

# **Dostęp do informacji publicznej i ochrona danych osobowych (ćwiczenia nr 1)**

**dr Sylwia Kotecka-Kral**

Centrum Badań Problemów Prawnych i  
Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

WPAiE, UWr



Uniwersytet  
Wrocławski



Uniwersytet  
Wrocławski

- **Znaczenie dostępu  
do informacji publicznej**

# Dlaczego potrzebujemy informacji publicznej

- **Czy obywatel, który płaci podatki, ma prawo wiedzieć, jak działa władza publiczna?**
  - władza publiczna, czyli np. prezydent miasta, burmistrz czy wójt zatrudniający urzędników w swoim biurze (np. jakich kompetencji szukał u kandydatów do pracy, czy w ogóle były wolne miejsca pracy w urzędzie, kto o nich wiedział, jak przebiegały konkursy),
  - dyrektor sądu dysponujący budżetem na remont sądu (jak wysoki budżet, na co wydany),
  - marszałek województwa rozdzielający środki finansowe (dotacje) z Unii Europejskiej (jakie kryteria przyznawania dotacji, dla kogo, wysokość dofinansowania),
  - ile kosztowała reforma wprowadzona przez ministra.



# Dlaczego potrzebujemy informacji publicznej



- Zdjęcie:  
<http://info.wyborcza.pl/temat/wyborcza/wiat+przystank%C3%B3w>
- Budowa jednej to ok. 400 tys. zł
- Do przystanków zostanie doprowadzony Internet
- Źródło:  
[http://www.naszekielce.com/?q=kielce\\_b%C4%99d%C4%85\\_mia%C5%82y\\_najdro%C5%BCsze\\_przystanki\\_w\\_polsce](http://www.naszekielce.com/?q=kielce_b%C4%99d%C4%85_mia%C5%82y_najdro%C5%BCsze_przystanki_w_polsce)



# Dlaczego potrzebujemy informacji publicznej

- <https://gazetawroclawska.pl/gmina-kupila-nowe-urny-ale-nie-mieszczą-się-w-drzwiach/ar/10556996>
- <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,23443339,targówek-urny-na-wybory-poczekają-w-smietniku.html>
- <https://finanse.wp.pl/transparentność-kosztuje-o-biznesie-z-wyborczej-urny-6307281068611713a>
- <http://bip.um.wroc.pl/przetarg/27573/urny-wyborcze>



# Dlaczego potrzebujemy informacji publicznej

- <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/308099991-Listy-poparcia-do-KRS-prokuratura-wkracza-do-akcji.html>
  - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA1208209B>
  - <https://uodo.gov.pl/pl/138/1127>
- Art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
- Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

# Jeszcze o prawomocności materialnej wyroków NSA

- Artykuł 170 p.p.s.a. dotyczy prawomocności materialnej orzeczenia, która polega na związaniu tym orzeczeniem określonych podmiotów. Podmiotami tymi są przede wszystkim strony postępowania oraz sąd, który wydał orzeczenie, a także inne sądy i inne organy państwowe. Orzeczenie wiąże również inne osoby, ale tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie.
- Istota mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu wyraża się w tym, że także inne sądy i inne organy państwowe, a w wypadkach przewidzianych w ustawie – także inne osoby, muszą brać pod uwagę fakt istnienia oraz treść prawomocnego orzeczenia sądu.
- Po uprawomocnieniu się tego orzeczenia zawarte w nim stanowisko będzie bowiem wiążące wobec wszystkich organów wskazanych w art. 170 p.p.s.a.
- **Podmioty wymienione w art. 170 p.p.s.a. muszą przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu.**

# Dlaczego potrzebujemy informacji publicznej

- Czy potrafią Państwo podać inne przykłady, w których jawność działania władzy jest pożądana lub wręcz konieczna...?





# Co to jest jawność?

- **Jawność** – powszechna widoczność, nieukrywanie czegoś, brak tajności, dostępność dla ogółu, otwartość, szczerowość
- Brak definicji legalnej pojęcia „jawność” (nie ma definicji jawności w aktach prawnych)
- Zob. projekt ustawy o jawności życia publicznego
  - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351>
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz niektórych innych ustaw
  - projekt dotyczy rozszerzenia zakresu danych zawartych w oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne o informacje dotyczące, oprócz majątku osobistego i majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową także majątku osobistego małżonka oraz majątku osobistego i objętego małżeńską wspólnością majątkową dzieci własnych, dzieci małżonka, dzieci przysposobionych oraz osób pozostających we wspólnym pożyciu z osobą obowiązana do złożenia oświadczenia, a także rozszerzenia kategorii osób zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych
  - <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A8EA5D209D56B025C12584660037541C>



# Jawność

- Jawność nie jest zasadą konstytucyjną
- Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wskazywał na zasadę jawności w działaniu władzy publicznej, ale nie określił jej jako zasady konstytucyjnej.
- Trybunał Konstytucyjny nie wywiódł również zasady jawności działania władzy publicznej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

# Jawność działania władzy

- Ujmowana jest przez przedstawicieli doktryny (nauki prawa) jako:
  - wartość przełomu ery przemysłowej i informatycznej
    - która pozwala osiągnąć inne fundamentalne dobra społeczne, ponieważ jest warunkiem i zarazem skutkiem urzeczywistniania prawa do informacji
  - zasada (ale nie wynikająca z Konstytucji)
  - postulat
  - opis działań, kwalifikowanych zazwyczaj pozytywnie
  - idea
- Jawność jest stopniowalna
  - jawność
  - ograniczona jawność
  - brak jawności



# Jawność życia publicznego a informacja publiczna

- Dostęp do informacji publicznej jest przesłanką jawności życia publicznego, przestrzeni publicznej wypełnionej działalnością władz publicznych, osób pełniących funkcje publiczne, ale także działalnością osób niezwiązanych z jakimkolwiek aparatem władzy (np. osób publicznych).
- Zasada jawności opiera się na prawie do informacji.
- Jawność działania aparatu publicznego staje się wartością samą w sobie.



# Wzorzec jawności życia publicznego

- System działania władzy publicznej, w którym zapewnia się w szczególności:
  - wolność uzyskiwania i rozpowszechniania informacji,
  - transparentność finansów publicznych, rozumianą jako możliwość pełnej dostępności wszelkich informacji związanych z majątkiem publicznym i wydatkowaniem środków publicznych,
  - dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej, zapewniający możliwość obserwowania, badania i zrozumienia przyczyn oraz mechanizmów jej działania,
  - otwarcie zasobów publicznych – możliwość uzyskiwania, bez ograniczeń technicznych i prawnych, wszelkich danych publicznych będących w posiadaniu organów władzy publicznej dla ich wykorzystywania w celach ekonomicznych i pozaekonomicznych przez każdego zainteresowanego, w tym osoby fizyczne i prawne.



# Konstytucyjne podstawy jawności

- Regulacje gwarantujące jednostkom dostęp do informacji publicznej występują w większości demokratycznych państw europejskich, chociaż nie zawsze zapisane są w konstytucjach.
- Nie ma ich w konstytucjach np. Niemiec, Francji, Włoch, Irlandii, Danii, ale są w ich ustawach.
- W polskiej Konstytucji:
  - art. 54 – wolność słowa
  - art. 51 – ochrona informacji o sobie
  - **art. 61 – prawo dostępu do informacji publicznej**
  - art. 74 – prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska



# Prawo międzynarodowe i unijne

- Zob. Bartłomiej Opaliński, Rozdział I. Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej, tekst dostępny na stronie internetowej:

[https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product\\_custom\\_files/1/5/15393-dostep-do-informacji-publicznej-plyta-cd-przemyslaw-szustakiewicz-darmowy-fragment.pdf](https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/5/15393-dostep-do-informacji-publicznej-plyta-cd-przemyslaw-szustakiewicz-darmowy-fragment.pdf)



# Prawo do informacji publicznej prawem podmiotowym

- Prawo do informacji publicznej to uprawnienie wynikające z prawa podmiotowego jednostki, czyli:
- wzorzec możliwego postępowania, a to postępowanie przysługuje ze względu na przepis prawa w znaczeniu przedmiotowym, który określa treść i warunki korzystania z prawa skorelowanego z obowiązkiem innych podmiotów do określonego zachowania się
  - mam przyznane prawem uprawnienie do żądania informacji publicznej, a inne podmioty mają obowiązek mi jej udzielić
- obowiązek stworzenia przez inne podmioty przestrzeni informacyjnej, w której samodzielnie porusza się jednostka
  - zamieszczenie informacji publicznych w Internecie. W tym systemie jednostka porusza się samodzielnie, a zadanie wyszukania informacji spoczywa na niej. Podmioty zobowiązane do udzielania informacji udostępniają "jedynie" swoje zasoby (w kształcie określonym przez ustawodawcę).





# Prawo do informacji publicznej prawem podmiotowym

- Należy postrzegać prawo do informacji jako uprawnienie skierowane do **organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego**, a także innych **osób oraz jednostek organizacyjnych** (np. spółdzielni mieszkaniowej, stowarzyszenia) w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.



# Znaczenie prawa do informacji publicznej

- Prawo do informacji publicznej ma:
- zapewniać jawność (transparentność, przejrzystość,) sprawowania władzy publicznej, w tym procesu ustawodawczego i samych przedstawicieli władzy ustawodawczej
  - lobbying w procesie stanowienia prawa
  - jawność ekspertyz dotyczących procedowanych aktów prawnych
  - stenogramy z posiedzeń Sejmu, komisji sejmowych
- ułatwiać kontrolę sprawowania władzy publicznej
  - wpływ na kulturę polityczną (podejmowanie decyzji „w świetle jupiterów”, tłumaczenie motywów podjętych decyzji)
- poprawiać jakość funkcjonowania organów władzy
- kontrolować przyzwoitość życia politycznego
- zapewniać jawność finansów publicznych
- zapobiegać nadużyciom, w tym korupcji
  - oświadczenia majątkowe
  - rejestry korzyści
- ujawniać nadużycia
- wzmacniać świadomy udział obywateli w życiu publicznym



# Znaczenie prawa do informacji publicznej

- Rola obywatela nie kończy się z chwilą oddania głosu w wyborach i wyłonienia organu z tych wyborów pochodzącego (jak Sejm, Senat, samorząd terytorialny).
- Jeśli są to organy reprezentujące społeczeństwo i jeśli wybrane zostały w oparciu o zgłoszony wcześniej i prezentowany wyborcom program, to obywatele, którzy ten program poparli, są żywotnie zainteresowani nie tylko jego realizacją, ale także działaniami podejmowanymi przez te organy i uzyskiwanymi rezultatami.
- Prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz.



# Znaczenie informacji publicznej w gospodarce

- Prawo do informacji publicznej jest **prawem politycznym**, ale ma również swój **wymiar gospodarczy**, zorientowany na uzyskanie korzyści majątkowych
  - dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U.U.E.L.2003.345.90 z dnia 2003.12.31)
- Dyrektywa obejmuje wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji - oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji - niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (zapisane na papierze, zapisane w formie elektronicznej lub zarejestrowane w formie dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej).
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1446)



# Znaczenie informacji publicznej w gospodarce

- Sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takiej jak społeczna, ekonomiczna, geograficzna, dotycząca pogody, turystyczna, gospodarcza, informacji patentowej i edukacyjnej.
- Informacja sektora publicznego jest **ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi**, a wraz z rozwojem usług bezprzewodowych stanie się jeszcze ważniejszym ich zasobem.
- Zasadnicze znaczenie będzie mieć w tym kontekście szeroki geograficzny zasięg ponadgraniczny.
- Większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do **wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy**.



# Inny pogląd w dyskusji o znaczeniu prawa do informacji publicznej

- Źródło: M. Haczkowska (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX
- Art. 61 Konstytucji RP przyczynia się do osłabiania państwa, gdyż zmusza jego funkcjonariuszy (urzędników) do zacierania wrażenia nieuchronnej alienacji aparatu biurokratycznego, utrudniając jego sprawne funkcjonowanie.
- Sprawność ta jest osłabiana przez konieczność udzielania laikom z założenia mało istotnych informacji, bo najważniejsze informacje powinny być okryte tajemnicą
  - zob. także tzw. nadużycie prawa do informacji publicznej



# Inny pogląd w dyskusji o znaczeniu prawa do informacji publicznej

- Obywatele uzyskali nowe możliwości wglądu w działalność instytucji władzy publicznej dzięki rozwojowi Internetu, pozwalającemu wirtualnie docierać do wielu danych, umieszczanych w sieci przez różne podmioty publiczne.
- Z jednej strony z pewnością powiększa to zakres korzystania z zapisanego w art. 61 Konstytucji RP prawa obywatelskiego, ale z drugiej - ma wymiar antyegalitarny, gdyż nie wszyscy mają dostęp do tego źródła informacji.
- Na dodatek niemożliwa do okiełznania w warunkach liberalnej demokracji wirtualna rzeczywistość stawia pod potężnym znakiem zapytania skuteczność opcji przewidzianej w ust. 3 art. 61 Konstytucji.
- Urzędowo kontrolowane ograniczenie prawa do informacji staje się iluzoryczne w sytuacji mnożących się ataków hakerskich, przełamujących najwymyślniejsze zabezpieczenia.



# Inny pogląd w dyskusji o znaczeniu prawa do informacji publicznej

- Czy na pewno udział „rozgorączkowanych tłumów” w obradach gremiów decyzyjnych wywiera korzystny wpływ na podejmowane rozstrzygnięcia...?
- Potrzeba wyodrębnienia instytucji publicznych wynika z niemożliwości rozstrzygania przez ogół o wymagających merytorycznej wiedzy kwestiach, jakie poddawane są osądowi laików w przypadku wpuszczenia ich na salę obrad.
- Syndrom braku fachowości zostaje dodatkowo wzmocniony w przypadku stworzenia możliwości przynajmniej biernej partycypacji publiczności w obradach.







Uniwersytet  
Wrocławski

- **Zakres zastosowania DostInfPublU**

# Zakres zastosowania

- Art. 1 ust. 1 DostInfPublU
- Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.



# Zakres zastosowania

- Art. 1 ust. 2 DostInfPublU
- 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, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej "centralnym repozytorium".

# Zakres zastosowania

- Art. 1 ust. 3 DostInfPublU
- Przepisów ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium oraz jej udostępniania w tym repozytorium nie stosuje się do:1) centralnej bazy danych ksiąg wieczystych, o której mowa w art. 36<sup>3</sup> ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2018 r. poz. 1916 i 2354 oraz z 2019 r. poz. 730);
- 2) Krajowego Rejestru Karnego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1158);
- 3) Krajowego Rejestru Sądowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986 i 1544 oraz z 2019 r. poz. 55, 60 i 534) oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy;
- 4) rejestru zastawów, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2017);
- 5) Rejestru Należności Publicznoprawnych, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, z późn. zm.).





Uniwersytet  
Wrocławski

**Dziękuję za uwagę!**