

**I OPS 7/13 - Uchwała NSA**

Data orzeczenia	2013-12-09	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2013-05-27	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Irena Kamińska /sprawozdawca/ Jerzy Bujko Małgorzata Borowiec Małgorzata Jaśkowska Marek Stojanowski Roman Hauser /przewodniczący/ Włodzimierz Ryms /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Skarżony organ	Prokurator	
Treść wyniku	Podjęto uchwałę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198 art 6, art 10 ust 1 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.</i> Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art 30, art 47, art 61 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i>	

TEZY

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 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie : Przewodniczący: sędzia NSA Roman Hauser
Sędziowie NSA: Irena Kamińska (sprawozdawca) Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca)
Małgorzata Borowiec Jerzy Bujko Małgorzata Jaśkowska Marek Stojanowski Protokolant:
asystent sędziego Łukasz Mazur z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej L. N. po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2013 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 91/13, w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.), składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: "Czy akta zakończonego postępowania przygotowawczego

jako zbiór dokumentów stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)" podjął następującą uchwałę: 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 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

UZASADNIENIE

W toku rozpoznawania skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 187 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r. poz. 270 ze zm., dalej P.p.s.a.), postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 91/13 przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

"Czy akta zakończonego postępowania przygotowawczego jako zbiór dokumentów stanowią informację publiczną w rozumieniu art.1 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)."

Zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 października 2012 r. sygn. akt II SAB/Łd 113/12 w sprawie ze skargi na bezczynność Prokuratora Rejonowego w B. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

S. M. skierował w dniu 8 maja 2012r. do Prokuratora Rejonowego w B. wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci " wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy prowadzonej przez Prokuraturę Rejonową w B. , w której umorzono dochodzenie - sygn. akt: z udziałem prokuratora [...]". Prokurator Rejonowy w B. pismem z dnia 14 kwietnia 2012r. odmówił dostępu do wskazanych akt i wyjaśnił, że wprawdzie prokuratura jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.), jednak akta sprawy jako zbiór różnego rodzaju informacji, t.j. takich , które są informacją publiczną i takich, które jej nie stanowią, w całości nie są informacją publiczną wobec czego w takiej postaci nie mogą podlegać udostępnieniu. Ponadto Prokurator wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie realizuje prawa dostępu do akt prowadzonych spraw, gdyż prawo takie przysługuje stronom na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz.555 ze zm.). Pismem z dnia 1 sierpnia 2012 r. S. M. złożył skargę na bezczynność Prokuratora Rejonowego w B. i nie zgodził się z poglądem, że akta zakończonych postępowań przygotowawczych nie mają waloru informacji publicznej. Podniósł, że postępowanie we wskazanej przez niego sprawie dotyczyło osób publicznych będących funkcjonariuszami zatrudnionymi w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w B. i dotyczyło uzyskania przez te osoby zezwolenia na prace

budowlane. Ponieważ żądane akta są - zdaniem skarżącego - informacją publiczną, organ odmawiając ich udostępnienia powinien był wydać decyzję administracyjną w oparciu o art. 16 u.d.i.p.

Organ zarówno w odpowiedzi na skargę, jak i na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi w dniu 12 października 2012r. wniósł o oddalenie skargi na bezczynność i zajął, co do charakteru żądanej informacji, stanowisko jak w piśmie z dnia 14 kwietnia 2012 r.

Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku wskazał, na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące kwestii możliwości udostępniania, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, akt spraw jako całości. Sąd powołał orzeczenia, w których uznano, że akta spraw nie podlegają udostępnieniu (wyrok NSA z dnia 28 października 2009r., sygn. akt I OSK 714/09, wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010r. sygn. akt I OSK 83/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2006 r., sygn. akt I SAB/Kr 87/06) oraz orzeczenia, w których uznano, że akta spraw są informacją publiczną i powinny podlegać udostępnieniu (wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt I OSK 1113/04, wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1918/07, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 974/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 września 2010r., sygn. akt II SAB/Kr 70/08, wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt II SAB/Łd 22/11, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Go 31/12). Sąd pierwszej instancji przychylił się do drugiego z prezentowanych stanowisk i uznał, że akta zakończonych postępowań prowadzonych przez prokuratora spełniają warunki zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe dla ich udostępniania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Do obowiązków organu należy jednak szczególnie wnikliwa kwalifikacja poszczególnych dokumentów w ramach rozpatrywania żądania strony, pod kątem wyłączeń objętych art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd zobowiązał w tej sytuacji Prokuratora Rejonowego w B. do załatwienia wniosku S. M. z dnia 8 maja 2012 r. w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku i orzekł o kosztach postępowania sądowego.

Skargę kasacyjną od tego wyroku do Naczelnego Sadu Administracyjnego wniósł Prokurator Okręgowy w P., zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, tj. art.1 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędną jego wykładnię wyrażającą się w przyjęciu poglądu prawnego, że akta zakończonego postępowania przygotowawczego stanowią informację publiczną, podczas gdy prawidłowa jego interpretacja prowadzi do wniosku odmiennego. Z tych względów Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną uznał, że w sprawie wystąpiło wskazane w sentencji postanowienia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że nie budzi wątpliwości, iż stosownie do unormowania art. 1 ust. 3 i art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270

poz.1599 ze zm.) prokurator, jako organ ochrony prawnej, którego zadaniem jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw, mieści się w pojęciu podmiotu wykonującego zadania publiczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją jednak różnice stanowisk co do dopuszczalności udostępniania, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, akt zakończonych postępowań przygotowawczych jako całości, jako zbioru dokumentów lub też jako zbioru różnego rodzaju informacji.

W orzeczeniach uznających za niedopuszczalne udostępnianie takich akt jako zbioru dokumentów przyjmuje się, że akta jako zbiór różnego rodzaju informacji – t.j. takich, które są informacją publiczną i takich które jej nie stanowią – nie są w całości informacją publiczną i nie powinny być w całości udostępniane. Stanowisko to umacnia brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten określa zakres uprawnień służących realizacji prawa do informacji publicznej i jako jedno z nich wskazuje prawo wglądu do dokumentów. Norma wynikająca z tego przepisu, jak i pozostałe normy ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie regulują dostępu do akt sprawy jako zbioru różnorodnych dokumentów. Wnioskodawca winien w tej sytuacji wskazać jakiego rodzaju informacja zawarta w aktach sprawy jest przedmiotem jego zainteresowania i żądać jej udostępnienia. Przyjęcie stanowiska, że wnioskodawca powinien wskazać dokumenty, których udostępnienia żąda prowadzi do sytuacji, że nie mogąc zapoznać się z aktami sprawy nie będzie miał możliwości wskazania, o jakie dokumenty chodzi. Wnioskodawca na skutek tego nie miałby możliwości sprecyzowania wniosku, co może oznaczać, że nie mógłby realizować swojego publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej.

W orzeczeniach opowiadających się za możliwością udostępnienia akt spraw zakończonych postępowań przygotowawczych, jako informacji publicznej prezentowane jest natomiast stanowisko, że akta takie stanowią informację o działalności organów publicznych, do których dostęp gwarantuje art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuujący publiczne prawo obywatela dostępu do informacji publicznej. Akta postępowania przygotowawczego stanowią szczególny rodzaj informacji publicznej, jako zbiór materiałów zawierających wszelki informacje i dowody zebrane w toku postępowania. Niektóre materiały w aktach mogą mieć charakter poufny i nie mogą być przedmiotem zwykłego udostępnienia, jakiemu podlegają dokumenty o mniej sformalizowanym charakterze. Jest to jednak kwestia sposobu i formy udzielenia informacji, nie zaś podstawa do wyłączenia akt spod działania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W stanowisku zajęтым przez Prokuratora Okręgowego w P. dotyczącym przedstawionego składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawnego, podtrzymano argumentację zawartą w skardze kasacyjnej i wskazano, że nie tyle akta postępowania jako całość, lecz zawarte w nich nośniki informacji publicznej stanowią źródło informacji o działaniu organów władzy publicznej. W związku z tym, to właśnie na podstawie

danych zawartych w aktach może być udzielona informacja publiczna, co w żadnej mierze nie może być utożsamiane z obowiązkiem udostępniania całości lub części akt postępowania przygotowawczego.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały, że akta umorzonego postępowania przygotowawczego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej do czasu upływu terminu przedawnienia karalności czynu, określonego w przepisach prawa karnego materialnego.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając przedstawione zagadnienie prawne zważył, co następuje:

Spełnione zostały przesłanki określone w art. 187 § 1 P.p.s.a. uzasadniające podjęcie uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne, ponieważ pytanie sformułowane zostało w okolicznościach konkretnej sprawy, przy istniejącej rozbieżności poglądów w orzecznictwie sądów administracyjnych, a jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla rozpoznania sprawy.

Rozważania dotyczące przedstawionego zagadnienia prawnego należy zacząć od analizy treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Stanowi on, że każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Definicja ta jest bardzo ogólnikowa i poza tym posługuje się określeniem "sprawa publiczna", które nie zostało zdefiniowane w ustawie a jego zrozumienie jest kluczowe dla prawidłowego ustalenia treści zawartej w tym przepisie normy prawnej. Ustalając znaczenie pojęcia "sprawa publiczna" należy mieć na uwadze treść art. 61 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazana norma konstytucyjna prawo do informacji publicznej wiąże z działalnością organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera natomiast przykładowe wyliczenie rodzajów informacji będących informacjami publicznymi. Uzyskanie informacji o takiej sprawie, poza walorem informacyjnym, może też mieć wpływ na funkcjonowanie organów władzy, a w konsekwencji funkcjonowanie państwa prawnego. Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może bowiem przyczynić się do poprawy standardów dotyczących ochrony praw obywatelskich, przestrzegania przepisów prawa, poprawy relacji w stosunkach obywatel - państwo i wreszcie budować zaufanie do organów władzy publicznej.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca zwrócił się, w oparciu o przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, o udostępnienie mu akt zakończonego postępowania przygotowawczego, jako zbioru dokumentów stanowiących informację publiczną. Zdeterminowało to sposób sformułowania zagadnienia prawnego. W istocie jednak przed udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy akta sprawy postępowania

przygotowawczego mogą być udostępniane w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, konieczne jest rozstrzygnięcie dwóch problemów. Po pierwsze: czym są akta sprawy postępowania przygotowawczego, administracyjnego czy też sądowego oraz czy ich ujawnienie (skoro dotyczą indywidualnej sprawy jednostki) służy wskazanym wyżej celom dla których uchwalona została ustawa o dostępie do informacji publicznej. Po drugie, jak powinien być sformułowany wniosek, w części dotyczącej żądania, aby można było uznać, że jest to wniosek o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Akta sądowe, administracyjne, bądź też 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, a 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 dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentującym pogląd, iż akta spraw sądowych, administracyjnych i postępowań przygotowawczych powinny być udostępniane w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazywano, że akta takie zawierają informacje, o których mowa w art. 6 ust.3 ustawy, dotyczącej zasad funkcjonowania podmiotów wskazanych w art. 4 ustawy (zob. np. wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2006 r. sygn. akt I OSK 1113/04). Zapadały także orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentujące poglądy odmienne (zob. wyroki NSA z dnia : 5 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2889/12, z 12 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 2937/12, z 25 października 2012 r. sygn. akt I OSK 1813/12, z 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 757/12, z 14 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2662/12).

Określenie " zasada " oznacza tezę, w treści której zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, regułą dającą się ująć w sposób sformalizowany i określającą działanie mające zastosowanie w określonej dziedzinie. Jeśli zatem mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, należy przez to rozumieć kwestie natury ogólnej dotyczące sposobu wykonywania zadań publicznych, załatwiania spraw i podejmowania przez taki podmiot decyzji. Informację publiczną zawierają zatem dokumenty świadczące o sprawności działania organu, terminowości podejmowanych przez niego czynności, języku komunikacji z obywatelem jakim posługuje się organ w pismach urzędowych. Przykładem takiego dokumentu, zawierającego informację o zasadach i sposobie funkcjonowania organu władzy publicznej jest metryka sprawy, o której mowa w art. 66 a kpa. W treści metryki określa się podejmowane przez organ czynności oraz wskazuje osoby, które uczestniczyły w ich podejmowaniu. Metryka jest na bieżąco aktualizowana i stanowi

obowiązkowy element aktu postępowania administracyjnego, zawiera wobec tego aktualną informację o sposobie działania organu w konkretnej indywidualnej sprawie. Niewątpliwie akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, zawierają nośniki na których utrwalona została informacja publiczna, choćby dokumenty urzędowe, zdefiniowane w art. 6 ust.2 u.d.i.p.. Jednak akta konkretnej sprawy dotyczą sprawy indywidualnej i ich udostępnianie nie zawsze służy celom, o których była mowa na wstępie i które legły u podstaw tworzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy zatem rozważyć czy żądanie udostępnienia aktu, jako zbioru różnorodnych materiałów, jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p. Artykuł 10 ustawy nie określa żadnej formy ani też ram wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, że do postępowania dotyczącego informacji publicznej nie stosuje się pewnych ogólnych zasad odnoszących się do postępowań administracyjnych. Mają one charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania władzy publicznej. Pozwalają adresatowi wniosku na jego zgodne z prawem rozpoznanie, zapewniają ponadto należyłą ochronę praw przysługujących wnioskodawcy. Podmiot do którego wniosek został skierowany nie jest upoważniony do jego modyfikacji, powinien zatem móc prawidłowo rozpoznać intencje strony. Wniosek musi, wobec tego, spełniać choćby minimalne wymogi formalne pozwalające na określenie przedmiotu i zakresu żądania, co pozwala na jego prawidłowe odczytanie i załatwienie.

Należy jeszcze raz powtórzyć, że zgodnie z art. 61 ust. 1 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 uzyskania, tak rozumianej, informacji publicznej przysługuje zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. każdemu. Jednak prawo, którego realizacji domaga się wnioskodawca musi zostać we wniosku skonkretyzowane. Należy podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. akt II SAB/Kr 58/07, że "każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem". Za trafne uznać należy również stanowisko dotyczące niezbędnych elementów formalnych, które powinien zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Za elementy takie uznane zostały: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy

(zob. H.Knysiak - Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Lexis Nexis, Warszawa 2013 , str. 224).

Zarówno norma konstytucyjna zawarta w art. 61 konstytucji, jak i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, będący przykładowym wyliczeniem rodzajów takiej informacji, zawierają bardzo ogólne wskazania co do zakresów, których może dotyczyć wniosek rozpoznawany w oparciu o art. 10 u.d.i.p.. I tak np. określenie " działalność organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne " ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Podobnie oceniać należy treść pojęciową zawartą w art. 6 u.d.i.p. Dlatego nie można uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz czyni to bardzo ogólnie (np. o stanie spraw, zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, stanie państwa). Wnioski tak sformułowane nie są żądaniem udostępnienia informacji publicznej i nie mogą być prawidłowo rozpoznane, bowiem nie jest określony zakres żądania.

Akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, jako całość są zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ , który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. . Akta są więc pewnym przedmiotem , którego dotyczą przepisy szczególne dotyczące zarówno jego tworzenia , rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania.

Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym mieć na uwadze, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki nie zawiera zatem jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy w tej sytuacji stwierdzić, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów dotyczących zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Za takim stanowiskiem przemawiają też konstytucyjne zasady zawarte w art. 30 , 32 ust.1 i art. 47 Konstytucji oraz treść art. 1 ust.2 u.d.i.p. Ten ostatni przepis stanowi, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to , że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisami takimi są np. art. 73 - 74 kpa , 156 i 321 kpk, §94

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38 , poz. 249 ze zm.), art. 525 kpc , czy też art. 12a §2 P.p.s.a. Art. 73 §1 stanowi, że strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Organ administracji publicznej może odmówić umożliwienia stronie dostępu do akt lub ich części i na odmowę taką, wydaną w formie postanowienia służy stronie zażalenie. Z art. 12 a §2 P.p.s.a. wynika, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania i mają one prawo przeglądania akt i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt. Należy uznać, że dotyczy to akt zarówno toczącego się jak, i zakońzonego postępowania. Na mocy §94 ust. 1 i 2 wskazanego rozporządzenia ministra sprawiedliwości o udostępnieniu akt podmiotom niemającym uprawnień procesowych decyduje przewodniczący wydziału. Zgodnie z art. 525 Kodeksu postępowania cywilnego, który dotyczy postępowania nieprocesowego, akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto potrzebę przejrzenia dostatecznie usprawiedliwi. Na tych samych zasadach dopuszczalne jest sporządzenie i otrzymywanie odpisów i wyciągów z akt. Przepis ten stanowi dopełnienie regulacji zawartej w art. 9 K.p.c., proklamującym jawność postępowania sądowego oraz zasadę swobodnego dostępu stron i uczestników postępowania do akt rozpoznawanej sprawy. Zasada ta obejmuje zarówno czas trwania postępowania, jak i czas po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie (por. Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz - Tadeusz Ereciński, Jacek Gudowski, Maria Jędrzejewska, Wydanie 2, Lexis Nexis, Warszawa 2007, str.82). Z kolei art. 156 §1 k.p.k. prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możliwość sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określonemu w art. 416 kpk. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Chociaż przepis nie stanowi tego *expresis verbis* należy przyjąć, że dotyczy on akt sądowych zarówno toczącego się, jak i zakońzonego postępowania. Art. 156 §5 i 5a odnoszą się do postępowania przygotowawczego.

Przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a kpk oraz art.525 kpc i §94 regulaminu sądowego w stosunku do wszystkich, a nie tylko wobec stron postępowania, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust.2 u.d.i.p. i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przyjęcie, że w pozostałych przypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych, niż osoby działające w oparciu o art. 10 u.d.i.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z przedstawionych wcześniej rozważań wynika ponadto, że ustawodawca, co do którego zakładamy walor racjonalności, ilekroć przewiduje, że określony podmiot może, czy też powinien mieć dostęp do akt jakiegokolwiek postępowania, wyraźnie reguluje to w przepisach

ustawy. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają takiego uregulowania. Jak trafnie wskazano w części orzeczeń sądów administracyjnych art.3 ust.2 u.d.i.p. określający przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej jako jedno z uprawnień wskazuje prawo wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru (zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2662/12). Przedstawione powyżej stanowisko umacnia brzmienie art. 6 ust. 4 lit. a u.d.i.p. , w którym ustawodawca stwierdził , że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych. Tak więc tylko w jednym wypadku adresat wniosku jest zobowiązany do udostępnienia nie tylko informacji publicznej zawartej na dowolnym nośniku, ale również treści i postaci tego nośnika. Trzeba jeszcze dodać, że gdyby przyjąć pogląd odmienny od prezentowanego, należałoby w konsekwencji uznać, iż podmioty dysponujące aktami sprawy powinny również realizować obowiązki wskazane w art. 12 ust.2 u.d.i.p., tj. obowiązek zapewnienia możliwości kopiowania akt sprawy lub ich przeniesienia na odpowiedni i powszechnie stosowany nośnik.

Trzeba nadto wskazać, że zgodnie z art.30 Konstytucji przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i jej ochrona jest obowiązkiem władz publicznych . Poza tym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego , czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma poddać działanie organów władzy publicznej, osób i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym - kontroli społecznej, czynić je bardziej transparentnymi , a tym samym zapewnić prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa. Jej celem , ponad wszelką wątpliwość, nie było narażenie obywateli na utratę prywatności i poddanie ich działań i zachowań osądowi " każdego" kto zechce zapoznać się z aktami sprawy, w której występowali jako strona czy uczestnik postępowania. W aktach sądowych i aktach postępowań przygotowawczych znajduje się szereg dokumentów i informacji, które udostępnione , nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Zwłaszcza, iż z praktyki orzeczniczej wynika , że w przeważającej liczbie spraw (tak jak w rozpoznawanej) wnioskodawca podając sygnaturę sprawy zna dane osobowe strony, której akta tej sprawy dotyczą. Ich zanonimizowanie nie chroni podmiotów biorących udział w postępowaniu przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie w świetle wskazanych wcześniej norm konstytucyjnych.

W piśmiennictwie wyrażano przekonanie, że udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty (Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sadowoadministracyjnym, Hanna Knysiak - Molczyk, Lexis Nexis, Warszawa 2013 , s 191).

Wnioskodawca żądając dostępu do akt sprawy, które jako całość tworzą zbiór materiałów,

domaga się w istocie nie udostępnienia informacji publicznej, lecz dostępu do tego zbioru.

Mając wszystko to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 15 §1 pkt 3 i art. 264 §1 i 2 P.p.s.a. podjął następującą uchwałę:

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 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

[Powrót do listy](#)