

Marek JASIŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Tomasz POŁOMSKI

Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Streszczenie

Jedną z cech państwa demokratycznego jest dążenie do zagwarantowania obywatelom współuczestnictwa w procesie zarządzania sprawami publicznymi. Jeżeli nie istnieją wyraźnie wskazane w odpowiednich przepisach powody, instytucje publiczne zobowiązane są do udzielenia dostępu do dokumentów publicznych i to w ustawowo określonym terminie. Z drugiej strony łatwy i powszechny dostęp do informacji charakterystyczny dla społeczeństwa informacyjnego może naruszać dobra osobiste obywateli, a także stanowić zagrożenie dla interesu publicznego. Ustanowione przepisy regulują także tę kwestię. Zagwarantowanie jednocześnie dostępu do danych i ochrony danych stoi w pozornej sprzeczności. Artykuł porusza kwestie prawne związane z wprowadzanymi rozwiązaniami. Przedstawiono dane statystyczne, ilustrujące zjawiska związane z dostępem do informacji publicznej. Zbadano także, jak wprowadzone przepisy funkcjonują w praktyce.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, ochrona danych osobowych, prawo do informacji.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE INFORMATION SOCIETY

Summary

One of the features of a democratic state is to strive to guarantee citizens participation in the process of managing public affairs. If there are no specific reasons indicated in the relevant regulations, public institutions are obliged to grant access to public documents within the statutory deadline. On the other hand, easy and universal access to information characteristic of the information society may violate the personal rights of citizens and may also be a threat to the public interest. The provisions laid down also regulate this issue. Guaranteeing at the same time access to data as well as data protection is in apparent contradiction. The article deals with legal issues related to the introduced solutions. Statistical data illustrating phenomena related to access to public information were presented. It was also examined how the introduced regulations work in practice.

Key words: information society, public information, access to public information, limitations in access to public information, protection of personal data, right to information.

Wprowadzenie

Wraz z upływem 2-letniego okresu przygotowawczego (*vacatio legis*), pozwalającego na zapoznanie się, wdrożenie i stosowanie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (dalej: RODO), nasiliła się ogólnopolska debata medialna dotycząca ochrony danych osobowych.

Problematyka ta, generalnie utożsamiana z szeroko pojmowanym cyklem życia informacji osobowych – z zabezpieczeniem ich właściwego przetwarzania włącznie, nie jest nowa i ma swoje gwarancje w samej Konstytucji RP jako prawo do informacji publicznej. Na mocy art. 61 Ustawy Zasadniczej obywatel posiada prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Co istotne, prawo żądania informacji stosuje się też wobec innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym (np. gdy zadanie publiczne wykonuje podmiot prywatny). Na podstawie tej normy konstytucyjnej w obiegu prawnym funkcjonuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, dalej: UDIP (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330).

Skoro jednak informacją publiczną może być w szczególności imię i nazwisko czy nawet data urodzenia, to siłą rzeczy należy dostrzec skrzyżowanie tej materii z zakresem przedmiotowym ustawy o ochronie danych osobowych, dalej: UODO (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000), a więc normami podlegającymi zgodności z RODO (a wcześniej z dyrektywą 95/46/WE). W szczególności chodzi o tzw. anonimizację lub też pseudonimizację danych. Transparentne informowanie o sprawach publicznych należy do katalogu zasad demokratycznego państwa prawnego oraz stanowi narzędzie kontroli obywatelskiej nad działalnością organów władzy państwowej w zakresie wykonywania zadań publicznych.

1. Prawo do informowania a prawo do ochrony danych

Niniejsze opracowanie dotyka z jednej strony przedmiotu informacji publicznej, a z drugiej pozwala poznać najważniejsze postanowienia RODO i UODO, zwłaszcza w sferze pozornego konfliktu między prawem do informowania (udostępniania danych publicznych) a prawem do ochrony danych w ogóle.

Według definicji podanej już na wstępie, UDIP, legalna informacja publiczna, jest to „każda informacja o sprawach publicznych podlegająca udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Trzeba przyznać, że konstrukcja ta jest mocno uogólniona, a pod względem techniki legislacyjnej obnaża błąd logiczno-językowy (*idem per idem* – „to samo przez to samo”) (Bednarczyk, 2012). Można spotkać się wręcz z zarzutem, że ustawodawca stworzył definicję obarczoną innym tego typu błędem (*ignotus per ignotus*, czyli wyjaśnianiem pojęcia nieznanego przez inne pojęcie nieznanne) (Knysiak-Molczyk, 2013).

Doprecyzowanie tego pojęcia wnosi bogaty dorobek orzeczeń sądów, np.: „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów sprawujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej” (II SA 4059/02). W praktyce będzie to każda informacja znajdująca się, zgodnie z prawem, w posiadaniu tych podmiotów (Zaremba, 2012). Przyjmuje się przy tym, że wnioskowanie o podanie informacji dotyczyć powinno informacji faktycznej (aktualnej), a nie hipotetycznej (planowanej w przyszłości) bądź abstrakcyjnej.

W tym trybie nie można również wnioskować o interpretację przepisów prawa lub kierować zapytania w związku z załatwieniem własnej (indywidualnej) sprawy (II SAB 180/02, II SAB 105.02). Przykładem informacji publicznej będzie więc decyzja, niekiedy polecenie służbowe, treść dokumentów urzędowych (Ibidem). Trzeba wskazać, że orzecznictwo nie jest jednomyślne w tej materii (np. zob. II SA/Wa 875/06). Zasada ogólna (art. 2 UDIP) przedstawia wnioskodawcę o informację publiczną jako każdą osobę, przy czym organ udzielający tej informacji nie może żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w tej sprawie. Jest to klauzula generalna, od której UDIP przewiduje kilka wyjątków. Pierwszy dotyczy tzw. informacji przetworzonej (w odróżnieniu od informacji prostej), czyli takiej, która według orzecznictwa (IV SA/Wr 598/07) wymaga wpierv „zebrania lub zsumowania pojedynczych wiadomości”.

Zgodnie z wykładnią sądów, przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, przeprowadzenia czynności analitycznych (Zaremba, 2012). W tym miejscu dochodzi też do wkroczenia na pole regulacji chroniących dane osobowe. Informacja przetworzona to zatem również taka, która wymaga uprzednio wyrugowania z tekstu danych podlegających ochronie, przed udostępnieniem. Kompletną definicję przetwarzania znajdziemy dopiero w art. 4 pkt 2 RODO. Przed udostępnieniem informacji przetworzonej wymaga się spełnienia warunku „szczególnie istotnego interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP). Pojęcie to cechuje niedookreśloność, a więc może być interpretowane szeroko. Interes publiczny odnosi się w swojej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych podmiotów publicznych jako pewnej całości.

Wypracowane orzecznictwo (II SA/Wa 481/05) pozwala uznać, że „w zakresie dostępu do informacji przetworzonej interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów”. Chodzi m.in. o możliwość kontroli oddolnej na szczeblu obywatelskim oraz wywieranie uzasadnionego wpływu na prawidłowe wykonywanie zadań publicznych.

2. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej

W dostępie do informacji publicznej występuje szereg ograniczeń, które wynikają z samej definicji informacji publicznej, czyli uznanie jej lub nie za taką, jak i zgodności UDIP z innymi przepisami.

Odmowa udzielenia informacji publicznej powinna mieć formę decyzji administracyjnej (którą można zaskarżyć), natomiast udzielenie informacji już nie (zob. art. 16 UDIP). Innym ograniczeniem prawa dostępu do informacji publicznej (odnoszącym się np. do UODO, a tym bardziej do RODO) jest wzgląd na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Artykuł 5 ust. 2 UDIP stwierdza, że „ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”.

Zakres przedmiotowy operowania informacją publiczną znajduje swoje źródło również poza UDIP, co wynika z art. 2 tej ustawy: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Spośród tych odrębnych regulacji, na czoło wychodzi właśnie UODO i RODO. Za ustawy odrębnie regulujące kwestie dostępu do informacji publicznej uznać należy ponadto (Zaremba, 2009):

- ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
- ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych;
- ustawę Prawo własności przemysłowej;
- ustawę Prawo farmaceutyczne;
- ustawę o księgach wieczystych i hipotece;
- ustawę Prawo zamówień publicznych;
- ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych;
- ustawy: Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks postępowania administracyjnego;
- ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Interesującym przykładem, który ilustruje uznanie bądź nieuznanie informacji jako publicznej, jest tzw. materiał urzędowy. W odróżnieniu od dokumentu urzędowego jest nim „wszystko to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej” (IV CKN 458/00). Dodatkowo trzeba rozróżnić, czy materiał urzędowy nie posiada statusu utworu zdefiniowanego w ustawie o prawie autorskim, a więc czy nie mają zastosowania odrębne procedury chroniące własność intelektualną. Do materiałów urzędowych zaliczone zostały również: ocena techniczna robót budowlanych sporządzona na prywatne zamówienie i złożona do akt sprawy administracyjnej, pytania testowe stosowane na egzaminach na prawo jazdy, zlecane opinie i raporty oraz opinie biegłych w postępowaniu sądowym. Wszystkie powyższe mieszczą się w zakresie art. 4 pkt 2 ustawy o prawie autorskim (Zaremba, 2012).

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy nagrania audiowizualne z przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy też wpisują się w kategorię informacji publicznych (przetworzonych), której udostępnienia zażąda osoba przygotowująca się do egzaminu lub osoba zajmująca się na co dzień problematyką bezpieczeństwa i szkolenia w ruchu drogowym? Wymagana przesłanka – o szczególnie ważnym interesie społecznym, który w kontekście zasady obiektywizmu, przejrzystości wykonywania zadania publicznego i jawności sprawowania funkcji egzaminatora – wydaje się być spełniona.

Dotychczasowy zbiór orzeczniczy pozwala uznać za informację publiczną takie informacje jak (Bednarczyk, 2012, s. 4):

- prezentacja multimedialna (wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa135/10);
- wypełniony formularz testów psychologicznych (wyrok NSA, I OSK 517/06);
- karta badania znaku towarowego (wyrok NSA, I OSK 1550/11);
- karty wynagrodzeń wójta (wyrok WSA w Warszawie, VIII SAB/Wa23/11);
- protokoły kontroli, wizytacji, lustracji (wyrok NSA, I OSK 495/10);
- bilingi telefoniczne telefonu służbowego (wyrok NSA, I OSK1629/11).

Inną kategorią operacji dokonywanych na danych osobowych jest ich tzw. „ponowne wykorzystanie”. Chodzi o informacje publiczne – te o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i o rozwoju społeczeństwa informacyjnego – które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie w rozumieniu przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (art. 9a UDIP). Mowa tu o wykorzystywaniu, przez osoby fizyczne lub prawne, dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.

Tryby dostępu do informacji publicznej zawiera poniższe wyliczenie (art. 9b-15 UDIP):

- ogłoszenie informacji i dokumentów w Biuletynach Informacji Publicznej;
- udostępnianie na wniosek;
- udostępniania informacji przez wywieszenie w odpowiednich miejscach (tablicach);
- wstęp na posiedzenie organów i udostępnienie stenogramów;
- umieszczenie informacji w centralnym repozytorium;
- korzystanie z dedykowanych systemów teleinformatycznych (centralne bazy, ewidencje).

W orzecznictwie sądowym wskazane zostały dodatkowe przesłanki uzyskania informacji w trybie wnioskowym. Wymaga się, aby wnioskowana informacja nie znajdowała się jeszcze w powszechnym obiegu ani nie była już znana wnioskodawcy (II SAB 372/03). Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 UDIP). Co do zasady, wniosek powinien mieć formę pisemną, przy czym dopuszcza się formę e-maila. We wniosku należy podawać swoje dane osobowe, co ma swoje konsekwencje przy wydawaniu odmownej decyzji administracyjnej. Nie wystarczy bowiem, że wnioskodawca jest możliwy do technicznego „namierzenia” (np. przez adres IP). Istnieje duże ryzyko umorzenia sprawy.

3. RODO jako następca UODO

Przepisy RODO doczekały się wejścia w życie z dniem 25 maja 2018 roku. Wprowadziły szereg pojęć, które do tej pory nie zostały zdefiniowane w polskiej UODO. Biorąc pod uwagę hierarchię aktów prawnych UE versus ustawodawstwo państw członkowskich, nie jest konieczne transponowanie postanowień rozporządzenia na odrębne regulacje prawa krajowego. RODO stosuje się bezpośrednio, zaś obecna UODO miała głównie na celu zharmonizowanie norm dotychczasowych, czyli dostosowanie naszego porządku prawnego o ochronie danych do przepisów unijnych. RODO w bardzo ogólnej formie odwołuje się do ustawodawstwa krajowego i prawodawstwa UE. Wedle jego art. 86, „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”.

Warto zatem przedstawić najważniejsze postulaty, które to rozporządzenie realizuje. I tak, dane osobowe oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, przy czym możliwość zidentyfikowania dotyczy wszelkich środków, które pozwalałyby wskazać daną osobę po takich atrybutach jak np. imię oraz nazwisko, numer identyfikacyjny (PESEL), prywatny numer telefonu, dane o lokalizacji, adres internetowy bądź po tzw. danych wrażliwych, czyli szczególnych czynnikach określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość (art. 4 pkt 1 RODO).

Podmiotem odpowiedzialnym za przetwarzanie danych (a więc też za ich udostępnianie w trybie informacji publicznej) jest administrator. Ustala on cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, jednak samo wykonanie przetwarzania danych powierza się tzw. podmiotowi przetwarzającemu (art. 1 pkt 8 RODO).

Przetwarzanie danych jest możliwe tylko wtedy, kiedy zachodzi jedna z następujących przesłanek (art. 6 RODO):

- osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na ich przetwarzanie w konkretnym celu;
- przetwarzanie jest konieczne do nawiązania i wykonania umowy;
- przetwarzanie jest niezbędne ze względu na obowiązek prawny wobec administratora;
- przetwarzanie jest niezbędne dla chronienia żywotnych interesów osób;
- przetwarzanie jest niezbędne dla wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub sprawowania władzy publicznej (zadanie publiczne i jego wykonawca).

Przytoczony katalog zdarzeń można podsumować jako pięć zasad generalnych:

- legalność (zgodność z przepisami prawa);
- celowość (funkcje przetwarzania danych);
- merytoryczna poprawność (dane aktualne);
- adekwatność (tylko niezbędne dane do osiągnięcia celu);
- ograniczenie czasowe (z góry określony termin przetwarzania danych) (men.gov.pl).

Nawiasem mówiąc, RODO usankcjonowało w prawie kilka precedensów z pogranicza prawa własności intelektualnej oraz prawa ochrony danych osobowych. Jednym z najbardziej znanych tego typu przykładów jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (C-131/12), stwierdzający tzw. „prawo do zapomnienia”. W tym duchu powstał obowiązek administratora stron internetowych (np. wyszukiwarki internetowej) do usuwania – na żądanie osoby – wyników wyszukiwania w oparciu o frazę złożoną z imienia i nazwiska, na podstawie których można było tę osobę zidentyfikować. Po ogłoszeniu wyroku w 2014 roku firma Google poczuła się odpowiedzialna za przetwarzanie tego rodzaju danych osobowych i na wniosek użytkownika, którego te dane dotyczą, zobowiązała się do usunięcia konkretnego rekordu z listy wyników wyszukiwarki.

RODO usprawnia również kontrolę danych osoby, która te dane powierzyła do przetwarzania. Każdy proces przetwarzania danych osobowych powinien być jawny w stosunku do każdej osoby, której te dane dotyczą. W szczególności podmiot może zażądać usunięcia danych lub powołać się na prawo do informacji, w jakim trybie i komu zostały one przekazane.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej wynika z wielu przepisów rangi ogólnej lub szczególnej oraz międzynarodowej i krajowej. Ochronę prywatności osób zapewnia przepis art. 47 Konstytucji RP, stanowiący, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Trzeba jednak podsumować, że problematyka dostępu do informacji publicznej, pomimo jasno sformułowanych zasad ogólnych, wciąż cieszy się sporym zainteresowaniem. Z drugiej jednak strony przedmiotowe zagadnienie obciążone jest swoistą niepewnością, czemu daje wyraz liczne orzecznictwo w sprawie informacji publicznej. W okresie 2002-2015 sądy dokonały 5721 rozstrzygnięć, z czego aż 792 sprawy przypadły Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (benchmarking.silesia.org.pl, dostęp: 10.09.2018).

4. Funkcjonowanie dostępu do informacji publicznej w praktyce

Przy dokonywaniu oceny funkcjonowania obowiązujących przepisów warto przyjrzeć się danym statystycznym publikowanym przez Urząd Ochrony Danych Osobowych. Analizie poddane zostały dane zawarte w sprawozdaniach rocznych z lat 2013-2017 i dotyczące skarg naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, złożonych na podmioty działające w wybranych obszarach. Dane te zostały zebrane i przedstawione w tabeli 1. Ze względu na zmiany w podziale na obszary w sprawozdaniach za kolejne lata, w rubrykach pojawia się brak danych, co oznacza, że dane z takiego obszaru ujęte zostały w kategorii „inne”. Warto zauważyć, że na przestrzeni lat 2013-2017 nastąpił wzrost liczby skarg o 57%, choć niekoniecznie musi świadczyć to o pogarszającym się funkcjonowaniu dostępu do informacji publicznej.

Tabela 1

Skargi dotyczące naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

| Obszar podmiotu | Sprawozdanie za rok | | | | |
|-----------------------------------|---------------------|------|------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Administracja publiczna | 236 | 249 | 275 | 327 | 320 |
| Banki i inne instytucje finansowe | 247 | 354 | 329 | 278 | 467 |
| Bezpieczeństwo publiczne | 72 | 78 | 43 | 56 | 37 |
| Internet | 224 | 406 | 336 | 310 | 478 |
| Marketing | 93 | 153 | 95 | 212 | b.d. |
| Mieszkalnictwo | 93 | 104 | 81 | 79 | 137 |
| Organizacje społeczne | 63 | 29 | 16 | b.d. | b.d. |
| Oświata i szkolnictwo wyższe | 41 | 51 | 47 | 50 | b.d. |
| Sądy, prokuratura, komornicy | 48 | 67 | 58 | 72 | 75 |
| Służba zdrowia | 48 | 47 | 59 | 160 | 135 |
| Telekomunikacja | 86 | 134 | 135 | 128 | 232 |
| Ubezpieczenia | 37 | 63 | 55 | 75 | 72 |
| Windykacja | 92 | 110 | 110 | 131 | b.d. |
| Zatrudnienie | 23 | 62 | 47 | 128 | 119 |
| Związki wyznaniowe | b.d. | b.d. | b.d. | 45 | 28 |
| Inne | 476 | 574 | 570 | 559 | 850 |
| Razem | 1879 | 2481 | 2256 | 2610 | 2950 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Ochrony Danych Osobowych z lat 2013-2017.

Urząd Ochrony Danych Osobowych nie prowadzi statystyk na temat liczby zgłoszeń dostępu do danych publicznych. Częściowo dane takie dostępne są w raportach publikowanych przez organizację pozarządową Sieć Obywatelska Watchdog. Na Portalu Samorządowym (portalsamorzadowy.pl) zamieszczony został raport tej organizacji, dotyczący dostępu do informacji publicznej. Dane dotyczą 1690 urzędów gmin, gdyż tyle z 2467 zapytanych udzieliło informacji. Zostały one przedstawione w tabeli 2 i na wykresie 1. Dominanta liczby wniosków w badanym okresie rosła, wynosząc odpowiednio w latach: 2014 – 39,4, 2015 – 40,3 i 2016 – 45,3.

Tabela 2

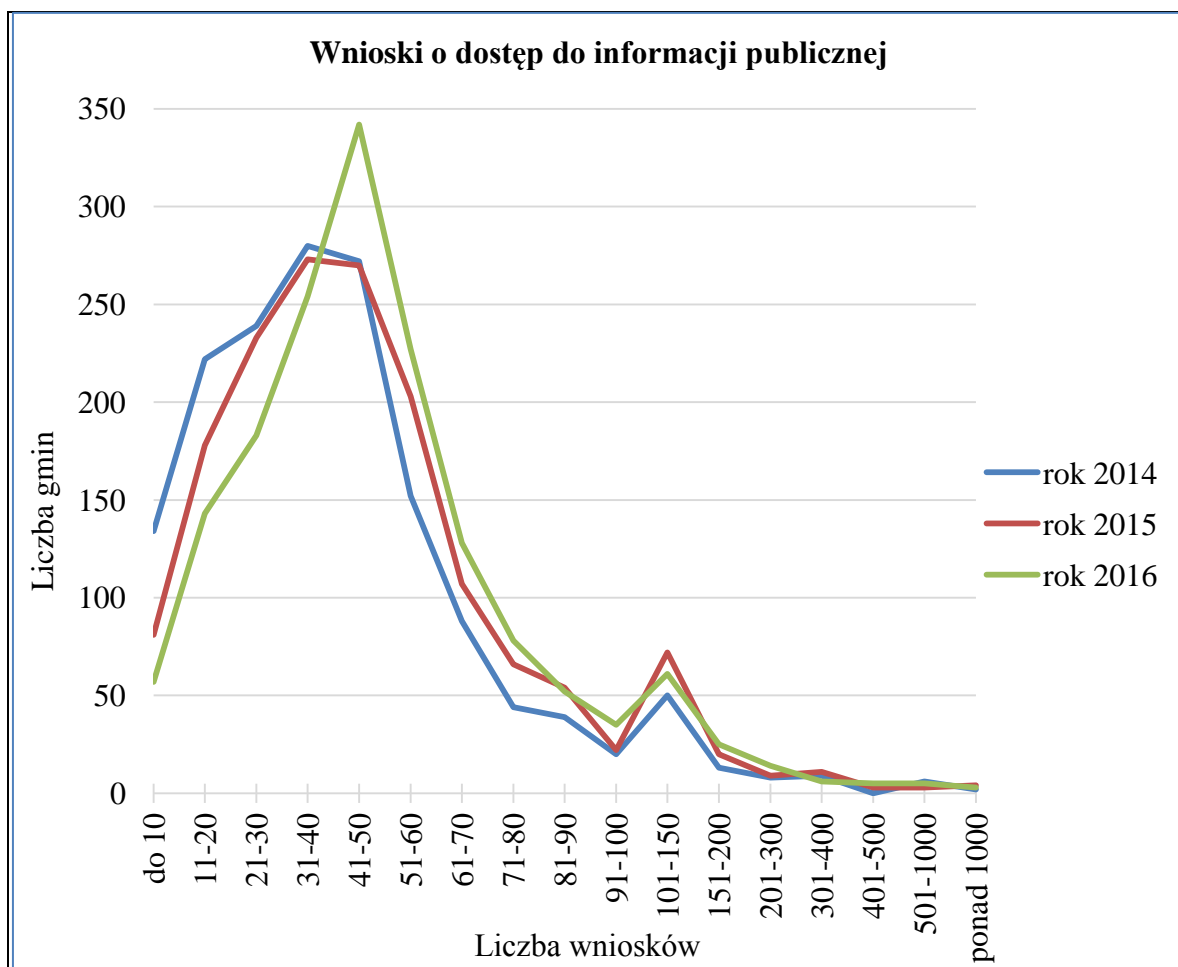
Liczba zgłoszeń dostępu do danych publicznych w gminach

| Liczba wniosków | Liczba gmin, która otrzymała tyle wniosków w roku | | |
|-----------------|---|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| do 10 | 134 | 81 | 57 |
| 11-20 | 222 | 178 | 143 |
| 21-30 | 239 | 233 | 183 |
| 31-40 | 280 | 273 | 254 |
| 41-50 | 272 | 270 | 342 |
| 51-60 | 152 | 203 | 227 |
| 61-70 | 88 | 107 | 128 |
| 71-80 | 44 | 66 | 78 |
| 81-90 | 39 | 54 | 52 |
| 91-100 | 20 | 22 | 35 |
| 101-150 | 50 | 72 | 61 |
| 151-200 | 13 | 20 | 25 |
| 201-300 | 8 | 9 | 14 |
| 301-400 | 9 | 11 | 6 |
| 401-500 | 0 | 3 | 5 |
| 501-1000 | 6 | 3 | 5 |
| Ponad 1000 | 2 | 4 | 3 |
| Razem | 1578 | 1609 | 1618 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Pobrane z: portalsamorzadowy.pl (dostęp: 10.09.2018).

Z informacji udzielonych przez gminy wynika, że najczęściej z prawa dostępu do informacji publicznej korzystają firmy przygotowujące się do przesłania ofert swoich usług, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe, a nawet same gminy. Niestety wnioski kierowane przez obywateli są w mniejszości.

Osobnym problemem, który coraz częściej podnoszony jest przez podmioty udostępniające informację publiczną jest zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej przez uprawnionych, którzy zasypują te podmioty wnioskami. Dochodzi do sytuacji, w których masowe wnioski składane przez tę samą osobę paraliżują pracę urzędu (Piszcz, 2018). Niestety w UDIP brakuje jednoznacznej regulacji stanowiącej narzędzie do walki z osobami nadużywającymi tego prawa.



Wykres 1. Liczb zgłoszeń dostępu do informacji publicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Warto zauważyć też, że w dalszym ciągu blisko połowa rejestrów wniosków wpływających do gmin o dostęp do informacji prowadzona jest ręcznie i na przestrzeni badanych lat następują niewielkie zmiany, co ujęto w tabeli 3.

Tabela 3

Forma prowadzonych przez gminy rejestrów wniosków wpływających do urzędów

| Forma prowadzonych rejestrów | Rok | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Elektronicznie | 597 | 647 | 666 |
| Ręcznie | 649 | 643 | 640 |
| Elektronicznie/ręcznie w zależności od wydziału urzędu | 85 | 83 | 86 |
| Razem | 1331 | 1373 | 1392 |

Źródło: *Polskie gminy i dostęp do informacji publicznej*, A. Zdanowicz, 2018. Pobrane z: siecobywatelska.pl/13775/ (dostęp: 10.09.2018).

Podsumowanie

Gwałtowny rozwój technologii informacyjnej niewątpliwie wpływa na równie gwałtowne przemiany w życiu ludzi. Wiek XXI określa się wręcz jako wiek społeczeństwa informacyjnego (Krzysztoń, 2015). Łatwość, z jaką można uzyskać dostęp do wszelkiego typu informacji i z jaką można komunikować się z innymi ludźmi wywołuje szereg zmian, a także powstawanie nowych zjawisk społecznych. Państwa z trudem nadążają za przemianami, próbując modyfikować lub tworzyć zupełnie nowe regulacje prawne, rozwiązujące problemy nieznanne jeszcze kilkanaście lat temu. Problemy są zarówno z zagwarantowaniem dostępu do informacji publicznej – podmioty zobowiązane udzielać takiej informacji często uchylają się przed tym obowiązkiem – jak i z ochroną tych podmiotów przed nadużywaniem przez obywateli trybu dostępu rzeczonoego prawa do tego typu informacji (I OSK 2642/16). Z drugiej strony konieczne są wyważone przepisy, gwarantujące z jednej strony dostęp do informacji publicznej, a z drugiej chroniące obywateli, firmy i inne podmioty przed ujawnianiem np. danych osobowych. W opracowaniu zasygnalizowano wszystkie te problemy, których rozwiązanie jest potrzebą chwili, zaś rozwiązywanie problemów, które z pewnością dopiero się pojawią, jest znakiem czasu.

Bibliografia

- Bednarczyk, M. (2012). *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia*. Konferencja „Zmierzając ku doskonałości” Pobrane z: www.innowacyjna.zpp.pl.
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. (2016). *Obowiązki dyrektora szkoły z zakresu ochrony danych osobowych*. Pobrane z: men.gov.pl/wp-content/uploads/2017/04/poradnik-obowiazki-dyrektora-szkoly-z-zakresu-ochrony-danych-osobowych.pdf.
- Knysiak-Molczyk, H. (2013). *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Krzysztoń, W. (2015). XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego. *Modern Management Review*, 22(3), 101-112.
- Piszcz, M. (2018). *Jawność informacji publicznej – konsekwencje dla sektora publicznego i prywatnego*. Pobrane z: https://piszcz.pl/wp-content/uploads/2018/04/konsekwencje_jawnosc_informacji_28_03_2018.pdf.
- Portal Samorządowy. (2018). Dostęp do informacji publicznej. Pobrane z: www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/dostep-do-informacji-publicznej-az-30-proc-urzedow-nie-zareagowalo-na-wniosek,108606.html.
- Postanowienie NSA z 11.12.2002 r., sygn. akt II SAB 105/02.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG). EUR-Lex – 32016R0679.
- Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Pobrane z: portalsamorzadowy.pl.
- Sitniewski, P. (2015). *Prawo dostępu do informacji publicznej*. Konferencja *Jawność Życia Publicznego*. Pobrane z: benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/Konferencja%202012-13_01_2015/12_01_2015_Prawo%20dost%C4%99pu%20do%20informacji%20publicznej.pdf.
- Urząd Ochrony Danych Osobowych. (2014-2017). *Sprawozdanie roczne*. Pobrane z: giodo.gov.pl/1520113.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

- Wyrok NSA z 14.02.2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16.
Wyrok NSA z 20.11.2003 r., sygn. akt II SAB 372/03.
Wyrok NSA z 25.03.2003 r., sygn. akt II SA 4059/02.
Wyrok NSA z 27.09.2002 r., sygn. akt II SAB 180/02.
Wyrok SN z 26.09.2001 r., sygn. akt IV CKN 458/00.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 13 maja 2014 r. sprawa C-131-/12.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.05.2005, sygn. akt II SA/Wa 481/05.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10.01.2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 598/07.
Zaremba, M. (2009). *Prawo dostępu do informacji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Diffin.
Zdanowicz, A. (2018). *Polskie gminy i dostęp do informacji publicznej*. Pobrane z: <https://siecobywatelska.pl/13775/>.