Droga administracyjna”⁹, wskazano zasady postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w „sprawach informacji publicznych”, zawarte w art. 16 i 17 ustawy o dostępie do informacji publicznej, następnie zasady dotyczące postępowania sądowoadministracyjnego, o czym mowa w art. 21 ustawy o dostępie, jak również szczególne uprawnienie prasy wynikające wprost z art. 4 Prawa prasowego.

Pomimo uchylecia przepisu art. 22, dotyczącego możliwości wniesienia pozwu o udzielenie informacji do sądu cywilnego, dla całościowego przedstawienia środków prawnych służących w razie odmowy udostępnienia informacji, został on omó-

⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm., dalej jako Konstytucja RP.

⁶ A. Grzesiok-Horosz, *Prawo prasy do informacji publicznej*, „Rocznik Prasoznawczy” 2013, rok VII, s. 33-48.

⁷ A. Grzesiok-Horosz, *Ograniczenia dostępu prasy do informacji publicznej*, „Rocznik Prasoznawczy” 2014, rok VIII, s. 77-96.

⁸ Dz.U. nr 204, poz. 1195. Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. P. Szustakiewicz, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 202.

⁹ Zob. R. Socha, *Piórem i paragrafem. Praktyczny przewodnik dla dziennikarza*, Warszawa 2008, s. 47.

wiony jako tzw. droga cywilna. Rozważania części zasadniczej kończy omówienie przepisu art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawierającego sankcję karną za nieudostępnienie informacji. Podsumowanie zawiera ocenę przedstawionych regulacji prawnych.

Artykuł obejmuje stan prawny na maj 2017 r.

1. Droga administracyjna

1.1. Postępowanie administracyjne w sprawie odmowy udostępniania informacji

Gdy spełniony jest warunek przedmiotowy (informacja stanowi informację publiczną) oraz podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji), zastosowanie znajdzie przepis art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie, zgodnie z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jako odmowę dostępu do informacji publicznej ustawodawca traktuje także uniemożliwienie dostępu do posiedzeń kolegiałnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, jako że posiedzenia te są jawne i dostępne. Formą nieudostępnienia informacji publicznej jest także odmowa wglądu do protokołów i stenogramów obrad, kiedy istnieje obowiązek ich sporządzenia¹⁰.

Komentowany przepis wskazuje także sytuację z art. 14 ust. 2 ustawy – jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku o jej udostępnienie, podmiot obowiązany powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarzone jest w drodze decyzji administracyjnej¹¹.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem judykatury, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej pozostaje w bezczynności, jeśli nie udostępnia wnioskodawcy informacji we wskazanym terminie¹².

Decyzja o umorzeniu, jak również decyzja o odmowie udzielenia informacji powinna spełniać wymagania, o których mowa w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³. Przepis wskazuje, iż decyzja powinna zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim

¹⁰ E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 55.

¹¹ P. Szustakiewicz [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 177.

¹² A. Kalisz, *Prawo prasowe. Teoria i praktyka*, Szczepko 2014, s. 53.

¹³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2016, poz. 23, ze zm., dalej jako k.p.a.

trybie przysługuje odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Jeżeli jest to decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Kwestie uzasadnienia precyzuje art. 107 § 3 k.p.a., stanowiąc iż uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Organ wydający decyzję może odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony¹⁴, jak również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny¹⁵.

Przepis art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie przewiduje, iż uzasadnienie decyzji odmownej powinno zawierać także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra wydano decyzję odmowną. Z uznaniem należy przyjąć to rozwiązanie, gdyż wskazanie konkretnych osób, które brały udział w procesie podejmowania decyzji, zwiększa transparentność procesu sprawowania władzy publicznej¹⁶. Trudny do praktycznego zastosowania może być drugi z wymogów zawartych w przepisie, gdyż jeżeli dane podmiotów lub inne dobra¹⁷ są chronione ustawą, to nie mogą być opisane w uzasadnieniu decyzji o odmowie udzielenia informacji. Podzielić należy zapatrywanie, iż ustawodawca wymaga oznaczenia podmiotów, co może nastąpić poprzez ich ogólne wskazanie, bez określania cech pozwalających na indywidualizację i identyfikację¹⁸.

Jak stanowi przepis art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w toku postępowania stosuje się zasady kodeksu postępowania administracyjnego, przy czym dla przyspieszenia toku postępowania odwołanie rozpatruje się w ciągu 14 dni, co należy ocenić pozytywnie.

¹⁴ Nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

¹⁵ Zob. szerz. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 582 i nast.; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 505 i nast.

¹⁶ Zob. I. Dobosz, *Prawo mediów...*, s. 195; M. Brzozowska-Pasieka [w:] M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszewski, M. Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 93; T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 250.

¹⁷ Na przykład prywatność czy tajemnica przedsiębiorcy, zob. szerz. A. Grzesiok-Horosz, *Ograniczenia dostępu prasy do informacji publicznej*, s. 88 i literatura tam przywołana.

¹⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016, s. 315.

W postępowaniu mogą zapaść następujące rozstrzygnięcia¹⁹:

- w sytuacji, gdy prawidłowa jest decyzja organu pierwszej instancji, organ odwoławczy utrzymuje decyzję w mocy;
- w przypadku cofnięcia odwołania, organ umarza postępowanie odwoławcze;
- organ uchyła decyzję organu pierwszej instancji i umarza postępowanie w sprawie z przyczyn innych niż błędna decyzja o odmowie udzielenia informacji (np. cofnięcie wniosku);
- organ może uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli sam stał się dysponentem żądanej informacji, gdy sam jest zobowiązany do jej udzielenia;
- organ może uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Celem rozwiązywania przewidzianego w art. 17 jest zapewnienie dostępu do informacji publicznej nie tylko w zakresie, w jakim pozostaje ona w dyspozycji organów władzy publicznej. Przepis art. 16 stosuje się odpowiednio także do rozstrzygnięć podmiotów niebędących organami władzy publicznej²⁰ a zobowiązanych do udostępnienia informacji, gdyż w demokratycznym państwie prawa coraz więcej spraw jest rozstrzyganych poza strukturami aparatu państwowego lub samorządowego. Ustawodawca stworzył zatem w zakresie procedur udostępniania informacji publicznej w trybie wnioskowym nową kategorię *quasi*-decyzji administracyjnej, różniącej się podmiotem wydającym oraz terminami i treścią uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia informacji²¹.

Ponieważ w tym wypadku nie zawsze mamy do czynienia z instancją odwoławczą, w art. 17 ust. 2 ustawy przewidziano możliwość wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy odpowiednim zastosowaniu do tego wniosku przepisów o odwołaniach²².

Dodać w tym miejscu należy, iż w przypadku, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, odmowa jej udostępnienia następuje zwykłym pismem, bo nie ma podstaw do wydania decyzji administracyjnej w sprawie. W tej materii zgodne są orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i wypowiedzi piśmiennictwa²³.

¹⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 313.

²⁰ Zob. A. Grzesiok-Horosz, *Prawo prasy do informacji publicznej*, s. 39 i literatura tam przywołana.

²¹ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 251.

²² I. Dobosz, *Prawo mediów*, s. 195; P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002, nr 1, s. 8.

²³ Tak np. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., II SA 3301/02, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5, s. 196; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SA 2867/02, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 4, s. 147; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA 4059/02, System Informacji Prawnej LexisNexis 361165. Zob. M. Brzozowska-Pasieka, [w:] *Prawo prasowe*, s. 91 i literatura tam przywołana.

1.2. Postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach o udostępnienie informacji publicznej

Ustawodawca wprowadził w art. 21 dwuinstancyjną sądową kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej. Przepis ten odsyła do przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴.

Tworząc ustawę, uznano, iż spór o odmowę udzielenia prawa do informacji to spór o prawo, a nie fakty, stąd właściwość sądu prawa, a nie sądu słuszności²⁵. Postępowanie w sprawach ze skarg o udostępnianie informacji publicznej toczy się na podstawie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale z uwzględnieniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 50 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, ponadto uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi²⁶. Postępowanie sądowoadministracyjne jest dwuinstancyjne. Odwoławczą instancją od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Jak stanowi przepis art. 13 i 14 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Sąd właściwy w chwili wniesienia skargi zostaje taki do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy²⁷.

Przepis art. 54 p.p.s.a. stanowi, iż skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi i przekazuje on skargę wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia. Przepis art. 21 pkt 1 u.d.i.p. stanowi modyfikację tego przepisu, pozwalając na przyspieszenie rozpoznania sprawy, bowiem przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia

²⁴ Dz.U. 2016, poz.718, dalej jako p.p.s.a. Jedynie na marginesie rozważań wskazać trzeba, iż przepis został zmieniony 1 stycznia 2002 r., poprzez wejście w życie przepisów powołujących dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne.

²⁵ P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, s. 199. Zob. także I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 330.

²⁶ Szerz. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 314 i nast.

²⁷ Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. W. Sawczyn [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 28; A. Kalisz, *Prawo prasowe*, s. 54.

otrzymania skargi²⁸. Przepisy w art. 7 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie nakładają obowiązku załatwienia sprawy sądownoadministracyjnej w ściśle określonym terminie, stanowią jedynie o szybkim załatwieniu sprawy przez sąd²⁹, zaś przepis art. 21 pkt 2 u.d.i.p. jako *lex specialis* stanowi, iż skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę³⁰. W piśmiennictwie podkreśla się, że zakończenie sprawy w tak krótkim terminie może być niemożliwe, jednak sąd jest zobowiązany wyznaczyć w tym terminie rozprawę i przystąpić do rozpatrywania skargi³¹. Zgodnie z przepisem art. 82 i 83 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oblicza się terminy według norm prawa cywilnego³².

Przyspieszenie rozpoznawania spraw w sprawach dostępu do informacji publicznej zapewnia też przepis przejściowy (art. 25 u.d.i.p.) nakazujący rozpoznawanie spraw niezakończonych ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem według nowych zasad³³.

Zgodnie z art. 57 p.p.s.a. skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym³⁴, a ponadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy; określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. W określonych przez przepisy prawa przypadkach skarga powinna też zawierać dowód, że skarżący wezwał właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa³⁵.

²⁸ S. Czarnow, *Wybrane zagadnienia prawne dostępu do informacji publicznej*, „Rejent” 2006, nr 1, s. 90 i nast.

²⁹ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 126 i nast.; P. Szustakiewicz [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, Warszawa 2016, s. 14.

³⁰ E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe*, s. 67; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 330 i nast.

³¹ Szerz. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 331 i nast.

³² Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 467 i nast.

³³ Na ten temat zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 331 i nast.

³⁴ Jak stanowi art. 46 p.p.s.a., każde pismo strony powinno zawierać: oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; oznaczenie rodzaju pisma; osnowę wniosku lub oświadczenia; podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika oraz wymienienie załączników. Gdy pismo strony jest pierwszym pismem w sprawie, powinno ponadto zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz przedmiotu sprawy, pisma zaś dalsze – sygnaturę akt.

³⁵ Przepisy p.p.s.a. stanowią, iż jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czterech dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. Ponadto w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa.

Jak stanowi art. 52 p.p.s.a, skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. W kwestii czy wniesienie skargi do sądu administracyjnego ma poprzedzać wyczerpanie toku instancji istnieją sprzeczne stanowiska³⁶.

Jak podkreśla I. Dobosz, wyrok sądu administracyjnego nie ma charakteru definitywnie przesądzającego dalsze postępowanie organu, jak również osoby udzielającej informacji. Jeżeli bowiem informacji w ogóle nie udzielono, sąd administracyjny może uznać, że doszło do bezczynności i wyznaczyć oznaczony termin, w którym informacja ma zostać udzielona³⁷. Jeżeli odmówiono udzielenia informacji, sąd administracyjny skontroluje przesłanki odmowy i może:

- uchylić decyzję o odmowie udzielenia informacji,
- stwierdzić nieważność decyzji o odmowie udzielenia informacji,
- stwierdzić niezgodność z prawem decyzji o odmowie udzielenia informacji, co, jak stwierdza I. Dobosz³⁸, nie jest jednoznaczne z jej udzieleniem.

1.3. Odmowa udzielenia informacji w prawie prasowym

Przepisy art. 4 prawa prasowego przewidują specyficzny tryb dochodzenia informacji przed sądem administracyjnym właściwy tylko dla prasy. W sytuacji gdy podmiot zobligowany w ogóle nie odpowie na pytanie dziennikarza, bądź nie prześle odmowy mimo żądania dziennikarza lub też przesłana zostanie odmowa udzielenia informacji³⁹, redaktor naczelny ma prawo zaskarżenia tej odmowy lub jej braku (czyli zaskarżona będzie bezczynność podmiotu) w ciągu 30 dni do sądu administracyjnego.

Podkreślić trzeba, iż zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega wyłącznie odmowa udzielenia informacji bądź niezachowanie wymagań określonych w art. 4 ust. 3 prawa prasowego. Przedmiotem skargi może zatem być niezachowanie formy pisemnej, doręczenie odmowy po upływie 3 dni od zażądania jej przez redaktora naczelnego, brak oznaczenia organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której odmowa pochodzi, brak daty pisma zawierającego odmowę, brak oznaczenia adresata (czyli redakcji, której odmówiono udzielenia informacji), brak oznaczenia informacji będącej jej przedmiotem, jak również brak określenia powodów odmowy.

³⁶ Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na ich przytoczenie, zob. przykładowo I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 331 i literatura tam przywołana.

³⁷ Może się zatem zdarzyć, iż udzielona informacja stanie się przedmiotem kolejnej skargi do sądu administracyjnego jako niespełniająca wymogów prawa, zob. I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 196.

³⁸ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 196.

³⁹ M. Brzozowska-Pasieka [w:] *Prawo prasowe*, s. 109.

W omawianym przypadku skargi do sądu administracyjnego nie może wnieść „uprawniony podmiot”, ale jedynie redaktor naczelny, aby skarga była skuteczna, muszą być spełnione wymogi z 4 ust. 3 prawa prasowego. Jedynie bowiem na żądanie redaktora naczelnego doręcza się odmowę udzielenia informacji zainteresowanej redakcji (w grę wchodzi tu zatem art. 50 § 2 p.p.s.a.)⁴⁰. J. Sobczak wskazuje, że chociaż jest to jedynie uprawnienie redaktora naczelnego, stanowi tamę dla nieprzemyślnych żądań wydawania pisemnych odmów informacji. Treść odmowy wynika z komentowanego przepisu i ma ona przekonać redaktora naczelnego o racji podmiotu odmawiającego informacji. Jeżeli nie podziela on zaprezentowanego tam stanowiska, składa skargę do sądu administracyjnego⁴¹. W praktyce dziennikarskiej często odmowa nie następuje wprost, ale przybiera postać dezinformacji przez podanie informacji niepełnych, nierzetelnych i nieaktualnych⁴².

Odmowa udzielenia informacji niebędącej informacją publiczną to czynność faktyczna poddana kontroli sądu administracyjnego na podstawie swego rodzaju zobowiązania prawnego, jakim jest art. 4 ust. 4 prawa prasowego⁴³.

2. Postępowanie przed sądem cywilnym – droga cywilna

Już na początku tej części rozważań przypomnieć trzeba, iż w toku prac nad kolejnymi nowelizacjami ustawy o dostępie do informacji publicznej uznano, że należy ujednolicić system kontroli decyzji odmawiających udzielenia informacji publicznej ze względu na tajemnice ustawowo chronione przez poddanie całości tego rodzaju spraw kognicji sądów administracyjnych i przepisem art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw dokonano skreślenia treści art. 22. Zatem *de lege lata* ów przepis nie obowiązuje.

Przepis przewidywał, że podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę, inne niż niejawną, skarbową lub statystyczną, przysługuje powództwo do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Ustawodawca poddał zatem szczególnej reglamentacji z uwagi na pewne dobra, dostatecznie chronione jedynie na drodze procesu sądowego. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, iż przepis art. 22 rów-

⁴⁰ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 194; M. Brzozowska-Pasieka [w:] *Prawo prasowe*, s. 109 i nast.; P. Wiśniewski [w:] *Prawo prasowe*, s. 112 i nast.

⁴¹ J. Sobczak, *Prawo prasowe*, s. 265 i nast., zob. także M. Zaremba, *Prawo prasowe. Ujęcie praktyczne*, Warszawa 2007, s. 48 i nast.; P. Wiśniewski [w:] *Prawo prasowe*, s. 119.

⁴² E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe*, s. 65; I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 194.

⁴³ A. Kalisz, *Prawo prasowe*, s. 53. Przywołana autorka wskazuje na istotny wyrok NSA, w którym stwierdzono, iż nie można uznać, że to „milczenie” czy „bezczynność” administracji, tak wyrok NSA z 10 stycznia 2007 r., OSK 50/2006, LEX 291197.

noważył postanowienia ustawy dotyczący wyłączenia spod jej działania tajemnic prawem chronionych. Odmowa udostępnienia informacji publicznej podlegała kontroli sądu powszechnego, który – uznając pozew wnioskodawcy – mógł nakazać zobligowanemu podmiotowi udostępnienie tej informacji⁴⁴. Z powództwem o udostępnienie informacji publicznej mógł wystąpić każdy, komu takiego dostępu odmówiono. Powództwo wnosilo się do sądu powszechnego (rejonowego) właściwego ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udzielenia informacji. W charakterze interwenienta ubocznego po stronie pozwanej mógł wystąpić podmiot, którego dotyczyło wyłączenie informacji publicznej.

Stroną w procesie była redakcja prasowa reprezentowana przez redaktora naczelnego⁴⁵.

Podzielić należy pogląd I. Dobosz⁴⁶, iż w przeciwieństwie do postępowania przed sądem administracyjnym postępowanie przed sądem powszechnym odbywało się w normalnym toku, bez żadnych przyspieszeń, co z pewnością, zważywszy przeciętny czas rozpoznawania spraw cywilnych, nie było zbyt zachęcające dla przedstawicieli prasy.

3. Sankcje za nieudostępnienie informacji – droga karna

W razie bezprawnej odmowy udzielenia informacji publicznej dojść może też do postępowania karnego. Przepis art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku⁴⁷ za „nieudostępnienie informacji publicznej” wbrew ciążącemu na konkretnej osobie obowiązкови. Jest to jedyny przepis karny zawarty w komentowanej ustawie⁴⁸.

Dla zaistnienia przestępstwa określonego w art. 23 bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji. Wystarczy fakt, że nie została udostępniona informacja publiczna podlegająca obowiązкови udostępnienia. Ustawodawca zdecydował się na penalizację każdego przypadku nieudostępnienia informacji publicznej, a więc zarówno tej udzielanej w trybie bezwnioskowym, tj. zaniechanie umieszczenia informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, jak również informacji udzielanej w trybie

⁴⁴ Z literatury zob. I. Dobosz, *Prawo mediów*, s. 193; P. Szustakiewicz [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 201 i nast.; M. Zaremba, *Prawo prasowe...*, s.49; K. Sieniawska, *W kierunku demokratyzacji życia publicznego – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, „Casus” 2003, nr 28, s. 32.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/04, podają za: M. Zaremba, *Prawo prasowe...*, s. 50.

⁴⁶ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 193. Zob. także T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 260 i nast.; P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie...*, s. 8.

⁴⁷ Zagadnienie rodzaju i wymiaru kary precyzuje ustawa z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks karny, Dz.U. 2016, poz. 1137, ze zm.

⁴⁸ Zob. E. Czarny-Drożdziejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, nr 2, s. 147; T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 263; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, System Informacji Prawnej, Wolters Kluwer 2016.

wnioskowym. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany podmiot albo w ogóle nie udostępnia informacji, albo wydaje decyzję lub podobne rozstrzygnięcie bez wskazania ustawowych powodów, które mogą skutkować wydaniem takiej decyzji. Realizacja znamion czynu zabronionego w sytuacji pierwszej następuje dopiero z momentem upływu ustawowego terminu na udostępnienie informacji, a w sytuacji drugiej – z chwilą wydania bez podstawy prawnej decyzji odmownej⁴⁹.

Przestępstwo z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter przestępstwa indywidualnego właściwego. Podmiot jest oznaczony poprzez sformułowanie „kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови”. Oznacza to, że sprawcą może być jedynie osoba o szczególnych właściwościach, tzn. taka, na której ciążył obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Będzie to przede wszystkim osoba kierująca podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji, ale i podwładny, którego obowiązek został wyznaczony zakresem obowiązków pracowniczych, nierzadko do określonych na podstawie określonych aktów wewnętrznych⁵⁰. Sprawcą czynu zabronionego, opisanego w art. 23 ustawy, w odniesieniu do informacji publicznych udostępnianych na wniosek będzie osoba, która spełnia jednocześnie trzy warunki: ciąży na niej ustawowy obowiązek udostępnienia informacji, wniosek taki został do niej skierowany oraz jednocześnie jest ona w posiadaniu żądanej informacji.

Przestępstwo to może być popełnione tylko umyślnie, z zamiarem ewentualnym lub bezpośrednim. Zamiar bezpośredni zachodzi wtedy, gdy sprawca obejmuje swoją świadomością wszystkie znamiona tego czynu, a więc ma świadomość ciążącego na nim obowiązku, wie, że wnioskowana informacja dotyczy sprawy publicznej, oraz wie, iż nie zachodzą przesłanki uzasadniające odmowę dostępu do informacji publicznej⁵¹.

Nałożenie sankcji określonej w art. 23 może nastąpić wyłącznie w drodze postępowania prowadzonego przez sąd powszechny w trybie procedury karnej⁵². Jako że sprawa w tym zakresie nie należy do właściwości sądu administracyjnego, skarga wniesiona do sądu administracyjnego w przedmiocie ukarania kierownika jednostki na podstawie art. 23 u.d.i.p. podlega odrzuceniu⁵³.

Przestępstwo prasowe nieudzielenia informacji, o którym mowa w art. 49 prawa prasowego w zw. z art. 11 ust. 2, popełnić mogą osoby zobowiązane do udzielania informacji prasie nie we własnym imieniu, ale w imieniu podmiotów wymienio-

⁴⁹ Szerz. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 227; E. Czarny-Drożdziejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, s. 147; T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz...*, s. 263; P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, s. 8.

⁵⁰ Z wypowiedzi piśmiennictwa zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 142 i nast.; tychże *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 121 i nast.

⁵¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 228; S. Momot, *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10, s. 122.

⁵² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 2016, poz. 1749, ze zm.

⁵³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 stycznia 2011 r., II SAB/Rz 49/10, LEX nr 953623.

nych w art. 4 prawa prasowego, jak kierownicy jednostek organizacyjnych, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby, w granicach obowiązków powierzonych im w tym zakresie⁵⁴. Przepis art. 49 prawa prasowego przewiduje odpowiedzialność karną (kara grzywny albo ograniczenia wolności) za nieudzielenie informacji dziennikarzowi.

Przestępstwo to, jak również przestępstwo określone w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej ścigane są z oskarżenia publicznego.

Zakończenie

Jak podkreśla I. Dobosz, od momentu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wybór drogi postępowania w wypadku odmowy udzielenia informacji podyktowany był konkretnym celem, jaki chciała osiągnąć prasa. W wypadku postępowania przed sądem administracyjnym i sądem powszechnym jest to uzyskanie pożądanej informacji, natomiast w wypadku postępowania karnego chodzić będzie o ukaranie sprawcy, jednak bez możliwości uzyskania na tej drodze informacji⁵⁵.

Udostępnienie informacji w postępowaniu administracyjnym jest czynnością materialno-techniczną, zaś odmowa oraz umorzenie postępowania następuje w drodze decyzji administracyjnej; jest to tzw. negatywna zasada zakończenia postępowania. Zasada kontroli instancyjnej oznacza, że nieudostępnienie informacji poddane jest kontroli organu wyższej instancji, zaś w razie jego braku – możliwe jest złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Korzystnie należy ocenić stworzenie przez ustawodawcę jednolitego trybu załatwiania wniosków na podstawie przepisów komentowanej ustawy, obowiązującego wszystkie podmioty zobowiązane do udzielenia informacji. Na uznanie zasługuje też przepis mówiący o tym, iż dla przyspieszenia toku postępowania odwołanie rozpatruje się w ciągu 14 dni. Jako że przy żądaniu udzielenia informacji publicznej czas jest bardzo istotnym elementem mającym wpływ na jej wartość, stąd pozytywna ocena ustawowego rozwiązania.

Zasada kontroli sądowej to możliwość wniesienia powództwa cywilnego o ustalenie prawa. Obecnie ustawa o dostępie do informacji publicznej takiego uprawnienia nie przewiduje. Podkreślić trzeba, iż postępowanie cywilne dawało ochronę silniejszą niż postępowanie administracyjne, gdyż orzeczenie stwierdzające prawo do uzyskania dostępu do informacji stanowiło podstawę do jej udzielenia. Gdyby orzekał sąd administracyjny i stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji, skutkowałoby to uchYLENIEM decyzji lub stwierdzeniem jej nieważności i w konse-

⁵⁴ Zob. M. Olszyński [w:] *Prawo prasowe*, s. 420 i nast.; P. Wiśniewski [w:] *Prawo prasowe*, s. 592; J. Sobczak, *Prawo prasowe*, s. 889 i nast.; E. Ferenc-Szydelko, *Prawo prasowe*, s. 287 i nast.

⁵⁵ I. Dobosz, *Prawo prasowe*, s. 192. Jak wskazuje R. Socha (*Piórem i paragrafem*, s. 48), sprawy karne związane z bezprawną odmową udzielenia informacji są rzadkością.

kwencji przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracyjny.

Przedmiotem ochrony normy z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej. Za niewywiązanie się z powinności udzielenia informacji grozi sankcja karna. Czyn z art. 23 można popełnić z działania, gdy podejmowane są czynności mające na celu ukrycie informacji albo – co wydaje się sytuacją znacznie częstszą w praktyce – z zaniechania, gdy osoba zobowiązana nie podejmie żadnych działań, aby udostępnić informacje. Warto również dodać, iż funkcjonowanie obok siebie przepisu art. 49 prawa prasowego i art. 23 ustawy o dostępie powoduje sytuację, że podmioty nieudzielające informacji prasie będą ponosić odpowiedzialność karną według odmiennych uregulowań, w zależności od tego, z jakiego rodzaju informacją dziennikarz będzie miał do czynienia.

Opisane w artykule rozwiązania ocenić należy jako wystarczające. Rozważania zakończyć jednakowoż należy konstatacją, iż życzyć by sobie należało jak najszerzego dostępu do informacji publicznych, bez konieczności sięgania do przedstawionych tu instrumentów prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4 i 5.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Brzozowska-Pasieka M. [w:] M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszewski, M. Pasieka, *Prawo prasowe, Komentarz*, Warszawa 2013.
- Czarnow S., *Wybrane zagadnienia prawne dostępu do informacji publicznej*, „Rejent” 2006, nr 1.
- Czarny-Drożdżejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2.
- Dobosz I., *Prawo prasowe. Podręcznik*, Warszawa 2011.
- Ferenc-Szydełko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Grzebiok-Horosz A., *Prawo prasy do informacji publicznej*, „Rocznik Prasoznawczy” 2013.
- Grzebiok-Horosz A., *Ograniczenia dostępu prasy do informacji publicznej*, „Rocznik Prasoznawczy” 2014.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016.
- Sieniawska K., *W kierunku demokratyzacji życia publicznego – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, „Casus” 2003, nr 28.
- Sobczak J., *Prawo prasowe*, Warszawa 2008.

Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002, nr 1.
Zaremba M., *Prawo prasowe. Ujęcie praktyczne*, Warszawa 2007.

LEGAL MEASURES FOR REFUSAL OF PUBLIC INFORMATION

SUMMARY

The subject of the deliberations of the article is the possibility of appealing the refusal of public information. Such option for journalists is provided in the Act on Access to Public Information as well as in the Press Law. The author describes so called “the administrative way”, understood as possibility of appealing the negative administrative decisions to higher authority and then to administrative court. It is also pointed out that until year 2011 there were possibilities of bringing a lawsuit for information to a public court. The Access To information Act and The Press Law contain also criminal penalties for not providing information.

KEY WORDS: The right to public information, the administrative decision, the administrative court, lawsuit for information, offence