

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POSTACI DOKUMENTÓW Z POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.38/p.szustakiewicz

STRESZCZENIE

Dostęp do informacji publicznej, uregulowany w art. 61 Konstytucji RP oraz w Ustawie z dnia 6 września 2001 r., jest elementem kontroli społecznej nad władzą publiczną, umożliwiającym społeczeństwu bieżące nadzorowanie podmiotów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jako naczelny organ kontroli państwowej jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej. Wątpliwości budzi stosowanie Ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) do wyników kontroli NIK, szczególnie w kontekście innych ustaw określających odmienne zasady dostępu do informacji. W art. 10 ustawy o NIK statuuje się obowiązek Prezesa NIK do ujawnienia określonych dokumentów, jednak nie wyklucza to stosowania u.d.i.p. dla pozostałych dokumentów po zakończeniu postępowania kontrolnego. Programy i tematyki kontroli są chronione tajemnicą kontrolerską, ale mogą być ujawnione po zakończeniu kontroli, jeśli nie zostaną uznane za dokumenty wewnętrzne. Dokumenty te mają doniosłe znaczenie dla oceny rzetelności działań NIK. Akta postępowania kontrolnego mogą nie być uznane za informację publiczną jako całość, ale poszczególne dokumenty w aktach stanowią już informację publiczną.

Słowa kluczowe: Najwyższa Izba Kontroli, informacja publiczna, dokument wewnętrzny, akta kontrolerskie

* prof. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy, Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: przemyslaw.szustakiewicz@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-9102-9308



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE FORM OF DOCUMENTS
OF THE SUPREME AUDIT OFFICE AUDIT PROCEEDINGS

ABSTRACT

Access to public information, regulated in Article 61 of the Constitution of the Republic of Poland and the Act of 6 September 2001, is an element of public scrutiny of public authorities that enables the public to supervise public entities on a regular basis. The Supreme Audit Office [NIK], as the chief organ of state audit, is obliged to provide public information. The application of the Act on Access to Public Information to NIK's audit results raises doubts, particularly in the context of other acts specifying different rules of access to information. Article 10 of the Act on the Supreme Audit Office establishes the obligation of the President of NIK to disclose certain documents; however, this does not preclude the application of the Act on Access to Public Information to other documents after the conclusion of audit proceedings. Audit programmes and subject matters are protected by audit confidentiality, but they may be disclosed once the audit has been completed, provided they are not deemed internal documents. These documents are crucial for assessing the integrity of NIK's activities. Although audit proceeding files may not be considered public information as a whole, individual documents contained within the files constitute public information.

Keywords: Supreme Audit Office, Supreme Chamber of Control, public information, internal document, audit files

Statuowane w art. 61 Konstytucji¹ prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter kontrolny i polityczny, w ten bowiem sposób, po pierwsze, jako element jawności życia publicznego „wpisuje się w całokształt mechanizmów prawnych, które pozwalają sprawować kontrolę społeczną nad sprawowaniem władzy publicznej”², a więc dzięki dostępowi do informacji publicznej społeczeństwo zyskuje narzędzie do faktycznej i nieustannej kontroli podmiotów sprawujących władzę publiczną, jak i wydatkujących publiczne środki. Po drugie,

w polskim porządku prawnym, w którym konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, prawodawca w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego tego rodzaju prawa. Nie uczynił tego zwłaszcza w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Określił jednak, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym umieszczając art. 61 Konstytucji, kreujący to prawo, wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych. Jest to pewna wskazówka w odkodowaniu tych wartości. Przyjmując, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego leżą wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność, to nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej byłoby przy powoływaniu się na jawność życia publicznego jego wykorzystywanie po to, aby podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 40.

przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym³.

Dostęp do informacji publicznej jest zatem elementem budowy demokratycznego, obywatelskiego społeczeństwa, które nie tylko raz na cztery lata w okresie wyborów interesuje się „sprawami publicznymi”, ale niejako „na co dzień” realnie bierze udział w życiu politycznym, sprawując na bieżąco obywatelski nadzór nad podmiotami publicznymi. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępnienia informacji publicznej miał zostać określony w ustawie. Aktem prawnym wykonującym tę dyspozycję jest Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma, jednakże tylko charakteru „technicznego”, określającego jedynie procedurę udostępnienia danych publicznych, ale także dookreśla zakres przedmiotowy i podmiotowy dostępu do informacji publicznej. W oczywisty sposób powoduje to wątpliwości co do zasad stosowania przepisu u.d.i.p., szczególnie w relacji do innych ustaw, w tym również Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵. Tymczasem charakter kompetencji NIK w naturalny sposób budzi zainteresowanie społeczne, a aktywność Izby, także na polu medialnym, jest również czynnikiem, który sprzyja obserwowaniu przez obywateli działalności NIK.

Nie budzi wątpliwości, że Izba jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są organy władzy publicznej. W art. 202 ust. 1 Konstytucji RP wprost określa się Izbę jako „naczelny organ kontroli państwowej”, a zatem „oznacza to, że Izba stanowi wyodrębniony funkcjonalnie fachowy organ państwowy, który ma wiodące znaczenie w realizacji zadań kontrolnych w państwie”⁶. NIK jest organem publicznym, któremu powierzono bardzo ważne kompetencje w zakresie kontroli działalności szeroko rozumianego państwa, w tym przede wszystkim wydatkowania publicznych środków oraz funkcjonowania systemu kontroli w Polsce⁷.

Jednak może pojawić się wątpliwość co do stosowania u.d.i.p. do ujawniania wyników kontroli. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepis ten statuuje zatem zasadę, że „w przypadku, gdy dojdzie do kolizji w zakresie unormowania zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej i innych ustawach, to zgodnie z wolą ustawodawcy ustawa

³ Wyrok NSA z dnia 18 października 2024 r. sygn. akt III OSK 42/23, CBOSA; podobnie wyroki NSA: z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12; z dnia 7 września 2019 r., I OSK 2687/17; z dnia 11 lipca 2022 r., III OSK 2851/21; z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21, CBOSA.

⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 623; dalej: uNIK.

⁶ M. Niezgódka-Medek, w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 16.

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK5445/21, CBOSA.

o dostępie do informacji publicznej nie będzie miała pierwszeństwa”⁸. Nie stosuje się zatem przepisów u.d.i.p. w sytuacji, gdy inna ustawa określa reguły dostępu do danych publicznych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 10 uNIK, według którego Prezes Izby jest zobowiązany do podania do publicznej wiadomości takich dokumentów, jak: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy; informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów; informacje o wynikach innych ważniejszych kontroli; wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 uNIK; analizy wykorzystania, wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa; rocznego sprawozdania z działalności Izby. Przepis ten może być uznany jako przepis szczególny w stosunku do postanowień u.d.i.p., a zatem tylko wymienione w nim dokumenty mogą zostać udostępnione, i tylko przez Prezesa Izby⁹. Pogląd taki jest jednak błędny, jak bowiem podkreślono w uchwale NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13,

inne zasady czy też tryb udostępniania informacji publicznych wyłączają stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Jak podkreśla się w literaturze prawniczej, przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną są uregulowane inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji, i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym wypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie¹⁰.

Jeżeli zatem akt prawny, na podstawie którego działa podmiot, a do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie przewiduje żadnego odrębnego, szczegółowo określonego rodzaju tajemnicy lub trybu udostępniania informacji, wówczas nie można go odczytać w taki sposób, by faktycznie tworzyć nowy rodzaj tajemnicy lub innych ograniczeń uniemożliwiających otrzymanie danych. U.d.i.p. ma charakter generalny, a inne tryby udzielania informacji stosuje się wtedy, gdy te inne akty normatywne wyraźnie tak stanowią. Nie można więc „wyinterpretować” sobie z innych niż wymieniona Ustawa z dnia 6 września

⁸ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, s. 53.

⁹ Tak uznał WSA w Lublinie w wyroku z dnia 24 lutego 2022 r., II SAB/Lu 3/22, LEX nr 3342370.

¹⁰ ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38.

2001 r. trybów udzielenia informacji publicznej czy nowych rodzajów tajemnic. Stąd należy uznać, że „art. 10 ustawy o NIK statuuje obowiązek Prezesa NIK podania do publicznej wiadomości, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 1a, art. 8 i art. 9, oraz wystąpienia pokontrolne. Przepis ten nie określa więc odrębnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej, a jedynie ustanawia obowiązek organu do zamieszczenia określonych w nim dokumentów na stronach BIP prowadzonych przez NIK”¹¹. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie ustanawia zatem odrębnych zasad ujawniania informacji publicznej w zakresie dokumentów z postępowania kontrolnego, czyli w tym zakresie stosuje się w całości przepisu u.d.i.p.

Dokumentem, który jest sporządzany przed wszczęciem kontroli, jest program kontroli (dla kontroli planowych) lub tematyka kontroli (dla kontroli doraźnych). Oba te dokumenty stanowią swego rodzaju przewodnik dla kontrolera, określający m.in. zakres kontroli i przedmiot kontroli. Te dokumenty, zgodnie z art. 28a ust. 3 uNIK, są chronione tajemnicą kontrolerską i tylko wyjątkowo mogą być udostępniane przez Prezesa NIK. Treść art. 28a ust. 3 uNIK wskazuje, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań u.d.i.p., albowiem ustawodawca jednoznacznie określił zarówno jakie dokumenty są objęte tajemnicą kontrolerską (pogram lub tematyka kontroli), jak i przesłankę oraz procedurę ujawnienia tych dokumentów (uzasadniony przypadek, zgoda Prezesa Izby). Nie ma wątpliwości, że przepis ten dotyczy programów i tematów toczących się kontroli. Jednak powstaje pytanie, czy te dokumenty mogą zostać ujawnione już na podstawie u.d.i.p., gdy kontrola została zakończona, a jej wyniki ujawnione. Wskazuje się bowiem, że „pracownik nie ma obowiązku zachowywać w tajemnicy takich informacji, które wprawdzie powziął w związku z pracą w NIK, ale które zostały już legalnie upublicznione”¹². Informacje zawarte w programie lub tematyce kontroli mogą być ważne dla realizacji funkcji kontrolnej prawa do informacji publicznej, ponieważ pozwalają one ocenić, jakie były założenia kontroli i na ile zostały one faktycznie wykonane podczas czynności kontrolnych. Wydaje się zatem, że po ukończeniu postępowania kontrolnego brak jest podstaw, aby uznać, że te dokumenty mogą być ujawnione tylko według zasad statuowanych w art. 28a uNIK.

Pojawia się jednak problem dotyczący tego, czy w ogóle program kontroli lub tematyka kontroli nie są dokumentami wewnętrznymi, a więc czy nie zawierają informacji publicznej. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12¹³, wskazał, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumianych jako informacje o charakterze roboczym (zapisy, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania końcowej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska. W ich przypadku można mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Dokumenty

¹¹ Wyrok NSA z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt III OSK 1367/22, LEX nr 3766689.

¹² M.T. Liszcz, w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy...*, s. 199.

¹³ OTK-A rok 2013, Nr 8, poz. 122.

wewnętrzne służą więc, zdaniem Trybunału, realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Nie są one wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej. Koncepcję dokumentu wewnętrznego przyjęło szeroko orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając, że zasadniczo dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej. Waleru takiej informacji nie ma zatem wewnętrzna korespondencja, służąca wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu¹⁴ lub dokument urzędowy, a więc taki, który posiada cechy, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale jest wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz¹⁵. Program lub tematyka kontroli wydają się spełniać warunki dokumentu wewnętrznego, są bowiem sporządzone tylko na potrzeby postępowania kontrolnego oraz skierowane jedynie do kontrolerów przeprowadzających kontrolę. Należy jednak podnieść, że doniosłość tych dokumentów zarówno dla samego kontrolowanego, jak i dla oceny przez społeczeństwo rzetelności wykonywania zadań przez NIK zdają się przemawiać za uznaniem, że po zakończeniu kontroli te dokumenty mogą być ujawniane na podstawie przepisów u.d.i.p. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2022 r., sygn. akt III SAB/Gd 74/22, w którym wskazano, na tle sprawy związanej z kontrolą organu Krajowej Administracji Skarbowej, że:

informacje dotyczące okoliczności związanych z zainicjowaniem przez organ wskazanych rewizji kontenerów z lekiem N. mieszczą się w pojęciu informacji o zasadach funkcjonowania podmiotów, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. (czyli podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej), w tym dotyczących trybu działania tych podmiotów (władz publicznych) czy też sposobu przyjmowania i załatwiania przez te organy spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a i d u.d.i.p.)¹⁶

Sąd zatem przyjął, że nawet dokumenty, które doprowadziły do wszczęcia postępowania kontrolnego, stanowią informacje publiczną i powinny zostać udostępnione. W ten sposób bowiem społeczeństwo może ocenić, czy przesłanki kontroli były uzasadnione oraz jak działał sam organ kontroli, mając wcześniejszą wiedzę o ewentualnych nieprawidłowościach. Natomiast nie oznacza to, że organ kontroli musi takie dane ujawnić, ponieważ:

zupełnie odrębną kwestią jest ograniczenie prawa do informacji publicznej, o czym stanowi art. 5 u.d.i.p. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a jedną

¹⁴ Por. wyrok NSA z 25 marca 2014 r. sygn. akt I OSK 2320/13, CBOSA.

¹⁵ Por. wyroki NSA w z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7293/21 i z dnia 26 listopada 2024 r. sygn. akt III OSK 1192/24, CBOSA.

¹⁶ LEX nr 3362043.

z tajemnic chronionych ustawowo jest tajemnica skarbowa, której zakres przedmiotowy uregulowany został w art. 293 Ordynacji podatkowej. Jednakże przedmiotowych ograniczeń nie można rozpatrywać w kategoriach prawnego zawężenia zakresu znaczeniowego pojęcia informacji publicznej¹⁷.

W sytuacji zatem, w której został złożony wniosek o udostępnienie informacji, które mogą ujawnić dane osobowe o sygnalistów lub informacje objęte jedną z tajemnic ustawowych, uzasadnionym jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Nie można jednak uznać, że takie dane w ogóle nie stanowią informacji publicznej.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 uNIK kontroler dokumentuje ustalenia kontroli w aktach kontroli. Z kolei w myśl art. 35 ust. 4 uNIK, w przypadku akt toczącej się kontroli, akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład mogą być udostępniane innym osobom niż kierownik jednostki kontrolowanej lub upoważniona prze niego osoba, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej tylko za zgodą Prezesa Izby. Przepis ten, podobnie jak art. 28a uNIK, stanowi *lex specialis* w stosunku do reguł udostępniania informacji publicznej, określonych w u.d.i.p. Jednak nie dotyczy on sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie akt dotyczy już zakończonego postępowania kontrolnego, albowiem, jak podniesiono w Uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, gdy zaproponowano obecnie brzmienie art. 35a uNIK, „nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym, udostępnianie dokumentów kontrolującego przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie, ponieważ ocena działań podmiotu kontrolowanego może się zmienić na skutek wniesienia środków odwoławczych”¹⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że NSA w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, wskazała, że:

akta postępowania przygotowawczego są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta więc są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do 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 uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹.

Sądy administracyjne, kierując się wymienioną uchwałą NSA, uznały, że dotyczy ona również akt innych postępowań²⁰. W wypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci dostępu do całości akt postawiania kontrolnego

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 27 października 2023 r. sygn. akt III OSK 2285/22, CBOSA.

¹⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o najwyższej Izbie Kontroli. Druk sejmowy Nr 1349, Sejm VI kadencji*, s. 4.

¹⁹ ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 554/24, LEX nr 3780802 – dotyczący dostępu do akt postępowania administracyjnego.

uznać zatem należy, że taki wniosek nie dotyczy informacji publicznej. Natomiast czymś innym jest sytuacja, gdy wniosek taki dotyczy dokumentu znajdującego się w aktach sprawy, jest to bowiem wniosek już o informację publiczną²¹.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie stanowi zatem *lex specialis* do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty z postępowania kontrolnego, w tym przede wszystkim protokoły kontroli, są udostępniane zgodnie z regułami określonymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, przy czym jej przepisy powinny być tak interpretowane, aby ujawniać jak najwięcej danych. Oczywiście jest bowiem, że społeczeństwo ma prawo zaznajamiać się z wynikami kontroli, aby wyrabiać sobie opinię „o stanie spraw publicznych” i w ten sposób podejmować racjonalne decyzje wyborcze. Nadto należy podkreślić, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie buduje zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych, w tym również do NIK. Atmosfera swoistej „tajemniczości władzy” sprawia wrażenie, iż podmioty publiczne nie działają w interesie społeczeństwa i chcą to ukryć. Oczywiście, wpływa to na negatywne postrzeganie funkcjonowania Państwa przez społeczeństwo, a w rezultacie – faktycznie utrudnia wykonywanie przez nie działań, ponieważ obywatele nie chcą się podporządkować podmiotom, którym nie ufają. Dlatego tak ważnym jest, aby materiały Izby miały jak najszerzy odbiór społeczny, tym bardziej że NIK jest pozbawiony uprawnień władczych. Tymczasem ujawnienie przez niego społeczeństwu wykrytych nieprawidłowości zmusza podmioty odpowiedzialne za ich usunięcie do podjęcia odpowiednich działań, zmierzających do ich naprawienia, i ukarania osób za nie odpowiedzialnych.

BIBLIOGRAFIA

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020.
- Niezgódka-Medek M., w: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o najwyższej Izbie Kontroli. Druk sejmowy Nr 1349, Sejm VI kadencji.*

Cytuj jako:

Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji publicznej w postaci dokumentów z postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 94–101. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.38/p.szustakiewicz

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 2449/24, CBOSA.