



TU MIESZKAM
STRZEGĘ



PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ. PRAKTYCZNY PORADNIK I ANALIZA ORZECZNICTWA

KOMPENDIUM WIEDZY: PRAWA OBYWATELA A SAMORZĄD TERYTORIALNY

redakcja naukowa

Tymoteusz Zych, Olaf Szczypiński



Konfederacja Inicjatyw
Pozarządowych Rzeczypospolitej

KONFEDERACJA INICJATYW POZARZĄDOWYCH RZECZYPOSPOLITEJ

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ.
PRAKTYCZNY PORADNIK I ANALIZA ORZECZNICTWA
KOMPENDIUM WIEDZY: PRAWA OBYWATELA A SAMORZĄD TERYTORIALNY

redakcja naukowa

Tymoteusz Zych, Olaf Szczypiński

WARSZAWA 2017

„Prawo dostępu do informacji publicznej. Praktyczny poradnik i analiza orzecznictwa”

REDAKCJA NAUKOWA

Dr Tymoteusz Zych
mgr Olaf Szczypiński

RECENZJA

Dr Krzysztof Koźmiński
Dr Jan Rudnicki

AUTORZY

Krzysztof T. Bosak, Konrad Dyda, Szymon Dziubicki
Olaf Szczypiński, Bartosz Zalewski, Tymoteusz Zych

WYBÓR I OPRACOWANIE ORZECZNICTWA

Krzysztof T. Bosak, mgr Szymon Dziubicki,
mgr Konrad Dyda, mgr Olaf Szczypiński,
mgr Konrad Dyda, dr Tymoteusz Zych

Opracowanie graficzne raportu
Jolanta Różacka, Łukasz Stylec

Zdjęcia: fotolia.com, pixabay.com, materiały fotograficzne KIPR

ISBN: 978-83-950021-0-6

Copyright 2017 © Konfederacja Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej



Konfederacja
Inicjatyw
Pozarządowych
Rzeczypospolitej

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.	
Prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyboru a praktyka działania samorządu terytorialnego	7
1. Co jest informacją publiczną?	11
2. Kto jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej?	14
3. Jakie informacje znajdziemy w Biuletynie Informacji Publicznej i centralnym repozytorium?	24
4. Jak wygląda procedura dostępu do informacji publicznej?	26
5. Kiedy dostęp do informacji publicznej może być ograniczony ze względu na tajemnice prawnie chronione?	27
6. Kiedy dostęp do informacji publicznej może być ograniczony z uwagi na ochronę prywatności, w tym ochronę danych osobowych?	35
7. Jakie elementy powinna zawierać decyzja odmawiająca dostępu do informacji publicznej?	40
8. Co to jest informacja przetworzona?	47
9. Jak wykazać interes publiczny, jeżeli podmiot zobowiązany stwierdzi, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej?	55
10. Co to jest informacja przekształcona? Kiedy podmiot zobowiązany może żądać zapłaty dodatkowych kosztów związanych z przekształceniem informacji?	62

11 Jak reagować, jeżeli podmiot, do którego złożono wniosek, twierdzi, że żądana informacja nie jest informacją publiczną?	69
12 Kiedy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji może wydłużyć postępowanie?	77
13 Jak reagować, jeżeli postępowanie jest prowadzone w sposób przewlekły?	81
14 Jak reagować, jeżeli podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest bezczynny?	85
15 Jak i kiedy możemy złożyć skargę do sądu administracyjnego w związku z nieudostępnieniem informacji publicznej? Jak przebiega postępowanie sądowoadministracyjne?	95
16 Kiedy za nieudostępnienie informacji publicznej grozi odpowiedzialność karna?	102
17 W jaki sposób uzyskać dostęp do posiedzeń organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z wyboru?	104
18 Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury oraz wykaz orzecznictwa	110
19 Notatki o autorach	112

OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW

BIP Biuletyn Informacji Publicznej

Dz.U. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego

k.c. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 459

k.k. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2204

k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1257

l.g.d. lokalne grupy działania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 349

Lex Serwis Informacji Prawnej Lex, wydawnictwo Wolters Kluwer

NSA Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

p.p.s.a. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1369

p.z.p. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1579

SIP Legalis System Informacji Prawnej Legalis, wydawnictwo C.H. Beck sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

u.d.i.p. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1764

u.f.p. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2077

u.g.n. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 2147

u.s.g. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1875

u.s.p. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1868

u.s.w. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2096

u.z.n.k. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2003 r., Nr 153 poz. 1503 z późn. zm.

WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny



ROZDZIAŁ WPROWADZAJĄCY

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ ORAZ PRAWO WSTĘPU NA POSIEDZENIA KOLEGIALNYCH ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ POCHODZĄCYCH Z WYBORU A PRAKTYKA DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

TYMOTEUSZ ZYCH

Prawo dostępu do informacji publicznej, które w naszym kraju objęte jest gwarancjami konstytucyjnymi, należy do tych rozwiązań ustrojowych, które zarazem wzmacniają instytucje państwa, jak i upodmiotowiają obywateli. Zwraca się uwagę, że nie tylko stanowi ono podstawowy warunek transparentności instytucji publicznych, ale także pozwala na ponowne wykorzystania informacji wytworzonych przez instytucje sektora publicznego oraz wykonujące zadania publiczne¹.

Możliwość dostępu do informacji na temat działań podmiotów publicznych oraz realizujących zadania publiczne jest także jednym z warunków skutecznej prewencji zjawisk korupcyjnych².

¹ Por. m.in. J. Cwalińska, Czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki? Zagadnienia wybrane, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa

2014, s. 79-88; K. Kwiatkowski, *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 9-22.

² W perspektywie ekonomicznej analizy prawa wskazuje się, że obywatelska kontrola jest w tym zakresie niezbędnym uzupełnieniem kontroli sprawowanej przez powołane do tego organy państwa [Z. Dobrowolski, *Ekonomiczna analiza działalności naczelników organów kontroli państwowej*, „PWSZ IPIA Studia Lubuskie”, t. V (2009), s. 265-292].

Na gruncie przepisów u.d.i.p. obowiązki związane z udostępnieniem informacji publicznej ciąży nie tylko na instytucjach administracji państwowej, ale także na jednostkach samorządu terytorialnego („łącznie określone zostały w u.d.i.p. jako „władze publiczne”), samorządach gospodarczych i zawodowych oraz wszystkich podmiotach wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym³. Także samo pojęcie informacji publicznej przyjęte w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozumiane jest szeroko – obejmując wszystkie informacje o sprawach publicznych – choć w zakresie wykładni jego ograniczeń tak w orzecznictwie, jak i w nauce prawa brak jest jednolitości.

Podobnie jak w innych dziedzinach prawa, także w przypadku analizy praktycznych problemów związanych z udostępnianiem informacji publicznej kluczowe znaczenie ma nie tylko literalne sformułowanie przepisów kreujących obowiązujący stan prawny, ale także sposób stosowania prawa przez urzędników i sędziów⁴.

Z perspektywy celu, jakim jest efektywne uzyskanie informacji publicznej, zasadnicze znaczenie ma zastosowanie rozwiązań, które pozwolą na skuteczne uzyskanie informacji w możliwie najkrótszym czasie ponosząc możliwie najmniejsze nakłady, w tym w szczególności ograniczając nakłady czasu oraz środków finansowych.

PRAKTYKA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM – REKOMENDACJE DLA WNIOSKODAWCÓW

Doświadczenia autorów prezentowanego poradnika wiążące się z dostępem do informacji publicznej w instytucjach samorządu terytorialnego pozwalają na sformułowanie szeregu rekomendacji, które mogą ułatwić efektywne ubieganie się o informacje publiczne. Wiążą się one z istotnymi różnicami pomiędzy praktyką udostępniania informacji publicznej w administracji państwowej oraz praktyką występującą w samorządach.

Nie zawsze najkorzystniejszym rozwiązaniem z perspektywy efektywności prowadzonego postępowania dotyczącego udostępnienia informacji publicznej jest skorzystanie w pierwszej kolejności ze środków odwoławczych,

które na gruncie obowiązujących przepisów przysługują w jego toku. Także wykorzystywanie szczególnych udogodnień, które przyznaje ustawodawca, pozwalając na daleko idące odformalizowanie sposobu złożenia wniosku, może w wielu sytuacjach przyczynić się do wydłużenia postępowania. Najczęściej występujące w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego trudności związane z dostępem do informacji publicznej wiążą się bowiem z niezajomością obowiązującego prawa przez osoby zobowiązane do udostępnienia informacji.

INACZEJ NIŻ NACZELNE ORGANY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ, JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, OSOBY PRAWNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ PODMIOTY GOSPODARUJĄCE MIENIEM KOMUNALNYM NIEJEDNOKROTNIENIE MAJĄ BARDZO OGRANICZONE DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ. W WIELU SYTUACJACH OSOBY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI NIE SĄ ŚWIADOME CIĄŻĄCYCH NA NICH OBOWIĄZKÓW ORAZ SANKCJI ZWIĄZANYCH Z ICH NIEDOPEŁNIENIEM. CZĘSTO MOŻNA SPOTKAĆ SIĘ TAKŻE Z SYTUACJAMI, W KTÓRYCH OSOBY, NA KTÓRYCH CIĄŻY OBOWIĄZEK UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ, NIE ZDAJĄ SOBIE SPRAWY ZE STOPNIA ODFORMALIZOWANIA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE JEJ UDOSTĘPNIENIA NA JEGO PIERWSZYM ETAPIE. ZDARZA SIĘ TO W SZCZEGÓLNOŚCI WÓWCZAS, GDY WNIOSEK KIEROWANY JEST DO PODMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH, KTÓRE NIE NALEŻĄ DO STRUKTUR ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

Chociaż ustawa dopuszcza możliwość wnioskowania o udostępnienie informacji publicznej w formie ustnej, w przypadku informacji, które nie mogą zostać udostępnione od razu najdogodniejszym z perspektywy dowodowej rozwiązaniem jest w praktyce wykorzystywanie drogi elektronicznej. Do często spotykanych reakcji na wniosek o udostępnienie informacji publicznej przesyłany w takiej formie wciąż jednak zalicza się bezzasadna prośba o ponowne przesłanie go w formie pisemnej. Nie tylko z tego powodu w praktyce dostępu do informacji publicznej przesłanie podpisanego wniosku w formie pisemnej gwarantuje wyższe prawdopodobieństwo jego skutecznego rozpatrzenia bez konieczności podejmowania dalszych kroków prawnych niż przesłanie go drogą elektroniczną.

³ Por. Art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Por. także m.in. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, Legalis.

⁴ K. Llewellyn, *The Bramble Bush: On Our Law and It's Study*, New York 1981, s. 3.

Jeżeli wniosek składany jest bez podania imienia i nazwiska wnioskodawcy, często w odpowiedzi spotkać się można z nieuzasadnioną prośbą o podanie jego danych osobowych. Gdy składają go osoby zasiadające w organach osób prawnych albo pracownicy lub współpracownicy osoby prawnej, często wzywa się do jego ponownego złożenia zgodnie ze statutowymi zasadami reprezentacji podmiotu. We wszystkich tych sytuacjach – chociaż działanie adresata wniosku jest oczywiście bezzasadne – z perspektywy efektywności postępowania uzasadnione jest przed podjęciem kroków prawnych wyjaśnienie obowiązującego stanu prawnego.

W przypadku podmiotów, w odniesieniu do których występuje przypuszczenie, że rzadko stosują przepisy o dostępie do informacji publicznej, uzasadnione jest – niezależnie od wskazania podstawy prawnej składanego wniosku – także pouczenie o ciążących na nich obowiązkach oraz o wynikających z przepisów prawa terminach ich realizacji.

Bardzo często podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie odpowiada na wniosek w ogóle, a w przypadku kontaktu osoby zobowiązanej do udzielenia odpowiedzi wyjaśniają, że wiadomość nie została skutecznie dostarczona lub skutecznie odebrana. Na prostą weryfikację takich twierdzeń pozwala wystanie korespondencji elektronicznej za potwierdzeniem dostarczenia oraz potwierdzenia odczytania.

W praktyce bardzo istotne znaczenie ma precyzja sformułowania pytań zawartych we wniosku. Aby zagwarantować, że informacja zostanie udostępniona zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, oraz zmniejszyć prawdopodobieństwo, że zostanie uznana za informację przetworzoną, co może utrudnić i wydłużyć proces uzyskiwania dostępu do informacji, w miarę możliwości pytania mogą odwoływać się do podstawowych kategorii, w oparciu o które informacje publiczne powinny być usystematyzowane, jak data ich powstania, podmiot, który wytworzył dokument czy adresat, do którego dokument został skierowany. Jeśli ze względu na charakter informacji nie jest to możliwe, istotne, aby pytanie zostało sformułowane w sposób możliwie ścisły.

W skutecznym rozpatrzeniu wniosku może pomóc poinformowanie z góry o rozwiązaniach, jakie zgodnie z prawem organ może zastosować, aby zapobiec kolizji prawa dostępu do informacji publicznej z istotnymi dobrami chronionymi prawem. W praktyce bardzo często osoby zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej nie zdają sobie sprawy np. z możliwości anonimizacji dokumentów, która pozwala na ich udostępnienie bez naruszenia norm gwarantujących ochronę prywatności, w tym ochronę danych osobowych.

ZARÓWNO W PRZYPADKU BEZZASADNEJ ODMOWY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ, JAK I W SYTUACJI, GDY PODMIOT ZOBOWIĄZANY ZNAJDUJE SIĘ W BEZCZYNNOŚCI, NIEJEDNOKROTNE POSTĘPOWANIE ISTOTNIE SKRÓCIĆ MOŻE BEZPOŚREDNI KONTAKT Z OSOBAMI ZOBOWIĄZANYMI DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI ORAZ WYJAŚNIENIE SZCZEGÓŁÓW STANU PRAWNEGO JESZCZE PRZED PODJĘCIEM FORMALNYCH KROKÓW ODWOŁAWCZYCH.

Jeżeli żadne z tych działań nie przynosi skutku, wnioskodawca może wstąpić na drogę postępowania sądowoadministracyjnego. Warto podkreślić, że bardzo często skierowanie skargi do sądu administracyjnego prowadzi do udostępnienia informacji publicznej przez sam organ, bez konieczności prowadzenia postępowania sądowego (pozwala na to art. 54 p.p.s.a.).

Gdy skarga trafi jednak do sądu administracyjnego, istotną przeszkodą w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej jest wreszcie brak jednolitości orzecznictwa w zakresie szeregu problemów o bardzo istotnym znaczeniu praktycznym. Brak jednolitości w rozumieniu pojęć „informacji przetworzonej”, „interesu publicznego” czy „informacji przekształconej” sprawiają, że w praktyce realizacja prawa dostępu do informacji publicznej może wiązać się z istotnymi trudnościami. Odpowiedzią na tego rodzaju wątpliwości powinna być prokonstytucyjna wykładnia przepisów w świetle konstytucyjnych praw podmiotowych⁵, której konieczność – jak zostanie wykazane w dalszej części poradnika – coraz szerzej dostrzegana jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Odnosząc się do drugiego spośród zagadnień będących przedmiotem poradnika, w tym miejscu trzeba jedynie zaznaczyć, że prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyboru, integralnie związane z prawem dostępu do informacji publicznej zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym, w praktyce organizacyjnej jest realizowane przez samorządy w różnicowany sposób. Pamiętać należy jednak, że wszelkie ograniczenia tego konstytucyjnego prawa co do zasady powinny stanowić wyjątek i mogą być dokonywane jedynie w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Rozwinięcie przedstawionych wskazówek i szereg innych rekomendacji znajduje się w dalszej części książki, w której szczegółowo – krok po kroku – przedstawione zostały prawne ramy dostępu do informacji publicznej, z uwzględnieniem większości znanych w praktyce przeszkód.

⁵ Por. m.in. M. Safjan, *Wykładnia prokonstytucyjna, jej cechy charakterystyczne i promieniowanie na system prawa*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, Warszawa 2016, s. 45-71.

CEL I STRUKTURA PORADNIKA

Podstawowym celem poradnika jest wsparcie organizacji strażniczych kontrolujących działanie samorządu terytorialnego wiedzą z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej. Przedstawia ona w sposób syntetyczny prawne uwarunkowania dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym, uwzględniając najnowsze orzecznictwo oraz szeroki kontekst stanowisk nauki prawa. Uzupełnieniem poradnika są wzory pism przydatnych w procesie dostępu do informacji publicznej.

Zasadnicza część informacji zawartych w poradniku może służyć wszystkim, którzy ubiegają się o dostęp do informacji publicznej lub są zobowiązani do jej udostępnienia. Autorzy najwięcej miejsca poświęcają tym zagadnieniom wiążącym się z dostępem do informacji publicznej, które w praktyce wywołują najpoważniejsze wątpliwości, zarazem starając się zachować możliwie przystępną formę przedstawienia treści. Poradnik ma pomóc w szczególności rozstrzygnięciu, czy w konkretnych sprawach istnieją podstawy do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej oraz czy podmiot, do którego skierowany został wniosek, jest zobowiązany do udostępnienia informacji.





CO JEST INFORMACJĄ PUBLICZNĄ?

KONRAD DYDA

Prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z Konstytucji. Zgodnie z art. 61 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. Stąd też ubiegając się o dostęp do informacji publicznej najważniejszym jest określenie, czy żądany zakres danych rzeczywiście stanowi informację publiczną. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. **każda informacja o sprawach publicznych** stanowi informację publiczną w rozumieniu tejże ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej przewidzianym. Stąd też kluczowe dla zrozumienia czym jest informacja publiczna jest wyjaśnienie terminu „sprawy publicznej”.

Prawo dostępu do informacji publicznej ma służyć obywatelom do uzyskania wszelkich informacji o działaniach organów władzy publicznej, w tym osób sprawujących funkcje tych organów, a także o działaniach podmiotów wykonujących jakiegokolwiek zadania publiczne. Dlatego „sprawą publiczną” jest przede wszystkim działalność organów władzy publicznej, jak i organów samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym

lub majątkiem Skarbu Państwa¹. Stąd też pojęcie „sprawa publiczna” należy rozumieć szeroko, jako każdą działalność w sprawach publicznych, a więc dotyczących interesów i dobra społeczeństwa.

WAŻNE! ZA SPRAWĘ PUBLICZNĄ NALEŻY UZNAĆ WSZELKĄ DZIAŁALNOŚĆ NA RZECZ DOBRA WSPÓLNEGO - WYKONYWANĄ ZARÓWNO PRZEZ ORGANY WŁADZY PUBLICZNEJ, JAK I INNE PODMIOTY REALIZUJĄCE ZADANIA WŁADZY PUBLICZNEJ

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych „na gruncie unormowań konstytucyjnych oraz przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w doktrynie i orzecnictwie przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”².

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/OI 85/17, Lex nr 2395610.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Rz 48/12, Lex nr 1285163; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt. II SAB/Wa 68/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej zawiera przykładowy katalog danych stanowiących tego typu informacje. Ustawodawca w tym przepisie wskazał na pięć głównych kategorii danych stanowiących informację publiczną, tj. informacje o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej (np. zamierzeniach działań władzy ustawodawczej i wykonawczej),
- organach władzy publicznej (np. ich formie prawnej),
- zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej (np. sposobach przyjmowania i załatwiania skarg),
- danych publicznych (np. informacje o stanie jednostek samorządu terytorialnego),
- majątku publicznym (np., długu publicznym).

Oczywiście jest to jedynie katalog przykładowy, nie wyczerpujący pojęcia informacji publicznej. Wyliczenie to ma jedynie wskazać jakiego typu dane stanowią informację publiczną.

Warto pamiętać, że z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej nie ma znaczenia przez jakie podmioty – publiczne, niepubliczne, czy prywatne – wykonywane są zadania publiczne. Sam fakt ich wykonywania determinuje obowiązek udostępniania informacji publicznej. Ponadto informacją publiczną jest zarówno treść dokumentów wytworzonych przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jak i takich, którymi podmiot ten posługuje się w swojej działalności (np. treść różnorodnych opinii i ekspertyz). Jednak nie każda informacja znajdująca się w zasobach podmiotu zobowiązane do udostępniania informacji publicznej podlega udostępnieniu. Do informacji nie mających charakteru informacji publicznej zalicza się wszystkie te, które nie przesądzają o działaniach danego podmiotu, a jedynie służą zbieraniu pewnych informacji, czy ustalaniu stanowisk, a więc wszelkie dokumenty wewnętrzne np. treść korespondencji mailowej pomiędzy pracownikami podmiotu, czy też dokumenty prywatne bądź zawierające prawnie chronione tajemnice (szerzej na ten temat zob. *Kto jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej?*).

WAŻNE!

KAŻDA INFORMACJA DOTYCZĄCA WYPEŁNIANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA Z DNIA 3 PAŹDZIERNIKA 2017 R. SYGN. AKT I OSK 3357/15

Stan faktyczny

S. w dniu (...) stycznia 2015 r. skierowała do Ministra Zdrowia wnioski o udostępnienie notatek, protokołów, dokumentów, nagrań (jeżeli zostały wykonane), które powstały podczas spotkania i dotyczą jego przebiegu oraz ustaleń, o którego efektach informacja zawarta jest pod wskazanym we wniosku linkiem.

Wnioskodawcy udzielono odpowiedzi w dniu (...) stycznia 2015 r., do której załączono kopię porozumienia zawartego w dniu (...) stycznia 2015 r. pomiędzy Federacją Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia Porozumienie Z., reprezentowaną przez Prezesa Zarządu J. K., wiceprezesa Zarządu T. D., członka Zarządu M. T. a Narodowym Funduszem Zdrowia reprezentowanym przez Prezesa Tadeusza Jędrzejczyka oraz Ministrem Zdrowia reprezentowanym przez Sekretarza Stanu Sławomira Neumanna. W piśmie poinformowano wnioskodawcę, że nie sporządzono notatek ani stenogramów ze spotkania, natomiast wszelkie wykonane nagrania nie mają waloru oficjalności, a jedynie charakter roboczy i pomocniczy, przez co nie stanowią informacji publicznej.

Wnioskodawca wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Zdrowia w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z (...) stycznia 2015 r. o udzielenie informacji publicznej.

Rozstrzygnięcie

Pojęcie „informacji publicznej” ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764) - dalej: u.d.i.p. - wskazując, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2, przy czym dokumentem urzędowym, w rozumieniu u.d.i.p., jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

W przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia „sprawy publicznej”, niewątpliwie jednak sprawy publiczne związane są z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie.



KTO JEST ZOBOWIĄZANY DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ?

SZYMON DZIUBICKI, KONRAD DYDA

Konstytucyjne sformułowanie prawa dostępu do informacji publicznej zawarte w art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej przyznaje obywatelom prawo do informacji umożliwia obywatelom uzyskiwanie informacji o działaniach organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są – obok władz publicznych – także „podmioty wykonujące zadania publiczne”. Przykładowe wyliczenie tych podmiotów zawiera art. 4 ust. 1 u.d.i.p., który wymienia w szczególności:

1. organy władzy publicznej;
2. organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
3. podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
4. podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
5. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponadto, do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.).

Wszystkie wymienione podmioty są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile są w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Co istotne, zgodnie z przytoczonymi przepisami do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są podmioty reprezentujące dane jednostki samorządu terytorialnego czy osoby prawne. Ustawodawca obowiązek stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej zaadresował nie do samych osób prawnych, lecz do podmiotów je reprezentujących (zarządów). Podobnie ustawodawca obowiązek udostępniania informacji publicznej zaadresował nie do jednostek samorządu terytorialnego, a do ich organów. Osoby prawne (ich zarządy) oraz organy j.s.t. powinny więc, zgodnie z art. 8 ust. 2 u.d.i.p., udostępniać informacje publiczne na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), a także na wniosek lub przez wyłożenie w miejscu publicznie dostępnym (art. 7 ust. 1 pkt 1-2 u.d.i.p.). W świetle art. 6 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlegają ogólne informacje o ww. osobach prawnych (pkt 2 lit. a-f), informacje o zasadach ich funkcjonowania (pkt 3 lit. a-f) oraz o ich majątku (pkt 5 lit. c).

Trzeba podkreślić, że wyliczenie podmiotów zawarte w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie ma charakteru zamkniętego, a jedynie przykładowy. Wynika to z tego, że prawo dostępu do informacji publicznej definiowane jest nie przez formę prawną podmiotu, który udostępnia informację, a uzależnione jest od tego czy podmiot wykonuje władzę publiczną lub jest wykonawcą zadania publicznego. Stąd też dla **praktycznego stosowania regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej niezwykle ważne jest zrozumienie zależności pomiędzy konstytucyjnym terminem „zadania władzy publicznej” a ustawowym „zadania publiczne”**.

ZADANIE PUBLICZNE W OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISACH PRAWA

Termin „zadanie publiczne” występuje w wielu przepisach prawa, jednak polski ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia. Stąd też w doktrynie prawa ciągle trwają spory, czym właściwie jest zadanie publiczne. Terminem tym posługuje się zarówno Konstytucja, jak i ustawodawstwo zwykłe. W ustawie zasadniczej ustrojodawca odwołuje się do tego pojęcia przede wszystkim w kontekście sprawowania władzy publicznej przez samorząd terytorialny.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej. W innym miejscu ustrojodawca stanowi, że przysługująca samorządowi terytorialnemu „istotna część zadań publicznych” jest przez niego wykonywana we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 Konstytucji). Natomiast zgodnie z art. 15 Konstytucji zdolność do wykonywania zadań publicznych jest jedną z przesłanek wprowadzenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wśród zadań publicznych Konstytucja wyróżnia zadania służące „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (art. 166 ust. 1 Konstytucji) oraz zadania zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a wśród tych drugich zadań takie, które ustawa może zlecić organom samorządu (art. 166 ust. 2 Konstytucji). W tej perspektywie dla jednostek samorządu terytorialnego realizacja zadań publicznych – sformułowanych w ustawach i przekazanych do ich kompetencji – oznacza udział w sprawowaniu władzy publicznej. Jednocześnie można uznać, że **sprawowanie władzy publicznej w ogóle ma ścisły związek z realizacją zadań publicznych**. Dlatego też są one ściśle połączone z podstawowym celem władzy państwowej, jakim jest troska o dobro wspólne całego społeczeństwa.

WAŻNE!

ZADANIA PUBLICZNE TO OKREŚLONE CELE, KTÓRE POWINNY ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTE DLA DOBRA WSPÓLNEGO

Oczywiście wykonywanie zadań publicznych nie oznacza możliwości podejmowania każdego działania służącego realizacji określonego celu. Wykonujący zadanie publiczne może korzystać tylko z takich środków, które są prawnie dopuszczalne¹. Zadania publiczne są określane i regulowane przez specjalną kategorię norm prawa administracyjnego, nazywanych normami zadaniowymi². A więc zadania te cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu społeczeństwa, a także sprzyjanie osiąganiu celów określonych w Konstytucji bądź ustawach. Jednocześnie wykonywanie zadań publicznych wiąże się z realizacją podstawowych praw publicznych obywateli³, stąd też ich wykonywanie jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem władzy publicznej⁴.

1 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139-140.

2 A. Skoczylas, W. Piątek, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, w: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 423.

3 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Lu 714/13, Lex nr 1508172.

4 M. Stróżek-Kucharska, *Definiowanie zadań publicznych – wprowadzenie do dyskusji*, w: *Zadania publiczne. Podmioty - uwarunkowania prawne - potrzeby społeczne*, red. P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016, s. 123.

Głównym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich realizację. Stąd też przykłady zadań publicznych można odnaleźć przede wszystkim w ustawach zobowiązujących organy władzy do podjęcia określonych działań.

WAŻNE!

DO PODSTAWOWYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH NALEŻY ORGANIZACJA OCHRONY ZDROWIA I SYSTEMU EDUKACJI, DBAŁOŚĆ O PORZĄDEK PUBLICZNY ORAZ DOSTĘP DO ENERGII ELEKTRYCZNEJ, BIEŻĄCEJ WODY I INNYCH MEDIÓW; ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEJ INFRASTRUKTURY ITP. NALEŻY PAMIĘTAĆ, ŻE REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYM JEST DZIAŁANIE W INTERESIE OGÓŁU, A NIE JEDNOSTKI.

4. ZNACZENIE POJĘCIA ZADANIA PUBLICZNEGO DLA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Obowiązek udostępniania informacji publicznej jest ściśle powiązany z realizacją zadań publicznych. Każdy podmiot wykonujący takie zadania jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej.

**ZADANIE
PUBLICZNE**



**UDOSTĘPNIANIE
INFORMACJI
PUBLICZNEJ**

Warto pamiętać, że podmioty wykonujące zadania publiczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej bez względu na to, czy działają w ramach struktur władzy państwowej czy poza nimi. Oczywiście jest, że podmioty wykonujące zadania publiczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej (zob. rozdział *Pojęcie informacji publicznej*) – a więc nie każdej informacji znajdującej się w ich zasobie

WAŻNE!

PODMIOTY WYKONUJĄCE ZADANIA PUBLICZNE NIE MOGĄ ODMAWIAĆ UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ TWIERDZĄC, ŻE NIE WYKONUJĄ ICH „NA ZLECENIE” WŁADZ PAŃSTWOWYCH. Z PUNKTU WIDZENIA PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JEST TO OKOLICZNOŚĆ OBOJĘTNA, GDYŻ OBOWIĄZEK UDOSTĘPNIENIA TAKIEJ INFORMACJI WYNIKA Z SAMEGO FAKTU REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

W orzecznictwie sądowym wypracowanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej konsekwentnie rozróżnia się pojęcie „zadań publicznych” od „zadań władzy publicznej”. Zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy bądź przekazane danemu podmiotowi jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Natomiast ustawodawca w art. 4 u.d.i.p. odwołuje się do szerszego pojęcia „zadań publicznych”. Mogą być one realizowane przez różne podmioty bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, czy przekazania przez organy władzy, ale jedynie w interesie ogółu i realizacji publicznych praw podmiotowych obywateli⁵ np. w zakresie edukacji, służby zdrowia, energetyki. Różnica pomiędzy tymi terminami sprowadza się przede wszystkim do podmiotu „zadań władzy publicznej” oraz „zadań publicznych”. Podmiotem pierwszego z nich może być jedynie ten, kto został do tego upoważniony w ustawie, natomiast drugiego każdy podejmujący aktywność w rzecz realizacji publicznych praw podmiotowych obywateli.

STRUKTURA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO: POWIAT, GMINA I WOJEWÓDZTWO

Jak wynika z powyższych rozważań to czy dany podmiot zobowiązany jest do udostępnienia wnioskowanej informacji zależy nie od formy prowadzenia działalności a od charakteru wykonywanych zadań. Mimo tego osoba podejmująca aktywność społeczną w obszarze *watchdog* powinna zdawać sobie sprawę z ustroju i struktury samorządu terytorialnego w Polsce.

W Polsce funkcjonują trzy poziomy Jednostek Samorządu Terytorialnego: Powiat, Gmina i Województwo. j.s.t działają poprzez swoje organy. Każda z nich ma przewidziany ustawowo organ stanowiący, kontrolny oraz wykonawczy. Organami gminy są rada gminy, która ma kompetencje stanowiące i kontrolne oraz, w zależności od wielkości gminy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, sprawujący władzę wykonawczą. Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu ze starostą jako przewodniczącym. Organami województwa są sejmik i zarząd, któremu przewodniczy marszałek województwa.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2586/16, Lex nr 2350314.

SAMORZĄDOWE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE I SAMORZĄDOWE OSOBY PRAWNE

Organy władzy publicznej – zarówno państwowej, jak i samorządowej nie mają monopolu na wypełnianie zadań publicznych. Mogą być one spełniane przez podmioty publiczne niemające kompetencji władczych (np. spółki z udziałem Skarbu Państwa), jak i podmioty niepubliczne – np. fundacje i stowarzyszenia. Bardzo często spotyka się szkoły, szpitale, czy ośrodki zdrowia prowadzone przez podmioty niepubliczne. Należy pamiętać, że bez względu, czy podmioty te podejmują tego typu działalność „na zlecenie” władz publicznych, które przekazują im swoje kompetencje w tym zakresie, czy też z własnej inicjatywy, wypełniają zadania publiczne. Nawet w przypadku, gdy wypełnianie zadań publicznych następuje poza strukturą władzy nie tracą one swojego charakteru.

Wypełnianie zadań publicznych przez podmioty niepubliczne staje się w Polsce coraz popularniejsze, przykładowo w wielu gminach standardem stało się realizowanie zadań z zakresu służby zdrowia przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Jednak należy podkreślić, że nie każdy tego typu podmiot działa „na zlecenie” gminy. W nauce prawa przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym określa się „prywatyzacją zadań publicznych”. Jednocześnie wyróżnia się prywatyzację w szerokim sensie tego słowa, kiedy np. gmina dopuszcza prowadzenie na swoim terytorium szkół niepublicznych, jednocześnie sama zakłada i prowadzi placówki oświatowe. Natomiast prywatyzacją w ścisłym sensie mamy do czynienia, gdy władze państwowe zupełnie wycofują się z realizacji pewnych zadań przekazując je podmiotom niepublicznym.

Odwoływanie się do kryterium wykonywania zadań publicznych przy ocenie tego, czy dany podmiot zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej jest tym bardziej istotne, ponieważ istnieją poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące katalogu podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p w zakresie pojęcia „osób prawnych samorządu terytorialnego”. Szereg ustaw szczególnych odmiennie definiuje to pojęcie. Zgodnie z 4 ust. 2 pkt 2 Ustawy o finansach publicznych (tekst. jedn. Dz.U. 2016 poz. 1870) podsektor samorządowy finansów publicznych tworzą: samorządowe osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, samorządowe fundusze celowe oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej a także instytucje kultury, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest j.s.t oraz działające w ramach podmiotowości prawnej j.s.t jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i organy jednostki samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.f.p.).

Powyższy przepis zawiera katalog jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego zaliczanych do sektora finansów publicznych. Nie definiuje jednak samorządowej osoby prawnej. Zgodnie zaś z art. 19 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone w formach określonych w rozdziale 3 u.f.p. oraz na podstawie odrębnych ustaw jako państwowe lub samorządowe osoby prawne albo jako państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Z przepisu tego wynika, że wszystkie osoby prawne utworzone przez j.s.t na podstawie odrębnych ustaw należy traktować jako samorządowe osoby prawne.

Z kolei przyjmując dosłownie definicję zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.), za samorządową wypadłoby uznać osobę prawną założoną przez j.s.t, niezależnie od zakresu uprawnień majątkowych j.s.t wobec tej osoby. Samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 4 pkt 9a u.g.n. mogą być np.: instytucje kultury, samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, stowarzyszenia, spółdzielnie itd., utworzone wyłącznie przez j.s.t, spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem j.s.t, a także związki gmin i powiatów. Co istotne, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wymaga, aby założycielem tych jednostek była tylko jedna j.s.t, a więc samorządową osobą prawną może być spółka kapitałowa z udziałem różnych gmin, powiatów i województw. Samorządową osobą prawną, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, może być także utworzona przez j.s.t fundacja. Na marginesie warto zwrócić uwagę na fakt, że cechy ustrojowe fundacji sprawiają, że jest ona tworem w istocie niezależnym od fundatora, niepoddającym się władztwu kapitałowemu ani organizacyjnemu. Dlatego wypada uznać za słuszną regulację ustawy o finansach publicznych, że fundacje nie mogą być tworzone ze środków publicznych (art. 30 u.f.p.) oraz że nie zaliczają się do sektora finansów publicznych (art. 4 u.f.p.). Niemniej jednak mimo istnienia przytoczonej wyżej regulacji nadal istnieje wiele fundacji stworzonych ze środków publicznych, ufundowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z czasu z przed powstania wspomnianej wyżej normy prawnej ujętej w u.f.p.

Z reguły samorządowe osoby prawne nabywają osobowość prawną na podstawie wpisu do właściwego rejestru (art. 37 k.c.), dokonywanego przez sąd rejestrowy (w Krajowym Rejestrze Sądowym, do którego wpisuje się np. spółki handlowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) lub właściwego ministra (np. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzącego rejestr związków j.s.t) na wniosek organu wykonawczego (wójta lub zarząd j.s.t) albo przez organ wykonawczy j.s.t z urzędu (rejestry samorządowych instytucji kultury). Wyjątkiem jest tworzenie samorządowych osób prawnych w drodze ustawy (niektóre fundusze celowe) i rozporządzenia (związki metropolitalne).

O ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej [np. ustawy o samorządzie gminnym lub powiatowym, o gospodarce komunalnej, przepisy antykorupcyjne], do tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są stosowane przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037 ze zm.).

Spółki stanowią zgodnie z obowiązującymi przepisami jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe, a zatem mają służyć przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych tzw. usług użyteczności publicznej. j.s.t. mogą również w ograniczonym zakresie przystępować do spółek działających poza sferą użyteczności publicznej. Nie znaczy to jednak, że tego typu podmioty nie będą zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Gospodarują one bowiem środkami publicznymi.

Bardzo często wykonywanie zadań publicznych łączy się z gospodarowaniem środkami publicznymi. Podmioty publiczne, czy jednostki przez nie powołane swoją działalność na rzecz społeczeństwa w zdecydowanej większości pokrywają z funduszy pochodzących z różnorodnych podatków i opłat stanowiących główne źródło środków publicznych. Również podmioty niepubliczne niejednokrotnie korzystają z tych środków spełniając zadania publiczne. Ponadto należy pamiętać, że dysponowanie majątkiem publicznym jest niezależną podstawą obowiązku udostępniania informacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt. 5 u.d.i.p.). Przesłanka ta jest spełniona w każdej sytuacji, gdy dany podmiot w dysponuje majątkiem publicznym - zarządzając nim (np. gminny zakład gospodarowania nieruchomościami, spółki komunalne), czy działając na rachunek jednostki publicznej (np. żłobek, gminny ośrodek kultury, biblioteka powiatowa), a także korzystające ze środków publicznych (np. szkoły wyższe, szkoły niepubliczne). Innymi słowy każdy podmiot w jakikolwiek sposób dysponujący środkami publicznymi zobowiązany jest do udostępniania informacji publicznej w zakresie korzystania z tych środków. Warto nadmienić, że Obecnie art. 14 ust. 1 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100) stwarza możliwość zawiązywania przez podmioty publiczne w tym j.s.t. i partnerów prywatnych - w celu wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym - spółek komandytowych lub komandytowo-akcyjnych, w których podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Spółki takie, z racji wykonywania przez nich zadań publicznych, również należy uznać za podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.

W obecnym stanie prawnym, zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych są silnie zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu, do których się odnoszą. I tak:

- gminy zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą poza sferą użyteczności publicznej tworzyć lub wstępować do spółek handlowych, w sytuacji gdy: jest to uzasadnione względami społecznymi, tzn. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia ujemnie wpływającym na poziom życia mieszkańców gminy, albo gdy występuje ryzyko niegospodarności, tzn. zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową, albo gdy spółka zajmuje się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, wreszcie gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy;
- powiaty są pozbawione możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej;
- województwa mają możliwość tworzenia i wstępowania do spółek, pod warunkiem, że spółka wykonuje czynności promocyjne, edukacyjne lub wydawnicze służące rozwojowi województwa.

W praktyce, spółki są najczęściej wykorzystywane do realizacji zadań infrastrukturalnych i usługowych w sferze użyteczności publicznej (np. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, transport zbiorowy, energetyka i ciepłownictwo), co nie wyklucza powoływania spółek prorozwojowych (np. w dziedzinie rewitalizacji czy promocji). Organizacja pozarządowa albo społecznik chcący monitorować działalność samorządu terytorialnego powinien mieć na uwadze fakt, że poza organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowym jednostkami organizacyjnymi i spółkami funkcjonują również związki i stowarzyszenia j.s.t. Do jednostek zaliczyć można: związki metropolitarne i związki jednostek samorządu terytorialnego. Do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego zaliczają się z kolei stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i Lokalne Grupy Działania.

ZWIĄZKI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawą związków jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.) i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.). Związek jednostek samorządu terytorialnego jest tworzony w celu wykonywania zadań publicznych. Współpraca w ramach związku samorządowego pozwala na podjęcie współdziałania w ramach każdego z zadań publicznych należących do właściwości gmin (powiatów), o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Tym samym w ramach związków samorządowych mogą być realizowane takie zadania, jak np.: oświata, gospodarka odpadami, transport zbiorowy, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, ochrona środowiska.

Związek posiada odrębną od swych członków osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za własne działania. Ponosi on wszelkie publicznoprawne konsekwencje swoich działań włącznie z obowiązkiem udostępniania informacji publicznej. Jako podmiot, którego celem jest wspólne wykonywanie zadań publicznych, finansowany na podstawie środków publicznych związek jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej. Cechą charakterystyczną związku samorządowego, odróżniającą go od innych form zrzeszeń i związków samorządowych, jest to, że umożliwia on wspólne realizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczych w ramach przekazanych na związek zadań, w tym w szczególności tworzenia prawa miejscowego i sprawowania jurysdykcji administracyjnej.

ZWIĄZEK METROPOLITARNY

Podstawą prawną współpracy w ramach związków metropolitalnych są przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890 ze zm.). Zastosowanie tej formy zrzeszenia j.s.t jest ograniczone terytorialnie do granic poszczególnych obszarów metropolitalnych, które wyznacza wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie. Związek metropolitalny tworzony jest bowiem w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Związek metropolitalny może w szczególności realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego. Utworzenie związku metropolitalnego skutkuje obligatoryjnym objęciem przez niego wszystkich jednostek samorządu lokalnego położonych na tym obszarze. Oznacza to, że nie może funkcjonować związek metropolitalny, w skład którego nie wejdzie któraś spośród jednostek samorządu lokalnego położonych na obszarze metropolitalnym, ani też związek, w skład którego wejdzie jakakolwiek jednostka samorządu lokalnego spoza tego obszaru. Ze względu na stricte terytorialny charakter współpraca w ramach związku metropolitalnego jest dedykowana ściśle określonym zadaniom uznanym przez ustawę za rdzeń zarządzania aglomeracyjnego takie jak: kształtowanie ładu przestrzennego, publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, rozwój obszaru związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocja obszaru metropolitalnego.

W przeciwieństwie do związku samorządowego, realizacja ustawowo określonych zadań przez związek metropolitalny nie oznacza przejęcia zadań publicznych od tworzących związek jednostek samorządu lokalnego, lecz wykonywanie własnych zadań tego związku z określonymi prawnie konsekwencjami dla realizacji zadań przez jednostki tworzące związek. Co istotne Związek może przejąć do realizacji każde spośród zadań publicznych pozostających we właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Podmiot ten posiada odrębną od swych członków osobowość prawną i ponosi odpowiedzialność za własne działania. Jest on zobowiązany do udzielania informacji publicznej.

STOWARZYSZENIA SAMORZĄDOWE

Podstawą prawną współpracy w ramach stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.) oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 ze zm.). Obowiązujące przepisy prawa stwarzają możliwość współpracy w ramach stowarzyszenia dla jednostek samorządu terytorialnego zarówno tego samego, jak i różnych szczebli. Forma ta nie umożliwia natomiast wspólnej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora samorządowego. Współpraca w ramach stowarzyszeń nie umożliwia przeniesienia przez tworzące je jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych na stowarzyszenie, które łączyłby się z przeniesieniem praw i obowiązków samorządowych na stowarzyszenie. Jednostka samorządu terytorialnego przekazująca stowarzyszeniu realizację zadania nie zrzeka się samodzielnej możliwości jego realizacji, ani odpowiedzialności za to zadanie (w przeciwieństwie np. do realizacji zadania przekazanego związkowi). Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Co istotne stowarzyszenie może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym spółki prawa handlowego.

LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA

Inną formą stowarzyszeń z udziałem j.s.t są Lokalne Grupy Działania. Podstawą prawną współpracy w ramach lokalnych grup działania są obecnie przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. 2015 poz. 378 ze zm.), rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

W skład l.g.d. wchodzi obowiązkowo przedstawiciele trzech sektorów: władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców. Zakres terytorialny działalności l.g.d. nie zamyka się w granicach administracyjnych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Celem l.g.d. jest rozwój określonego obszaru. Jest możliwe tworzenie l.g.d. zrzeszających kilka jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego – gmin i powiatów. Cechą charakterystyczną l.g.d. jako stowarzyszenia jest to, że jej członkiem zwyczajnym, w przeciwieństwie do stowarzyszeń funkcjonujących na zasadach ogólnych, mogą być jednocześnie osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

L.g.d. to forma współpracy dedykowana prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego przy współfinansowaniu ze środków z programów unijnych. Ustawowym celem powołania l.g.d. jest opracowanie i realizacja Lokalnej Strategii Rozwoju. Cechą charakterystyczną l.g.d. jest to, że działania podejmowane przez ten podmiot nie stanowią działań podejmowanych w imieniu i na rzecz JEST wchodzących w skład l.g.d., lecz są to działania komplementarne do działań podejmowanych samodzielnie przez j.s.t. l.g.d. nie działa w konsekwencji na zlecenie wchodzących w jej skład j.s.t, ani w ich zastępstwie. Co istotne realizacja zadań publicznych przez l.g.d. nie zwalnia uczestniczących w nim jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku ich samodzielnej realizacji i odpowiedzialności za ich wykonywanie.

PODSUMOWANIE

Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje swoim zakresem 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. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w nauce prawa „sprawą publiczną”, o której zgodnie z prawem dostępu do informacji publicznej można zasięgnąć informację jest nie tylko działalność organów władzy publicznej ale także osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁶. Ponadto zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych „na gruncie unormowań konstytucyjnych oraz przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość [...] wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”⁷.

Obowiązek udostępniania wszelkich informacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi został również uregulowany w Art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który zawiera przykładowy katalog danych stanowiących informację publiczną. W katalogu tym został Ustawodawca w tym przepisie wskazał na pięć głównych kategorii danych stanowiących informację publiczną. W katalogu tym zostały ujęte informacje o majątku publicznym. Ponadto w myśl art. 4 ust. 1 u.d.i.p. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.

Z powyższych rozważań wynika, że z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej nie ma znaczenia przez jakie podmioty – publiczne, niepubliczne, czy prywatne – dysponują majątkiem publicznym.

Warto tutaj przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie,⁸ zgodnie z którym „przekazanie majątku publicznego (np. Stowarzyszeniu) do dyspozycji powoduje jedynie, że staje się ono jego dysponentem – a zatem rozdziela go zgodnie z właściwymi normami (wynikającymi czy to z przepisów aktów normatywnych czy z właściwych postanowień umownych) – jednak wciąż majątek ten pozostaje majątkiem publicznym”. Wspomniany wyrok dotyczył wprowadzie stowarzyszenia ale można go odnosić analogicznie do wszystkich innych osób prawnych (a także fizycznych) dysponujących mieniem publicznym. Obowiązek udostępniania informacji dotyczyć będzie zatem nie tylko stowarzyszeń ale również fundacji, spółek prawa handlowego czy spółdzielni. W tym samym wyroku sąd stwierdził również, że „[obywatele mają] pełne prawo do informacji o tym, jak przebiega gospodarowanie nim [majątkiem publicznym] choćby jego dysponentem był podmiot prywatny.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt II SAB/OI 85/17, Lex nr 2395610.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Rz 48/12, Lex nr 1285163; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt. II SAB/Wa 68/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁸ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lipca 2016 r. (sygn. II SA/Kr/567/16).

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU Z DNIA 20 GRUDNIA 2016 R., SYGN. AKT IV SA/PO 847/16

Stan faktyczny

Wnioskodawcy pismem z dnia (...) kwietnia 2016 r., zwrócił się do E. sp. z o.o. w P. z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej poprzez przesłanie kserokopii dokumentacji techniczno - prawnej w tym dokumentacji prawnej stanowiącej podstawę lokalizacji i budowy infrastruktury elektroenergetycznej na działce nr (...), (...) i (...) zapisanych w księdze wieczystej KW nr (...) prowadzonej przez Sąd Rejonowy w G. W. V Wydział Ksiąg Wieczystych, w szczególności wszelkich protokołów zdawczo-odbiorczych linii energetycznych i słupów energetycznych, protokołów zdawczo-odbiorczych środków trwałych przekazania na rzecz ówczesnego państwowego przedsiębiorstwa energetycznego, dzienników budów linii energetycznych i słupów energetycznych, decyzji wydanych przez ówczesne organy administracji publicznych np. Urzędy Wojewódzkie, Burmistrzów Miast, Wojewódzkich Zarządów Rozbudowy Miast i Osiedli itp. ustalające miejsce i warunki realizacji budowy i lokalizacji urządzeń przesyłowych. Organ odmówił udostępnienia tych informacji powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa.

Rozstrzygnięcie

informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów. (...) Żądane przez stronę skarżącą informacje są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem ustawa znajduje w sprawie zastosowanie. (...) Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nałożony został na „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Termin „zadania publiczne” jest pojęciem szerszym od terminu „zadań władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyrażone unormowania ustawowe. Pojęcie „zadanie publiczne” użyte w art. 4 u.d.i.p. zamiast pojęcia „zadanie władzy publicznej” użytego w art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane „zadanie publiczne” cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Obowiązki operatora systemu dystrybucyjnego wymienia art. 9c ust. 3 Prawa energetycznego i z pewnością działalność przedsiębiorstwa energetycznego w tym zakresie dotyczy spraw publicznych w rozumieniu art. 4 u.d.i.p.

Dystrybucja energii elektrycznej i inne zadania wykonywane przez przedsiębiorstwo energetyczne ze względu na znaczenie energii elektrycznej dla rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia obywateli, a tym samym urzeczywistniania dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP, są „zadaniami publicznymi”. O obowiązku udostępniania przez przedsiębiorstwa energetyczne żądanej informacji decyduje zatem to, czy dotyczy ona „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 30 CZERWCA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 2586/16

Stan faktyczny

Pismem z dnia 2 września 2015 r. Spółka (...) Adwokaci i Radcowie Prawni z siedzibą w K. wystąpiła do Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. o udostępnienie informacji w przedmiocie:

- kwoty wszystkich pozyskanych przez Stowarzyszenie środków finansowych z tytułu darowizn, ofiarności publicznej, spadków w okresie całego roku 2014 i roku 2015 r. do sierpnia włącznie;
- przekazanie danych darczyńców/spadkodawców, którzy przekazali środki finansowe na rzecz Stowarzyszenia
- w przypadku osób fizycznych poprzez podanie imienia i pierwszej litery nazwiska wraz ze wskazaniem kwoty przekazanych środków, w przypadku osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, poprzez podanie pełnej nazwy podmiotu wraz ze wskazaniem kwoty przekazanych środków.

Stowarzyszenie odpowiedziało wnioskodawcy, że nie pozyskało we wskazanym okresie żadnych środków finansowych z tytułu darowizn, ofiarności publicznej i spadków. Środki takie pozyskało z umów cywilnoprawnych, lecz zdaniem Stowarzyszenia dane te stanowią tajemnicę handlową.

Rozstrzygnięcie

Z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Oznacza to, że w polskim porządku prawnym zagwarantowano publiczne prawo podmiotowe jednostki do ochrony zdrowia, a w konsekwencji wyposażono podmioty tego prawa w roszczenie kierowane do wspólnoty publicznoprawnej o ochronę zdrowia. Należy zatem przyjąć, że realizacja tak istotnej wartości jak ochrona zdrowia wyznacza zadania podmiotów zobowiązanych reprezentujących wspólnotę publicznoprawną, czyniąc przez to tego rodzaju zadania zadaniami publicznymi w przyjętym wyżej rozumieniu. Skoro więc ze Statutu Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. wynika, że jego celem jest wspomaganie walki z rakiem płuc i reprezentowanie potrzeb społecznych w zakresie szeroko pojętej walki z rakiem płuca (§ 6), a cel ten Stowarzyszenie realizuje m.in. poprzez podejmowanie działań zmierzających do poprawy wyników leczenia chorych na nowotwory płuca poprzez prowadzenie wielośrodkowych badań naukowych i wdrażanie wyników tych badań w celu promocji standardów leczenia skojarzonego, dążenie do zniesienia ograniczeń w dostępie do świadczeń zapewnianych przez wysokospecjalistyczne placówki onkologiczne, promocja ochrony zdrowia, prowadzenie działalności dydaktycznej i informacyjnej w tym zakresie (§ 7 ust. 1), to należy przyjąć, że Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W. jest podmiotem wykonującym zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p., a zatem zobowiązanym do udostępniania posiadanych przez nie informacji publicznych. Dodatkowo w realiach niniejszej sprawy należy podkreślić, że samo Stowarzyszenie uznaje się za taki właśnie podmiot skoro udzieliło zadość części żądania wniosku, a odmawiając udostępnienia informacji objętych punktem 6 wniosku powołało się na treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p.



DanePubliczne
.gov.pl



JAKIE INFORMACJE ZNAJDZIEMY W BIULETYNIE INFORMACJI PUBLICZNEJ I CENTRALNYM REPOZYTORIUM?

KRZYSZTOT T.BOSAK, OLAF SZCZYPIŃSKI

BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) to ujednolicony system stron internetowych, gdzie udostępniane są treści będące informacją publiczną. Do prowadzenia BIP zostały zobowiązane różne instytucje państwowe i podmioty wykonujące zadania publiczne.

PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO PROWADZENIA BIP

W Biuletynie Informacji Publicznej znajdziemy wiadomości na temat działalności organów władzy publicznej, jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządów gospodarczych i zawodowych, związków zawodowych i ich organizacji, partii politycznych, podmiotów reprezentujących: Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki organizacyjne dysponujące majątkiem publicznym, jak również innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (zob. art. 8 u.d.i.p.).

INFORMACJE UDOSTĘPNIANE W BIP

Podmioty wymienione w poprzednim akapicie powinny publikować informacje dotyczące ich statusu lub formy prawnej, przedmiotu działania i kompetencji, organów i osób funkcyjnych, majątku, trybu działania, sposobu przyjmowania i załatwiania spraw. W systemie BIP powinny się znaleźć także informacje o zamierzeniach ustawodawczych i wykonawczych, projekty aktów normatywnych (np. projekty uchwał jednostek samorządu terytorialnego), informacje dotyczące realizacji zadań publicznych oraz informacje o prowadzonych rejestrach, archiwach, ewidencjach oraz zasadach udostępniania danych w nich zawartych (zob. art. 8 ust. 3 u.d.i.p.).

Organy władzy publicznej oraz organy samorządów gospodarczych i zawodowych są ponadto zobowiązane do umieszczenia w BIP informacji o sposobie dostępu do informacji publicznych, które posiadają, a nie zostały udostępnione w BIP (zob. art. 8 ust. 4 u.d.i.p.).

Każda informacja powinna zawierać dane określające podmiot udostępniający, tożsamość wytwarzającego lub odpowiadającego za treść informacji oraz tożsamość wprowadzającego informację do BIP, a także czas jej wytworzenia i udostępnienia (zob. art. 8 ust. 6 u.d.i.p.).

Jeżeli chodzi o wyłączenia jawności informacji publicznej, to podmiot zobowiązany powinien podać podstawę prawną wyłączenia, jego zakres, a także organ lub osobę, która go dokonała; a w przypadku ograniczenia ze względu na prywatność osoby lub tajemnicę przedsiębiorcy – dodatkowo określić, w czym interesie tego dokonano (art. 8 ust. 5 u.d.i.p.).

BIP W SAMORZĄDZIE

W Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez samorządy znajdziemy m.in. informacje o zadaniach poszczególnych organów, aktualnie podejmowanych przez nie działaniach (np. interpelacje radnych), a także podejmowane przez nie uchwały (np. budżet j.s.t.) lub zarządzenia organów wykonawczych (marszałka województwa, prezydenta miasta, wójta, burmistrza). Powinny się w nim znaleźć również projekty uchwał.

CENTRALNE REPOZYTORIUM

Drugim miejscem, gdzie uzyskamy dostęp do informacji publicznej jest centralne repozytorium (<https://danepubliczne.gov.pl/>). Znajdziemy w nim informacje publiczne, które mają szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Ich sposób przechowywania i udostępniania ma pozwolić na ich ponowne, użyteczne i efektywne wykorzystanie (zob. art. 9a ust. 1 u.d.i.p.).

Obowiązek przekazania posiadanych zasobów informacyjnych, o których mowa była w poprzednim akapicie, ciąży na organach administracji rządowej, funduszach celowych, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowym Funduszu Zdrowia i państwowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych innych niż państwowe instytuty badawcze (zob. art. 9a ust. 2 u.d.i.p.).

OPISYWANE ZASOBY POWINNY BYĆ SYSTEMATYCZNIE WERYFIKOWANE I AKTUALIZOWANE PRZEZ PODMIOTY JE PROWADZĄCE (ZOB. ART. 9C U.D.I.P.).

Wykaz organów władzy publicznej, samorządów gospodarczych i zawodowych wraz z odnośnikami do ich stron oraz dostęp do centralnego repozytorium jest upubliczniany na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej, którą tworzy minister właściwy do spraw informatyzacji (obecnie jest to Minister Cyfryzacji). Minister ds. informatyzacji gromadzi i udostępnia też dane o liczbie pobrań tych stron i nieodpłatnie udostępnia Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej. Umożliwia on przeszukiwanie według kryteriów przedmiotowych lub podmiotowych.

BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ A WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Biuletyn Informacji Publicznej oraz centralne repozytorium są pierwszymi miejscami, skąd możemy zaczerpnąć interesujących nas informacji dotyczących życia publicznego. Jeżeli ich tam nie znajdziemy, to wówczas właściwym trybem uzyskania informacji publicznej, zgodnie z art. 10 ust. 1 udip, jest złożenie wniosku do właściwego podmiotu obowiązanego.

Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien udzielić ścisłej i konkretnej odpowiedzi na rzecz żądającego.

WAŻNE! WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W BIAŁYMSTOKU W ORZECZENIU Z DNIA 27 MARCA 2008 R. [SYGN. II SAB/BK 7/08] ROZSTRZYGNĄŁ, ŻE: „WSKAZANIE PODMIOTOWI ŻĄDAJĄCEMU UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ STRONY BIULETYNU INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO JEJ ŹRÓDŁA STANOWI PRAWIDŁOWE ZAŁATWIENIE WNIOSKU TYLKO I WYŁĄCZNIE W PRZYPADKU, GDY INFORMACJE TAM ZAWARTE ODNOSZĄ SIĘ BEZPOŚREDNIO (WPROST) I KONKRETNIE DO MERITUM ŻĄDANIA, BEZPOŚREDNIO ZAWIERAJĄ DANE ISTOTNE Z PUNKTU WIDZENIA PYTAJĄCEGO, A ICH UZYSKANIE NIE WYMAGA PRZEDSIĘWZIĘCIA DODATKOWYCH CZYNNOŚCI (INFORMACJA PROSTA)”.

Zatem, nie jest odpowiedzią na wniosek o udostępnienie informacji publicznej odesłanie do licznych dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej BIP, co wymagałoby ich pracochłonnej selekcji i interpretacji ze strony wnioskodawcy.

JAK WYGLĄDA PROCEDURA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ?

OLAF SZCZYPIŃSKI

Procedura została ukształtowana w taki sposób, by być możliwie najprostszą, odformalizowaną, szybką i tanią. Zasady określone w Kodeksie postępowania administracyjnego stosowane są tu zatem dopiero na etapie wydawania ewentualnej decyzji odmawiającej udzielenia informacji.

Informacje ogólne

Dostęp do informacji publicznej, zgodnie z u.d.i.p., przysługuje każdemu. Ustawa przyznaje to prawo szerszej kategorii podmiotów, niż czyni to Konstytucja, która wskazuje, że przysługuje ono obywatelowi. Osoby wykonujące prawo do informacji publicznej nie muszą wykazywać interesu prawnego lub faktycznego. Oznacza to, że podmiot realizujący swoje prawo nie ma obowiązku uzasadniać żądania informacji publicznej, a podmiot obowiązany do jej udostępnienia nie może go żądać.



Zgodnie z art. 3 u.d.i.p. prawo to obejmuje uprawnienia do:

- uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
- wglądu do dokumentów urzędowych;
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów;
- niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

PODSTAWOWE ŹRÓDŁA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ



Biuletyn Informacji Publicznej



Centralne repozytorium

Jeżeli informacja publiczna nie została udostępniona w BIP lub centralnym repozytorium osoba zainteresowana może złożyć wniosek ustnie lub pisemnie.

UZUPEŁNIAJĄCE FORMY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ



Wywieszenie lub wyłożenie w miejscu ogólnie dostępnym



Zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją

UDOSTĘPNIENIE NA WNIOSEK

Każdy może złożyć wniosek. Sposób i forma wniosku uzależniona jest od wnioskodawcy. Organ zobowiązany udostępnić informację publiczną w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem.



W formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku udostępniane są informacje, które mogą być udostępnione niezwłocznie.



Wniosek w formie ustnej może zostać złożony na miejscu w instytucji lub nawet telefonicznie.



Wniosek może być złożony także za pomocą poczty elektronicznej.



Niekiedy optymalnym rozwiązaniem jest sformułowanie wniosku pisemnego. Może on przybrać postać najprostszego, spisane go choćby odręcznie, podania.

WAŻNE! Statut gminy (powiatu lub województwa) może przewidywać zasady dostępu oraz korzystania z dokumentów, a także wstępu na sesje rady gminy. Co ważne, postanowienia te mogą mieć jedynie charakter techniczny, związany ze specyfiką pracy danej jednostki. Oznacza to, że statut nie może ograniczać prawa do informacji publicznej wynikającego z Konstytucji i u.d.i.p.

1
KWIEŃNIA

Przykładowa data złożenia wniosku

Udostępnienie informacji następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni

15
KWIEŃNIA

Przedłużenie terminu na załatwienie sprawy

1
CZERWCA

2 miesiące od dnia złożenia wniosku

MOŻLIWE REAKCJE

- udostępniając informację publiczną (tzw. czynność materialno-techniczna),
- odmawiając udzielenia informacji publicznej (w formie decyzji administracyjnej)
- poprzez wskazanie, że nie posiada on wnioskowanej informacji (czynność materialno-techniczna)
- zakwestionowanie publicznego charakteru informacji (czynność materialno-techniczna)

Szczegółowe informacje co do takich sytuacji znajdują się w kolejnych rozdziałach.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem, że podmiot obowiązany może ten termin przedłużyć (o czym musi powiadomić wnioskodawcę) i zażądać wniesienia dodatkowej opłaty. Trzeba przy tym pamiętać, że sytuacja taka jest wyjątkiem od ogólnej reguły nieodpłatności udzielenia informacji.

ZŁOŻENIE SKARGI NA BEZCZYNNOŚĆ DO WSA

Szczegółowe informacje na temat przebiegu całego postępowania, możliwych zachowań podmiotu obowiązane go oraz trybu odwoławczego od jego rozstrzygnięć znajdują się w dalszych rozdziałach.



W JAKI SPOSÓB PODMIOT ZOBOWIĄZANY MOŻE ODMÓWIĆ UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ? JAKIE BŁĘDY NAJCZĘŚCIEJ WYSTĘPUJĄ W DECYZJACH O ODMOWIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ?

KONRAD DYDA

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej jeżeli informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium udostępnia się ją na wniosek (art. 10 ust. 1). Informacja publiczna, która może być udostępniona niezwłocznie podlega udostępnieniu w formie ustnej bądź pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2). Jasne jest, że zgodnie z tymi regulacjami organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może tego dokonać w dwojaki sposób. Przede wszystkim „od ręki” – w sytuacji, gdy żądana informacja może być udostępniona niezwłocznie, a więc nie wymaga dokonywania żadnych skomplikowanych czynności prowadzących do zebrania i udostępnienia informacji. W takich okolicznościach udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze tzw. czynności materialno-technicznej, nie będącej decyzją administracyjną. Drugie z przewidzianych prawem postępowań toczy się w sprawie wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej lub umarzającej postępowanie.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie następuje w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej do decyzji tej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 2 u.d.i.p.), z tym, że jej uzasadnienie zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Ponadto na rozpoznanie odwołania od takiej decyzji właściwy organ ma 14 dni.

1. SPOSOBY ZAŁATWIENIA WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Należy pamiętać, że zgodnie z orzecznictwem sądowym jeżeli wnioskowana informacja rzeczywiście jest informacją publiczną organ powinien załatwić wniosek o jej udostępnienie przekazując żadaną informację lub **decyzją administracyjną** odmówić udostępnienia, ewentualnie umorzyć postępowanie. Jakakolwiek inna forma zakończenia tego typu spraw jest niedopuszczalna¹.

WAŻNE!

ISTOTĄ DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ JEST ROZSTRZYGNIĘCIE NA PODSTAWIE PRZEPISÓW PRAWA INDYWIDUALNEJ SPRAWY KONKRETNEJ OSOBY. PRZYKŁADAMI DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ SĄ: PRYZNANIE DODATKU MIESZKANIOWEGO, POZWOLENIE NA BUDOWĘ, ZEZWOLENIE NA SPRZEDAŻ ALKOHOLU.

DECYZJA ADMINISTRACYJNA

INDYWIDUALNA SPRAWA

Chęć uzyskania
pozwolenia
na budowę



ORGAN WŁAŚCIWY

Starosta właściwy
ze względu
na położenie działki



WŁADCZE ROZSTRZYGNIĘCIE

Decyzja o pozwoleniu
na budowę lub Decyzja
o odmowie pozwolenia
na budowę

Wydawanie decyzji administracyjnych najczęściej kojarzone jest z działalnością organów administracji państwowej (np. ministra, burmistrza, starosty). Dlatego też pewne wątpliwości może budzić pytanie, w jaki sposób podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, a nie będące organami władzy (np. fundacje, stowarzyszenia) odmawiają udostępnienia? Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej **podmioty niebędące organami władzy publicznej również odmawiają dostępu do informacji publicznej w formie decyzji² (art. 17 u.d.i.p.)**. W takich sytuacjach także dochodzi do indywidualnego rozstrzygnięcia sprawy konkretnej osoby wnioskującej o udostępnienie informacji publicznej.

Stąd też odnosząc na gruncie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej decyzja administracyjna będzie władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji lub innego podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej opartym na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczącą odmowy dostępu do tego typu informacji lub umarzającą postępowanie administracyjne w zakresie dostępu. Warto wskazać, że **sądy administracyjne za jedyny dopuszczalny powód umorzenia postępowania ws. dostępu do informacji publicznej uznają niemożność udostępnienia informacji w formie, w jakiej życzy sobie tego wnioskodawca**. Jednak przed wydaniem takiej decyzji należy wezwać wnioskodawcę do zdecydowania, czy chce otrzymać informacje w formie innej niż wnioskowana – możliwa do realizacji przez podmiot udostępniający³.

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SAB/Kr 109/08, SIP Legalis nr 170079.

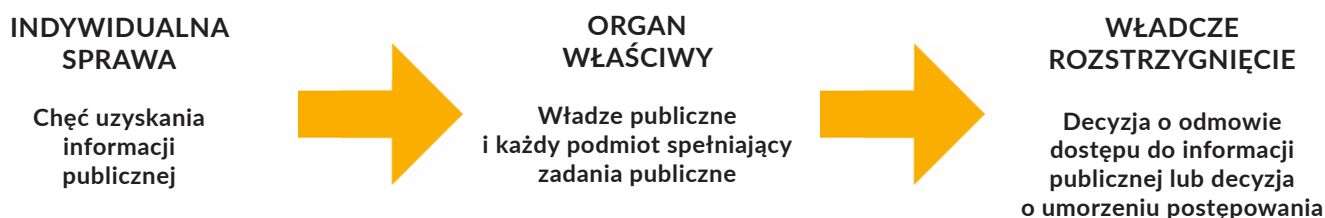
² Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 19 maja 2017 r., sygn. akt OSK 2860/15, Lex nr 2308642.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 111/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

WAŻNE!

WSZYSTKIE PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ ODMAWIAJĄ TEJ CZYNNOŚCI LUB UMARZAJĄ POSTĘPOWANIE O UDOSTĘPNIENIE W FORMIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ. ZASADA TA DOTYCZY TAKŻE PODMIOTÓW NIE BĘDĄCYCH ORGANAMI WŁADZY PUBLICZNEJ. DZIĘKI TEMU KAŻDA DECYZJA ODMOWNA, CZY UMARZAJĄCA PODLEGA KONTROLI W TOKU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO I SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO.

DECYZJA ADMINISTRACYJNA W SPRAWIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ



W uzyskiwaniu dostępu do informacji publicznej warto pamiętać, że jest to postępowanie odformalizowane – o co za tym idzie w jego przebiegu dużo zależy od pozytywnego nastawienia do siebie obydwu stron: wnioskodawcy i podmiotu zobowiązanego do udostępnienia. Dlatego w przypadku, gdy w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej podmiot odpowiada pismem, w którym żąda np. potwierdzenia, że osoba występująca z wnioskiem w imieniu osoby prawnej jest uprawniona do reprezentacji warto pozytywnie odpowiedzieć na tego typu prośbę. Oczywiście nie wynikają one z przepisów prawa, jednak nie stanowią – zwłaszcza w perspektywie ewentualnej deklaracji podmiotu o chęci udzielenia informacji – zbyt dużej uciążliwości. Dopiero w przypadku wydania decyzji odmownej w postępowaniu odwoławczym, czy skardze administracyjnej warto wskazać na tego typu zachowania podmiotu zobowiązanego.

2. OBOWIĄZKOWE ELEMENTY DECYZJI

Decyzja wydana w sprawie dostępu do informacji publicznej powinna zawierać wszystkie elementy decyzji administracyjnej określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego wraz z danymi przewidzianymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. **decyzja musi zawierać oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy odwołanie od decyzji oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.** Ponadto uzasadnienie decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej zawiera imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których prywatność lub tajemnicę przedsiębiorstwa wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Ustawowe przesłanki umożliwiające wydanie decyzji odmownej – obok wspomnianej już ochrony prywatności osoby fizycznej oraz tajemnicy przedsiębiorstwa obejmują także potrzebę ochrony tajemnic chronionych ustawowo i informacji niejawnych. Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej co do zasady nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, **jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych** lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji (art. 5 u.d.i.p.).

Decyzja odmowna – zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴ - musi wyjaśniać przyczyny odmowy, nie pozostawiając wątpliwości co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia. Dlatego decyzja taka musi zawierać **wszechstronne uzasadnienie faktyczne i prawne – takie, w którym podmiot zobowiązany jasno wytłumaczy przyczynę odmowy bądź umorzenia**. Stąd też organ wydający decyzje ma obowiązek wyjaśnić, a nie tylko przytoczyć, czy zacytować przepisy prawa na jakich oparł swoją decyzję oraz wytłumaczyć w jakim sposób te przepisy odnoszą się do stanu faktycznego sprawy. Uzasadnienie decyzji ma celu przekonanie strony, że jest ona prawidłowa i została podjęta zgodnie z prawem. Dlatego organ jest zobowiązany do objaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Obowiązek ten nie zostanie spełniony w przypadku, gdy w uzasadnieniu do decyzji organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący wykładni stosowanych przepisów prawa⁵. Absolutnie niedopuszczalne jest ogólne powoływanie się przez organ na tajemnicę zawartą w jakimś akcie prawnym, czy też niepodanie przepisów prawa upoważniających do odmowy udostępnienia informacji publicznej⁶. **Warto pamiętać, że nieprawidłowe uzasadnienie decyzji jest jedną z przesłanek jej zaskarżenia we właściwym postępowaniu.**

Przykład:

Za nieprawidłowe uzasadnienie decyzji w sprawie dostępu do informacji publicznej należy uznać ograniczenie jej do stwierdzeń typu: „na podstawie ustalonego stanu faktycznego organ odmówił dostępu”, „przepisy prawa zabraniają ujawniania tego typu informacji”, „żądana informacja nie jest informacją publiczną”, „organ nie jest uprawniony do udostępnienia informacji”.

PRZYKŁADOWE UZASADNIENIE DECYZJI O ODMOWIE UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

NIEPOPRAWNE	POPRAWNE
1. Brak wskazania podstawy faktycznej decyzji „Żądane informacje nie dotyczą spraw publicznych”	1. Podanie podstawy faktycznej decyzji „Pismem z dnia 14.12.2017 r. Prezes Stowarzyszenia „Głos Obywateli” wniósł do Burmistrza Gminy Z. Piotra K. wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej przebiegu sprawy rozwodowej Piotra K. z zamieszkałą za granicą Jolantą K.
2. Brak podania i wyjaśnienia podstawy prawnej „Na podstawie przepisów prawa informacje dotyczące życia prywatnego osoby fizycznej nie podlegają udostępnieniu”.	2. Podanie i wyjaśnienie podstawy prawnej „Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia o dostępie do informacji publicznej prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, nie obowiązuje także wówczas, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego im prawa do ochrony. Niniejsze żądanie stanowi chęć uzyskania informacji stricte związanych z prywatnym życiem Burmistrza Gminy Z., w żaden sposób nie związanych z pełnieniem przez Piotra K. funkcji publicznej i jako taka w ogóle nie stanowi informacji publicznej. W związku z powyższym organ wydał decyzję o odmowie udostępnienia przedmiotowej informacji.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2407/12, SIP Legalis nr 758799.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 146/17, Lex nr 2373201.

⁶ P. Szustakiewicz, *Komentarz do art. 16, w: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 181.

3. MOŻLIWOŚĆ ZAKWALIFIKOWANIA DOKUMENTU JAKO DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Decyzja administracyjna najczęściej kojarzy się - i słusznie - ze sformalizowanym dokumentem, w którym organ oficjalnie i jednoznacznie rozstrzyga przedłożoną mu kwestię. Niestety w praktyce działalności zwłaszcza organów jednostek samorządu terytorialnego zdarzają się sytuacje, w których organ zwraca się do strony postępowania w formie bardziej przypominającej list, niż decyzję. Niejednokrotnie bardzo trudno jest zakwalifikować tego typu dokumenty do kategorii decyzji administracyjnych. W sprawach o dostęp do informacji niejednokrotnie organ informuje, że nie może udostępnić danej informacji lub nie jest w stanie tego uczynić. Najczęściej takie „listy” przybierają oficjalną i grzecznościową formę, jednak nie spełniają formalnych wymagań decyzji administracyjnej. Powstaje zatem pytanie, **czy tego typu dokumenty nie mogą być kwalifikowane jako decyzja odmawiająca dostępu do informacji lub umarzająca postępowanie?**

Odpowiedź na to pytanie zależy przede wszystkim od treści dokumentu skierowanego do strony postępowania o dostęp do informacji publicznej. Bez wątpienia o tym, czy mamy do czynienia z decyzją **nie decyduje forma dokumentu**, ale jego treść. Stąd też każde pismo pochodzące od organu administracji publicznej, skierowane do strony i w sposób władczy rozstrzygające od prawach lub obowiązkach podmiotów administrowanych w ich sprawach indywidualnych jest decyzją⁷. Przede wszystkim jeżeli w danym dokumencie rozstrzygnięto istotę sprawy (odmówiono dostępu lub umorzono postępowania) należy uznać, że jest to decyzja administracyjna⁸. Niektóre ze składników decyzji mają jednak charakter konstytutywny. Ich brak prowadzi zatem nie tyle do wadliwości decyzji, co do jej nieistnienia.

W orzecznictwie sądowym do elementów „kwalifikujących” dokument jako decyzję administracyjną zalicza się:

- 1) Oznaczenie organu administracji publicznej wydającego akt,
- 2) Wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie sprawy,
- 3) Podpis osoby reprezentującej organ administracji.

Ważne jest aby osoba podpisująca pismo faktycznie była upoważniona do załatwienia tego typu spraw. Każde zatem pismo spełniające te wymogi, o ile jednak jego materia jest materia rozstrzyganą w drodze decyzji (np. odmowa dostępu do informacji publicznej), jest decyzją administracyjną.

Przykład:

W odniesieniu do przypadków umorzenia postępowania, rozstrzygnięcie przybierać może postać „zawiadomienia o niecelowości kontynuowania postępowania”, „jego zakończenia” bądź „zamknięcia” z określonych przyczyn, „uchylenia dotychczasowych czynności i zaniechania sprawy”⁹. Natomiast za decyzję odmowną należy uznać „informację o braku podstaw do udostępnienia informacji publicznej”, czy „zawiadomienie o niemożności przekazania żądanych informacji”.

⁷ M. Dyl, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 721.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 552/16, Lex nr 2137988.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 370/16, Lex nr 2094480.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W KRAKOWIE Z DNIA 30 STYCZNIA 2009 R., SYGN. AKT II SAB/KR 109/08

Stan faktyczny

K. H. skierował w dniu 17 listopada 2008 r. skargę o Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na beczynność Prezydenta M., mającą polegać na nie udostępnieniu mu informacji publicznej. W dniu 26 sierpnia 2008 r. skarżący złożył bowiem wniosek do Prezydenta M. o udostępnienie mu informacji publicznej, polegającej na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy Dyrektor Wydziału Architektury i Urbanistyki lub jakkolwiek z podporządkowanych mu pracowników wydał zalecenia co do przewlekłego i niezgodnego z prawem prowadzenia postępowań o wydanie warunków zabudowy w szeregu wskazanych przez K. H. sprawach. W odpowiedzi z dnia 11 września 2008 r. Prezydent M. odmówił udostępnienia powyższych informacji twierdząc, że nie stanowią one informacji publicznej. Po wezwaniu do usunięcia naruszenia Prawa Prezydent podtrzymał swoje stanowisko w piśmie z dnia 8 października 2008 r.

Rozstrzygnięcie

Wnioskowana informacja jest informacją publiczną. Dlatego Prezydent M. winien załatwić wniosek K. H. zgodnie z ustawą, udzielając tej informacji albo jej odmawiając w formie decyzji administracyjnej. Odmowa w innej formie jest niezgodna z prawem i stanowi beczynność Prezydenta M. Skarga na tę beczynność okazała się zatem trafna i skuteczna.

Ostróda, 19 grudnia 2017 r.

Jan Kowalski
ul. Grunwaldzka 14/34
14-100 Ostróda

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu
ul. Związku Jaszczurczego 14a
82-300 Elbląg
za pośrednictwem Burmistrza Ostródy

Odwołanie od decyzji

Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.) w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a. wnoszę o:
- uchylenie decyzji nr 142/2017 Burmistrza Ostródy z dnia 15 grudnia 2017 r. ws. odmowy dostępu do informacji publicznej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Uzasadnienie

Pismem z dnia 24 listopada 2017 r. zwróciłem się do Burmistrza Ostródy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej personaliów tłumaczy języka angielskiego i wysokości pobranego przez nich wynagrodzenia, z którymi Gmina Ostróda podpisała cywilnoprawną umowę na przetłumaczenie folderów promujących Gminę. Decyzją nr 142/2017 z dnia 15 grudnia 2017 r. Burmistrz Ostródy odmówił mi dostępu do tych informacji argumentując, że ich przekazanie naruszyłoby prywatność osób będących stronami tej umowy oraz obowiązek ochrony ich danych osobowych.

Odnosząc się do treści w/w decyzji chciałbym na wstępie zauważyć, że Burmistrz Ostródy w swoim rozstrzygnięciu przyznał, że żądane przeze mnie informacje stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Uzasadniając odmowę organ podniósł, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego – w przypadku, gdy udostępnienie informacji miałoby naruszyć m.in. prywatność osoby fizycznej podlega ono ograniczeniu. W pojęciu tym mieści się – zdaniem organu – także ochrona danych osób, które zawarły cywilnoprawne umowy z Gminą, a ich działalność nie ma żadnego związku z wykonywaniem zadań publicznych. Z takim rozstrzygnięciem nie sposób się zgodzić.

Prawdą jest, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru nieograniczonego, a zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna zrezygnuje z przysługującego jej prawa. W ramach ochrony prywatności mieści się także ochrona danych osobowych. Jednak ograniczenia w dostępie do informacji publicznej nie mogą prowadzić do zupełnego uniemożliwienia realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa dostępu do tego typu wiadomości. Zawarcie umowy cywilnoprawnej przez Gminę w związku z jej promocją stanowi wypełnianie zadań publicznych i jest przejawem gospodarowania majątkiem publicznym. Fakt, że strona tej umowy nie pełni funkcji publicznej nie ma znaczenia na gruncie niniejszej sprawy, gdyż ubiegam się o udostępnienie informacji dotyczącej sposobu wydatkowania środków publicznych, a nie związanych z wypełnianiem funkcji publicznych przez osoby fizyczne.

Możliwość oceny prawidłowości i celowości wydatkowania tego typu środków wymaga poznania personaliów osób, z którymi zawarto umowy i ich wynagrodzenia. Dzięki temu będzie możliwe zweryfikowanie, czy wydatek ten został poniesiony racjonalnie i zgodnie z cenami obowiązującymi na rynku tego typu usług. Poza tym poznanie danych osobowych jest konieczne dla ustalenia kwalifikacji tłumaczy, bez czego nie sposób zweryfikować prawidłowości wyceny wartości ich usług. Należy wskazać, że zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., (sygn. akt I CSK 190/12) ujawnienie danych osób zawierających cywilnoprawne umowy z jednostkami samorządu terytorialnego nie stanowi naruszenia ich prywatności, czy ochrony danych osobowych. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu osoby zawierające umowy cywilnoprawne z jednostkami samorządu terytorialnego „muszą liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe”.

Z powyższych względów wnoszę, jak w petitum.

Jan Kowalski

Warszawa, dnia 7 grudnia 2017 r.

Jan Król - Prezes Zarządu
Stowarzyszenia „Jawna władza”
ul. Władysława Jagiełły 7/23
00-962 Warszawa

Sz. P. Marek Nowak
Minister Sprawiedliwości
Al. Jerozolimskie 15
00-962 Warszawa

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy

W imieniu Stowarzyszenia „Jawna władza” na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.) w zw. z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: k.p.a.) wnoszę o:
- ponowne rozpatrzenie sprawy wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonej przez Stowarzyszenie „Jawna władza” 6 listopada 2017 r.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 6 listopada 2017 r. Stowarzyszenie „Jawna władza” zwróciło się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie warunków udzielania premii okresowych pracownikom Ministerstwa Sprawiedliwości oraz najwyższej i najniższej wysokości tego typu świadczeń. Decyzją z dnia 14 listopada 2017 r. osoba działająca z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości wydała decyzję o odmowie dostępu do żądanej informacji. W uzasadnieniu decyzji napisano jedynie, że przyznawanie premii pracownikom Ministerstwa jest jego wewnętrzną sprawą i jako takie nie stanowi informacji publicznej. Zgodnie z przywołanymi w petitum przepisami prawa od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Ministra służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, co umożliwia wniesienie niniejszego wniosku.

Na wstępie należy zaznaczyć, że polski ustawodawca przyjął niezwykle szeroką koncepcję informacji publicznej zakładając, że jest nią każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Trybunał Konstytucyjny na gruncie tego przepisu zwrócił uwagę, że „powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym” (wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08). Informacje dotyczące gospodarowania środkami publicznymi – a do takich należy budżet Ministerstwa Sprawiedliwości przeznaczany m.in. na wynagrodzenia dla pracowników – z pewnością jest informacją publiczną i nie stanowi „wewnętrznej sprawy Ministerstwa”. Pogląd ten potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 12 marca 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 828/13) podnosząc, że informacje dotyczące zarobków pracowników sektora publicznego „dotyczą sposobu wydatkowania majątku publicznego przez podmioty tworzące sektor finansów publicznych”.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznych nie spełnia wymogów przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego dla decyzji administracyjnych. Organ nie podał w niej przepisów prawa, na których oparł swoje rozstrzygnięcie, a co z tego wynika nie wyjaśnił ich znaczenia i zastosowania dla przedmiotowej sprawy. Za wypełnienie warunków z art. 107 § 1 k.p.a. nie sposób uznać lakonicznej informacji podanej przez organ w zaskarżonej decyzji.

W związku z powyższym wnoszę, jak w petitum.

Jan Król – Prezes Stowarzyszenia „Jawna władza”



KIEDY DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ MOŻE BYĆ OGRANICZONY ZE WZGLĘDU NA TAJEMNICE PRAWNIE CHRONIONE?

SZYMON DZIUBICKI

TAJEMNICE PRAWNIE CHRONIONE

Jak stanowi przepis 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. W ramach polskiego porządku prawnego regulacje dotyczące tajemnic prawnie chronionych zawarte są w ponad 250 aktach normatywnych.¹ W efekcie katalog tajemnic prawnie chronionych zawartych w obecnie obowiązujących przepisach jest trudny do precyzyjnego określenia. Wśród nich wyróżnić można tajemnice dotyczące określonej ustawowo grupy podmiotów. W takim przypadku kryterium jej ustanowienia jest najczęściej zawód wykonywany przez osobę zobowiązaną do zachowania tajemnicy.

Do pierwszej grupy tajemnic zaliczają się między innymi: tajemnica adwokacka, tajemnica radcowska, tajemnica

notarialna, tajemnica komornicza, tajemnica dziennikarska, tajemnica lekarska, tajemnica pielęgniarki i położnej, tajemnica aptekarska, tajemnica biegłego rewidenta, tajemnica doradcy podatkowego, tajemnica rzeczownika patentowego, tajemnica rzeczoznawcy majątkowego, tajemnica sędziowska, tajemnica prokuratorska, tajemnica giełdowa, tajemnica funduszy inwestycyjnych, tajemnica funduszy emerytalnych, tajemnica giełdy towarowej, tajemnica ubezpieczeniowa, tajemnica służby medycyny pracy, tajemnica żołnierzy zawodowych, tajemnica pracodawcy/ pracownika, tajemnica inspektora pracy, tajemnica pracownika samorządowego, tajemnica psychiatryczna, tajemnica psychologa, tajemnica pracownika kontroli państwowej, tajemnica pocztowa, tajemnica skarbową, tajemnica bankowa, tajemnica pośrednika ubezpieczeniowego, tajemnica brokerska, tajemnica pracownika pomocy społecznej, tajemnica członka korpusu służby cywilnej, tajemnica pracowników sądów i prokuratury, tajemnica autorska, tajemnica strażnika gminnego, tajemnica handlowa, tajemnica urzędnika państwowego, tajemnica pracowników i członków rady nadzorczej ZUS, tajemnica celna, tajemnica telekomunikacyjna, tajemnica maklerska

¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny, Warszawa 2008, s.9.

oraz informacja poufna, tajemnica pracowników i innych osób (dot. przepisów o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy, tajemnica obrońcy (dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej architektów, tajemnica przedsiębiorstwa i pracownika Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dotycząca informacji pozyskanych w skutek postępowania w zakresie programu leniency²), tajemnica niejawna, tajemnica eksperta i tajemnica osób trzecich (dotycząca prawa własności przemysłowej).

Poza tajemnicami adresowanymi do określonej grupy osób istnieją również prawnie chronione tajemnice gdzie przepis prawa określa ramy tajemnicy prawnie chronionej, ale nie odnosi wprost obowiązku jej zachowania do konkretnej osoby, a do instytucji państwowej, samorządowej, organizacji społecznej, czy też podmiotu gospodarczego. Do tego katalogu zaliczają się: tajemnica przedsiębiorstwa, tajemnica informacji niejawnych, tajemnica przeszczepów, tajemnica statystyczna, tajemnica geologiczna, tajemnica dawcy krwi, tajemnica wynalazku, tajemnica prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw, tajemnica komisji śledczej, tajemnica przedsiębiorstwa w przypadku produktu niebezpiecznego, tajemnica negocjacji, tajemnica postępowania karnego, tajemnica medyczna dotycząca osoby zmarłej, tajemnica Inspekcji sanitarnej, tajemnica posła i senatora, tajemnica dokumentów do dokonania wpisu do rejestru lotnisk, tajemnica korespondencji, tajemnica przedsiębiorcy (dot. żywności), tajemnica rejestru producentów i handlowców i tajemnica własności przemysłowej.

Jak widać z powyższego wyliczenia, którego nie można uznać za pełne, przypadki kolizji między prawem dostępu do informacji publicznej, a tajemnicami prawnie chronionymi są nieuchronne. W sytuacji takiej co do zasady pierwszeństwo przysługuje tajemnicy ustawowo chronionej, mającej charakter *lex specialis*. Niemniej jednak nie jest to zasada bezwzględna. Poniżej przedstawione zostaną trzy tajemnice prawnie chronione, które szczególnie często wchodzą w kolizję z przepisami o dostępie do informacji publicznej.

OCHRONA INFORMACJI NIEJAWNYCH

Pierwszą z nich jest tajemnica wynikająca z ochrony informacji niejawnych. Ochrona informacji niejawnych w praktyce udostępniania informacji publicznych często staje się jedną z przesłanek odmowy dostępu. Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych informacją tym nadaje się – w celu ich ochrony – klauzule „poufne”, „zastrzeżone”, „tajne” i „ściśle tajne”. Informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych (art. 4 ust. 1). Dostęp do tego typu informacji wymaga spełnienia specjalnych warunków, gdyż ich zastrzeżenie najczęściej następuje z powodu potrzeby ochrony bezpieczeństwa państwa. Dlatego też informacje niejawne nie podlegają pod regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznych – uzyskanie do nich dostępu wymaga spełnienia specjalnych warunków, uzależnionych przede wszystkim od przyznania im stopnia ochrony.

WAŻNE! INFORMACJE NIEJAWNE NIE PODLEGAJĄ UDOSTĘPNIENIU W TRYBIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ. PRZY WYDAWANIU DECYZJI O ODMOWIE DOSTĘPU WYSTARCZY WSKAZANIE, ŻE INFORMACJI TE NALŻĄ DO KATALOGU INFORMACJI NIEJAWNYCH

TAJEMNICA ADWOKACKA

Drugą tajemnicą, z którą podmiot prowadzący działania strażnicze może spotkać się szczególnie często jest tajemnica adwokacka. Zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej (art. 6 ust. 1). Jednocześnie adwokat nie może zostać zwolniony z zachowania tajemnicy co do faktów, o których dowiedział się udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę (art. 6 ust. 3). Tajemnica ta nie może zostać ograniczona w czasie (art. 6 ust. 2), przez co adwokat nawet po zakończeniu reprezentowania swojego mocodawcy, czy pracy w tym zawodzie nadal zobowiązany jest do jej zachowania. Warto pamiętać, że prawo o adwokaturze przewiduje istotny wyjątek w zakresie tajemnicy adwokackiej – nie obejmuje ona informacji udostępnianych na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (art. 6 ust. 4).

² Program leniency – program Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z którym przedsiębiorca, który zawarł ograniczające konkurencję porozumienie, może ubiegać się o całkowite zwolnienie z kary pieniężnej lub redukcję jej wymiaru, jeżeli przyzna się do udziału w porozumieniu i przedstawi Urzędowi informacje i dowody wskazujące na istnienie praktyki. Zobacz: <http://konkurencja.uokik.gov.pl/program-lagodzenia-kar/>

W perspektywie dostępu do informacji publicznej bardzo ważne jest rozgraniczenie informacji objętych tajemnicą adwokacką, od tych nie podlegających takiej ochronie. Oczywiście sam fakt prowadzenia obsługi prawnej jakiegoś podmiotu nie jest objęty obowiązkiem zachowania tajemnicy. Stąd też podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej nie mogą powoływać się na tajemnicę adwokacką odmawiając udostępnienia informacji o zawarciu umowy o obsługę prawną³. Warto nadmienić, że w analogiczny sposób jak w przypadku tajemnicy adwokackiej uregulowana została tajemnica radcy prawnego. Charakter podobny do tajemnicy adwokackiej mają również inne tajemnice prawnie chronione, które wiążą się ze świadczeniem usług doradczych i prawnych, takie jak tajemnica notarialna czy tajemnica doradcy podatkowego.

WAŻNE! TAJEMNICĄ ADWOKACKĄ OBJĘTE SĄ INFORMACJE POUFNE UZYSKANE PRZEZ ADWOKATA W ZWIĄZKU Z UDZIELANIEM PORADY PRAWNEJ, PROWADZENIEM SPRAWY, CZY SPORZĄDZANIEM OPINII PRAWNEJ

Opisywanie poszczególnych tajemnic w ramach kompendium jest z racji obszernej materii ich regulacji niemożliwe. Ponadto podmioty odmawiające podania informacji publicznej nader rzadko odwołują się do większej części tajemnic wymienionych powyżej. Większość z nich ograniczona jest podmiotowo do wąskiego kręgu osób (tajemnica giełd towarowych, tajemnica pośredników ubezpieczeniowych), bądź ma dość ograniczony charakter przedmiotowy (tajemnica medyczna dotycząca osoby zmarłej, tajemnica geologiczna).

TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA

Z obszernego katalogu tajemnic wymienionych powyżej podmioty odmawiające udostępnienia informacji publicznej szczególnie często uzasadniają odmowę tajemnicą przedsiębiorstwa. W odróżnieniu od większości tajemnic ustawowych, charakteryzuje się ona bardzo szerokim zakresem przedmiotowym, określonym w polskich przepisach na zasadzie klauzuli generalnej.

W rezultacie to w dużej mierze od przedsiębiorcy i od jego działań. zależy to czy dana informacja stanowić będzie tajemnicę przedsiębiorstwa.

Z ograniczeniem udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa mamy do czynienia zasadniczo w dwóch przypadkach. Pierwszy ma miejsce w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i zostanie szczegółowo opisany w dalszej części

artykułu. Drugi przypadek ograniczenia udostępnienia informacji publicznej przez wzgląd na tajemnicę przedsiębiorstwa ma miejsce w sytuacji, w której przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne lub dysponujący środkami publicznymi, a więc zobowiązany co do zasady do ujawnienia informacji publicznej odmawia jej udostępnienia powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa.

O zadaniach publicznych mowa jest tutaj [link do materiału o zadaniach publicznych]

A o podmiotach będących przedsiębiorcami wykonujących zadania publiczne mowa jest tutaj [link do materiału opisującego podmioty będące przedsiębiorcami wykonujące zadania publiczne]

WAŻNE: ABY DANA INFORMACJA MOGŁA ZOSTAĆ UZNANA ZA TAJEMNICĘ PRZEDSIĘBIORSTWA MUSZĄ ZOSTAĆ SPEŁNIONE WYMOGI SPEŁNIONE W USTAWIE O ZWALCZANIU NIEUCZLIWEJ KONKURENCJI (DZ. U. 2003 R. NR 153 POZ. 1503, Z PÓŹN. ZM.) DALEJ: U.Z.N.K. SAMO ZASTRZEŻENIE INFORMACJI JAKO TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA NIE JEST WYSTARCZAJĄCE.

Tajemnicę przedsiębiorstwa definiuje art. 11 pkt 4 u.z.n.k. Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Tradycyjnie i zgodnie z przepisem u.z.n.k tajemnice przedsiębiorstwa są dzielone na informacje handlowe, technologiczne, techniczne i organizacyjne. Niemniej jednak z praktycznego punktu widzenia podział ten nie jest istotny. Aby informacja miała charakter tajemnicy przedsiębiorstwa kluczowe jest aby posiadała wartość gospodarczą – jak stanowi u.z.n.k.

WAŻNE: SĄD NAJWYŻSZY WYROKIEM Z DNIA 5 WRZEŚNIA 2001 R., I CKN 1159/00 STWIERDZIŁ, ŻE NIE ULEGA WĄTPLIWOŚCI, ŻE ZAKRESEM TAJEMNICY NIE MOGĄ BYĆ OBJĘTE INFORMACJE POWSZECHNIE ZNANE LUB TAKIE, O KTÓRYCH TREŚCI KAŻDY NIMI ZAINTERESOWANY MOŻE SIĘ LEGALNIE DOWIEDZIEĆ.

WAŻNE: ZDANIEM SĄDU NAJWYŻSZEGO WYRAŻONYM JUŻ W WYROKU Z DNIA 3 PAŹDZIERNIKA 2000R., I CKN 304/00, INFORMACJA NIEUJAWNIONA DO WIADOMOŚCI PUBLICZNEJ TRACI OCHRONĘ PRAWNĄ, GDY KAŻDY PRZEDSIĘBIORCA (KONKURENT) MOŻE DOWIEDZIEĆ SIĘ O NIEJ DROGĄ ZWYKŁĄ I DOZWOLONĄ, A WIĘC NP. GDY PEWNA WIADOMOŚĆ JEST PRZEDSTAWIANA W PISMACH FACHOWYCH LUB GDY Z TOWARU WYSTAWIONEGO NA WIDOK PUBLICZNY KAŻDY FACHOWIEC POZNAĆ MOŻE, JAKĄ METODĘ PRODUKCJI ZASTOSOWANO.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 września 2016 r., sygn. akt II SAB/Kr 142/16, Lex nr 2141493.

Z definicji ujętej w u.z.n.k. katalog informacji, które mogą zostać objęte tajemnicą przedsiębiorstwa jest bardzo szeroki, ograniczony jedynie nieostrym kryterium wartości gospodarczej. Stanowi to istotną barierę dla działalności strażniczej w samorządach. Co jednak znacznie ułatwia działanie organizacji strażniczych nadanie przez przedsiębiorcę poszczególnym informacjom charakteru tajemnicy przedsiębiorstwa obwarowane jest wymogiem podjęcia niezbędnych działań w celu zachowania ich poufności. Przedsiębiorca zobowiązany jest do określenia konkretnych informacji jako jego tajemnica oraz do wdrożenia odpowiednich procedur w tym celu. Procedury te mogą mieć charakter zarówno środków prawnych (postanowienia umów z kontrahentami i pracownikami, wewnętrzne regulacje i regulaminy) jak i faktycznych (zabezpieczenie informacji hasłem, zabezpieczenie pomieszczeń przedsiębiorcy). Brak jest wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zasad ochrony informacji pozwalających na uznanie jej za tajemnicę przedsiębiorstwa. Innymi słowy nie sposób jednoznacznie określić jakie zabezpieczenia i procedury wdrożone przez przedsiębiorcę zostaną przez sąd uznane za wystarczające do tego aby informacja uznana przez niego za tajemnicę przedsiębiorcy miała w rzeczywistości taki charakter.

Odnosić należy, że przedsiębiorcy wykonujący zadania publiczne mogą stosować wybieg polegający na informowaniu w odpowiedzi na zapytanie, że kwestie nim objęte stanowią tajemnicę przedsiębiorcy. W takiej sytuacji należy mieć na uwadze fakt, że aby informacja miała charakter tajemnicy przedsiębiorstwa musiała zostać uznana za takową uprzednio – zanim do przedsiębiorcy dotarł wniosek o jej udostępnienie. W sytuacji takiej odmowy można skierować zapytanie dotyczące tego gdzie i w jaki sposób informacja została uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa i jakie zostały podjęte środki służące jej zabezpieczeniu.

Warto również zwrócić na fakt pojawiających się często w praktyce odmów udostępnienia informacji publicznej powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa, przez podmioty nie mające charakteru przedsiębiorców – nie prowadzące działalności gospodarczej i nieujęte we właściwych rejestrach.

WAŻNE: NA TAJEMNICĘ PRZEDSIĘBIORSTWA POWOŁYWAĆ SIĘ MOGĄ JEDYNI PODMIOTY PROWADZĄCE DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ, KTÓRE CO DO ZASADY POWINNY ZNAJDOWAĆ SIĘ W REJESTRZE PRZEDSIĘBIORCÓW KRAJOWEGO REJESTRU SĄDOWEGO.

Podmiotami, które często odmawiają udostępnienia informacji publicznej powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa, a nie mają takiego charakteru są na przykład placówki szkolne czy zakłady opieki zdrowotnej. Ponadto sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez dany podmiot nie sprawia, że może on arbitralnie wszelkie informacje uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa. Dla

przykładu prowadzący działalność gospodarczą związek jednostek samorządu terytorialnego czy fundacja powołana przez jednostkę samorządu terytorialnego, nawet jeżeli pobocznie prowadzą działalność gospodarczą to ich główny profil działalności nie jest z nią związany. Przez co fundacja np. w zakresie udzielonych dofinansowań, a związek w zakresie opracowanych dokumentów i deklaracji dla zrzeszonych w nim jednostek samorządu terytorialnego, nie mogą powołać się na tajemnicę przedsiębiorstwa w celu nieujawnienia informacji, o których udzielenie ubiega się wnioskodawca.

INFORMACJA PUBLICZNA A TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA

Szczególne postacie treści objętych tajemnicą przedsiębiorstwa występuje w postępowaniach o udzielenie zamówienia w ramach przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), **dalej: p.z.p.**, oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacje z zebrania, o których mowa w art. 38 ust. 3, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załącznik do protokołu. Zgodnie zaś z art. 96 ust. 3 p.z.p. protokół wraz z załącznikami jest jawny, zaś załączniki do protokołu udostępnia się po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania, z tym że oferty są jawne od chwili ich otwarcia z wyjątkiem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert, zastrzegł że nie mogą być one ogólnie udostępnione. Kryteria uznania informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa zostały opisane w punkcie powyżej.

Podmioty składające oferty w ramach postępowania zastrzegają zawarte w dokumentacji ofertowej informacje o kluczowym znaczeniu jako tajemnicę przedsiębiorstwa. W rezultacie podmiot chcący uzyskać informacje publiczne dotyczące ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia ma utrudnione zadanie. Jako tajemnica przedsiębiorstwa mogą bowiem zostać zastrzeżone na przykład informacje o charakterze cen, jeżeli przedsiębiorca nie posługuje się publicznym cennikiem. Nie sposób zaprzeczyć, że informacja o cenach oferowanych za usługi ma wartość gospodarczą i ujawnienie jej mogłoby przyczynić się do osłabienia przewagi konkurencyjnej przedsiębiorcy. Z drugiej strony zastrzeżenie tej informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa może przyczynić się do ograniczenia i utrudnienia procesów społecznej kontroli nad zamówieniami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego ze strony obywateli.

WAŻNE: ZASTRZEŻENIE ZAKAZU UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI JAKO TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA PRZEZ WYKONAWCĘ ZAMÓWIENIA JEST SKUTECZNE JEŻELI ZAMAWIAJĄCY PODMIOT NP. JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO OCENI, ŻE INFORMACJA ZAWIERA KRYTERIA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA OPISANE W PUNKCIE POWYŻEJ. SAMO ZASTRZEŻENIE INFORMACJI JAKO TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA NIE JEST WYSTARCZAJĄCE – PODOBNIIE JAK MA TO MIEJSCE W PRZYPADKU ODMOWY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PRZEZ PRZEDSIĘBIORCĘ WYKONUJĄCEGO ZADANIA PUBLICZNE.

Jeżeli w ocenie zamawiającego zastrzeżone przez wykonawcę informacje nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa lub są jawne na podstawie przepisów p.z.p. (np. art. 96 ust. 3) lub odrębnych przepisów, zamawiający zobowiązany jest do ujawnienia ich w ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 października 2005 r. (sygn. akt III CZP 74/05) uznał, że „negatywna weryfikacja przez zamawiającego wystąpienia niezbędnej przesłanki ustawowej przesądzającej o skuteczności dokonania zastrzeżenia zakazu udostępniania informacji (brak podstaw do uznania ich za tajemnicę przedsiębiorstwa) wywołuje tylko konsekwencje w postaci wyłączenia, przewidzianego w art. 96 ust. 4 zd. 1 p.z.p. zakazu ujawniania, bezzasadnie zastrzeżonych przez oferenta informacji. Wynik negatywnej weryfikacji przez zamawiającego charakteru informacji [...] dowodzi jedynie bezskuteczności dokonanego zastrzeżenia, co wyłącza obowiązek zamawiającego odrzucenia takiej oferty. W konsekwencji oferta taka będzie przedmiotem oceny w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tyle że zamawiający zobowiązany będzie ujawnić także i te informacje, które oferent objął swoim bezskutecznym zastrzeżeniem zakazu ich udostępniania.”

JAK WERYFIKOWAĆ CZY INFORMACJA MA CHARAKTER TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA?





KIEDY DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ MOŻE BYĆ OGRANICZONY ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ PRYWATNOŚCI, W TYM OCHRONĘ DANYCH OSOBOWYCH?

KONRAD DYDA

Ochrona prywatności każdego człowieka jest niezwykle ważną wartością w demokratycznym państwie prawnym. W polskim porządku prawnym istnieje szereg regulacji – zarówno o charakterze karnym, administracyjnym i cywilnym – chroniących dane osobowe i zasady ich przetwarzania, część i godność człowieka oraz szeroko pojęte prawo do prywatności. Jednak w przypadku osób pełniących różnorodne **funkcje publiczne** zachodzą **ograniczenia w ochronie ich prawa do prywatności**. Dostęp do informacji publicznej nie raz wymaga ujawnienia przez osobę publiczną pewnych faktów, które dotyczą jej życia prywatnego. W tym kontekście należy pamiętać, że Konstytucja RP chroni zarówno prawo do prywatności (art. 47), jak i prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61). Są to dobra równorzędne, ale nie o charakterze absolutnym – w przypadkach przewidzianych prawem mogą podlegać ograniczeniom. Stąd też z praktycznego punktu widzenia niezwykle ważne jest rozstrzygnięcie sytuacji, w których prawa te kolidują ze sobą.

Jedną z przesłanek ograniczenia dostępu do informacji publicznej jest ochrona prywatności osoby fizycznej (art. 5 ust. 2). Jednocześnie ustawodawca 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, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego mu prawa**. Regulacja ta przede wszystkim uniemożliwia arbitralne odmawianie dostępu do informacji publicznej powołując się na prywatność osoby fizycznej. Przesłanka ta nie dotyczy informacji o osobach pełniących jakiegokolwiek funkcje publiczne i mających związek z pełnieniem tych funkcji. **Odmawiając udostępnienia informacji publicznej można powołać się na prawo do prywatności tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, niemających związku z pełnieniem tych funkcji lub osób, które nie zrezygnowały z przysługującego im w tym zakresie prawa ochrony**. Odmowa w takiej sytuacji przybrać powinna formę decyzji administracyjnej¹.

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt II SAB/Go 30/17, SIP Legalis nr 1625481.

Przykład:

Jan P. wnioskiem z dnia 24 listopada 2017 roku zwrócił się do Burmistrza Gminy B. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie powodów niepodjęcia pracy zarobkowej przez żonę Burmistrza. Decyzją z dnia 29 listopada 2014 roku Burmistrz Gminy B. odmówił Janowi P. dostępu do informacji publicznej powołując się na prawo do prywatności i brak związku przedmiotowej informacji w wykonywaniu przez niego funkcji publicznej.

W powyższej sytuacji wydanie decyzji odmawiającej prawa dostępu do informacji publicznej jest słuszne. Tego typu dane w ogóle nie stanowią informacji publicznej, a ponadto wchodzi w zakres życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną. Jednak zgodnie z ustawą o dostępie do informacji Burmistrz mógł udzielić danych dotyczących powodów niepodjęcia pracy zarobkowej przez swoją żonę, zrzekając się tym samym gwarantowanego mu prawa do ochrony prywatności. Wykorzystanie takiej możliwości zależy od indywidualnej decyzji osoby zainteresowanej.

Należy pamiętać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wyłącza przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Za tego typu dane uznaje się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, a więc przede wszystkim: imię, nazwisko, data urodzenia, nr PESEL, adres zamieszkania itp. **Tak więc odmowa dostępu do informacji publicznej może nastąpić zarówno z powołaniem się na ochronę prawa do prywatności, jak i tajemnicę danych osobowych².**

W przypadku, gdy informacja publiczna zawiera dane osobowe pierwszeństwo ochrony mają te dane, a nie prawo dostępu do informacji publicznej. Przeciwna wykładnia – jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – umożliwiła by legalne uzyskanie dostępu do danych osobowych wbrew ustawie o ich ochronie³. Jednak zbyt daleko idąca ochrona danych osobowych może z kolei doprowadzić do zupełnego uniemożliwienia uzyskania ważnych informacji publicznych. Dlatego odmowa udostępnienia w informacji publicznej danych osobowych może nastąpić tylko wówczas, gdy dane te nie mają związku z działalnością osoby pełniącej funkcję publiczną.

Przykład:

Jan M. 26 listopada 2017 roku zwrócił się do Marszałka Województwa L. z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej dot. adresu zamieszkania Marszałka. Wniosek umotywował chęcią przestania Marszałkowi petycji mieszkańców gminy K. Decyzją z 27 listopada 2017 roku Marszałek odmówił udzielenia żądanej informacji powołując się na ochronę swoich danych osobowych.

W opisywanej sytuacji decyzja Marszałka Województwa jest prawidłowa, gdyż treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej ma na celu pozyskanie prawnie chronionych danych, których ujawnienie nie pozostaje w związku z działalnością publiczną Marszałka. Sytuacja mogła by wyglądać inaczej, gdyby informacja dot. adresu zamieszkania osoby pełniącej funkcję publiczną była istotna z punktu widzenia jej działalności urzędowej.

Warto pamiętać, że polskie sądy stoją na stanowisku, że np. ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostkami samorządu terytorialnego⁴, danych zamieszczonych w umowie zawartej z ordynatorem zatrudnionym w szpitalu publicznym⁵ **nie narusza ich prawa do prywatności, ani ustawy o ochronie danych osobowych.**

Wzajemne **ograniczenie prawa do informacji publicznej oraz do ochrony życia prywatnego (względnie danych osobowych) nie może prowadzić do sytuacji, w której wykonywanie tych praw zostałoby zupełnie uniemożliwione.** Przede wszystkim nie podlegają ochronie informacje mające związek z wypełnianiem funkcji publicznych. Chodzi tu o sytuacje, w których istnieje wyraźny związek pomiędzy życiem prywatnym a spełnianiem funkcji publicznej przez osobę, której dane mają zostać ujawnione⁶. Trybunał Konstytucyjny oceniając zgodność omawianej regulacji z ustawą zasadniczą⁷ zauważył, że nie jest możliwe podanie dokładnego katalogu sytuacji, w których zachodzi związek pomiędzy prywatnym życiem osoby spełniającej funkcję publiczną, a jej działalnością w tej sferze. Stąd też każdą sytuację należy oceniać indywidualnie.

² J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 225.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2240/16, Lex nr 2314910.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 251/17, Lex nr 2373213.

⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 122; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 164/13, Lex nr 1368680.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, Lex nr 182494.

Warto wskazać, że Trybunał w uzasadnieniu swojego wyroku zauważył, że w niektórych sytuacjach związek pomiędzy życiem prywatnym, a działalnością publiczną danej osoby może być niezauważalny dla przeciętnego odbiorcy, stąd też „ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego”. TK orzekł, że obowiązek ujawnienia informacji ze sfery życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną nie może wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, a informacje te muszą być niezbędne dla oceny funkcjonowania instytucji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Oczywiście należy podkreślić, że życie intymne osób pełniących funkcje publiczne podlega bezwzględnej ochronie, a ujawnienie informacji o ich życiu prywatnym musi mieć na względzie ważny interes społeczny i nie polegać jedynie na wywołaniu sensacji, czy zaspokojeniu ciekawości.

WAŻNE!

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH NIE MOŻE UNIEMOŻLIWIĆ REALIZACJI PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

PODSTAWOWĄ METODĄ UMOŻLIWIAJĄCĄ OCHRONĘ CHRONIONYCH DANYCH OSOBOWYCH W INFORMACJI PUBLICZNEJ JEST ICH ANONIMIZACJA – T.J. UNIEMOŻLIWIENIE ZIDENTYFIKOWANIA OSOBY FIZYCZNEJ NP. POPRZEC ZAMAZANIE, CZY POMINIĘCIE JEJ DANYCH OSOBOWYCH: IMIENIA, NAZWISKA, ADRESU ZAMIESZKANIA ITP. WARTO PAMIĘTAĆ, ŻE ANONIMIZACJA DANYCH OSOBOWYCH NIE STANOWI PRZETWORZENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ (WYROK WSA W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM Z DNIA 22 MARCA 2012 R., SYGN. AKT II SA/GO 48/12, BAZA ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH). W PRZYPADKU KONIECZNOŚCI OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ POWINIEN PODJAĆ TEGO TYPU DZIAŁANIA, A NIE ODMAWIAĆ DOSTĘPU.

W doktrynie wskazuje się na pewne typy informacji, które bezwzględnie podlegają ujawnieniu związku z pełnieniem funkcji przez osoby publiczne. Należą do nich przede wszystkim dane potwierdzające spełnienie wymagań do pełnienia danej funkcji (np. wiek, wykształcenie, staż zawodowy), informacje udostępniane z mocy prawa (np. oświadczenia majątkowe) i dotyczące warunków sprawowania funkcji publicznej (np. zakres obowiązków, wysokość wynagrodzenia) oraz numery telefonów służbowych i godziny urzędowania⁸. Za uzasadnione należy

uznać także żądanie ujawnienia informacji o prywatnych stosunkach osoby pełniącej funkcję publiczną ze swoimi podwładnymi, czy też podmiotami, na których oddziałują decyzje podejmowane przez taką osobę. Oczywiście zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej osoba wykonująca funkcję publiczną może zrzec się ochrony swojej prywatności i udostępnić szersze informacje niż wymagane przepisami prawa.

Przykład:

Marek Z. – Starosta Powiatu K. decyzją z dnia 8 listopada 2017 roku powierzył funkcję Naczelnika Wydziału Edukacji Starostwa Powiatowego w K. Izabelli Z. Dwa dni później w lokalnym dzienniku pojawiła się informacja, że Marek Z. i Izabella K. zawarli 14 października 2017 roku cywilne małżeństwo. W związku z tym Mateusz Z. zwrócił się w dniu 13 listopada 2017 roku do Starosty Powiatu K. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie pozostawania przez niego w związku małżeńskim z Izabellą K. od dnia 14 października 2017 roku. Starosta decyzją odmówił udzielenia tych informacji powołując się na swoje prawo do prywatności oraz ochronę danych osobowych.

Decyzja Starosty opisana w powyższym przykładzie nie jest prawidłowa. Fakt, czy osoba pozostająca z nim w związku małżeńskim otrzymała stanowisko Naczelnika jego z wydziałów Starostwa Powiatowego jest niezwykle istotna z punktu widzenia sprawowanej przez niego funkcji publicznej i bezpośrednio łączy się z jej wypełnianiem. Co prawda wniosek obejmuje informacja dotyczące prywatnego życia Marka Z. i Izabelli K., jednak nie dotyczą one sfery intymnej, a jedynie faktu pozostawania ze sobą w związku małżeńskim. W opisanych okolicznościach uzyskanie żądanych danych jest bezpośrednio związane z możliwością oceny związku pomiędzy życiem prywatnym tych osób a spełnianymi przez nie funkcjami publicznymi.

⁸ M. Ulasiewicz, *Prywatność jednostki w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 11(2016), s. 50.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt I CSK 190/12

Stan faktyczny

J. K. wniósł przeciwko Miastu W. powództwo o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej tego, kiedy i z kim zawarto umowę zlecenia w zakresie „Obsługi Systemu Elektronicznego Wspomagania Rekrutacji do Szkół Ponadgimnazjalnych”, umowę o dzieło w zakresie „Dokonania Analizy Socjologicznej XIII Pikniku Naukowego Polskiego Radia i Centrum Nauki [...] z dnia 30 maja 2009 r.”, umowę zlecenia w zakresie „Przygotowania i wygłoszenia wykładu dla nauczycieli i uczniów [...] szkół w ramach działań edukacyjnych Niespodzianka 2009 - przypomnienia kampanii wyborczej roku 1989” oraz umowę zlecenia w zakresie „Współpracy z Mediami, organizowania konferencji w Biurze Edukacji”. W odpowiedzi poinformowano powoda o datach zawarcia wskazanych umów, a w pozostałym zakresie podniesiono, że nie jest możliwe udostępnienie danych osobowych, tj. imion i nazwisk osób fizycznych będących stronami umów.

Rozstrzygnięcie

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych, będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego. Bez wątpienia imię i nazwisko stanowią dane osobowe osoby fizycznej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy należą one do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Do prywatnej sfery życia zalicza się przede wszystkim zdarzenia i okoliczności tworzące sferę życia osobistego i rodzinnego. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia udzielenie jej silnej ochrony prawnej. Nie znaczy to, by każda informacja dotycząca określonej osoby była informacją z dziedziny jej życia osobistego. Reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. W niniejszej sprawie chodziło o udostępnienie przez Miasto W. imion i nazwisk osób fizycznych, z którym zawarto ono umowy zlecenia i umowy o dzieło. Zostały one zawarte przez określone osoby fizyczne z podmiotem publicznym, jakim jest Miasto W. Osoby takie musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. W konsekwencji należy zatem przyjąć, że **ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1415/16

Stan faktyczny

W dniu 8 kwietnia 2016 r. do Ministerstwa Finansów wpłynął drogą elektroniczną wniosek S. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie m.in. informacji o nagrodach przyznanych pracownikom Ministerstwa w roku 2015 i do 8 kwietnia 2016 r. poprzez podanie imienia i nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody. Minister Finansów po rozpatrzeniu ww. wniosku stwierdził, że dostęp do informacji w tym zakresie podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 2 u.o.d.i.p. ze względu na prywatność osoby fizycznej. W związku z czym wydał decyzję z dnia (...) maja 2016 r. znak: (...) odmawiającą udostępnienia informacji publicznej w tym zakresie.

Rozstrzygnięcie

Zgodnie z tym przepisem informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, również informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych. Z tych środków pochodzą m.in. wynagrodzenia a także nagrody osób zatrudnionych w organach administracji publicznej. Informacją publiczną jest zatem informacja o wydatkach podmiotu publicznego na nagrody dla pracowników. Bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną jest okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu, czy osoby pełniącej funkcję publiczną oraz wówczas, gdy żądana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji. Nie może budzić wątpliwości, że w sytuacji, gdy żądana informacja publiczna dotyczy nagrody otrzymanej przez konkretnego pracownika wskazanego z imienia i nazwiska, dochodzi do kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki, tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej. Należy wyodrębnić dwie grupy pracowników, których sytuacja prawna w zakresie prawa do ochrony informacji o ich wynagrodzeniach jest różna. **Pierwsza grupa to pracownicy, którzy pełnią funkcję publiczną i w stosunku do których wyłączona jest w tym zakresie ochrona ich prywatności**, jeżeli żądana informacja pozostaje w związku z pełnioną funkcją, o czym stanowi art. 5 ust. 2 u.o.d.i.p. Drugą grupę stanowią natomiast pracownicy Ministerstwa, którzy nie pełnią funkcji publicznej i wobec których możliwe jest zastosowanie przepisów chroniących ich prawo do prywatności. Wobec tej grupy, rozważając możliwość udostępnienia informacji o nagrodach otrzymanych przez konkretnych pracowników, organ powinien każdorazowo analizować, czy jest ona niezbędna z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej, a także czy nie narusza godności i intymności osoby, której taka informacja dotyczy.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1415/16

Stan faktyczny

W dniu (...) września 2016 r. J. S., powołując się na ustawę o dostępie do informacji publicznej zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o udostępnienie:

- (1) oryginalnych wykazów beneficjentów układów indemnizacyjnych zawartych przez rząd PRL,
- (2) kopii wszystkich pism kierowanych przez adwokatów i radców prawnych działających we własnym imieniu bądź jako pełnomocnicy, osoby fizyczne lub skierowane przez inne podmioty bezpośrednio zapytania o objęcie danej nieruchomości bądź prawa odszkodowaniem z zakresu indemnizacji oraz kopię odpowiedzi udzielanych przez Ministerstwo Finansów w tej sprawie. Powyższą informację proszę przekazać w formie skanu dokumentów na nośniku elektronicznym.

Minister Finansów odmówił udzielenie tych informacji powołując się m.in. na potrzebę ochrony prywatności osób fizycznych.

Rozstrzygnięcie

W rozpoznawanej sprawie zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej został spełniony. Minister Rozwoju i Finansów - stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. - jest organem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, znajdującej się w jego posiadaniu, zaś przedmiot wniosku skarżącego z dnia (...) września 2016 r. posiada walor informacji publicznej. Dokumentacja w postaci oryginalnych wykazów beneficjentów układów odszkodowawczych, tzw. układów indemnizacyjnych zawartych przez Polskę z rządami państw Europy zachodniej i Ameryki Północnej, których celem było załatwienie roszczeń w związku z utratą praw i mienia przez cudzoziemców na terenie Polski po II wojnie światowej (na skutek m.in. nacjonalizacji przedsiębiorstw i przejmowania majątków opuszczonych), stanowi informację o sprawach publicznych. Wnioskowana informacja publiczna nie może być udostępniona ze względu na ochronę danych osobowych. **Układy indemnizacyjne obejmują osoby wskazane co najmniej z imienia i nazwiska. Ujawnienie tych danych, w sytuacji gdy publicznie dostępny pozostaje wykaz nieruchomości objętych układami, umożliwiłoby pozyskanie wiedzy na temat stanu majątkowego tych osób, czy też ich praw majątkowych, które następnie utraciły z prawem do odszkodowania.** W niniejszej sprawie znajduje zatem zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.o.d.o., **bowiem konstytucyjne uprawnienie w zakresie dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prawo do prywatności obejmujące ochronę danych osobowych.**

Tarnów, 20 grudnia 2017 r.

Jan Kowalski
Prezes Zarządu
Stowarzyszenia „Głos Obywateli”
ul. Szmaragdowa 24/36
33-100 Tarnów

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnowie

ul. Bolesława Chrobrego 15
33-100 Tarnów
za pośrednictwem Prezydenta Miasta Tarnowa

ODWOŁANIE

Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.) w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 138 § 1 pkt. 2 k.p.a. w imieniu Stowarzyszenia „Głos Obywateli” wnoszę o:

- uchylenie decyzji nr 234/2017 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 13 grudnia 2017 r. ws. odmowy dostępu do informacji publicznej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 7 grudnia 2017 r. Stowarzyszenie „Głos Obywateli” reprezentowane przez Prezesa Zarządu Jana Kowalskiego skierowało wniosek do Prezydenta Miasta Tarnowa o udostępnienie informacji publicznej dot. prywatnych relacji łączących Naczelnika Wydziału Współpracy Międzynarodowej Urzędu Miasta Tarnowa z zatrudnioną w tymże Wydziale 5 grudnia 2017 r. Joanną Z. Decyzją z dnia 14 grudnia 2017 r. Prezydent Miasta Tarnowa powołując się na art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odmówił udzielenia tego typu informacji. W uzasadnieniu wskazał, że żadna informacja bezpośrednio dotyczy sfery życia prywatnego wskazanych w niej pracowników Urzędu Miasta Tarnowa i w związku z tym nie podlega ujawnieniu.

Z rozstrzygnięciem Prezydenta Miasta Tarnowa nie sposób się zgodzić. Bezspornym jest, że przedmiotowy wniosek obejmuje informacje dotyczące prywatnego życia Naczelnika Wydziału Współpracy Międzynarodowej Urzędu Miasta Tarnowa i zatrudnionej w nim niedawno Joanny Z. Jednak są to informacje bezpośrednio związane z pełnieniem funkcji publicznej przez w/w osoby, a ich uzyskanie pozwoli na ocenę możliwych zależności pomiędzy życiem prywatnym tych osób, a zatrudnieniem w Urzędzie Miasta Tarnowa Joanny Z. Zgodnie z dalszym brzmieniem przywołanego w zaskarżonej decyzji przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odmowa dostępu do tego typu informacji z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Bezsprzecznie z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym wnoszę jak w petitum.

Jan Kowalski – Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Głos Obywateli”



CO TO JEST INFORMACJA PRZETWORZONA?

BARTOSZ ZALEWSKI

Niekiedy zwracając się do podmiotu zobowiązanego o udostępnienie informacji publicznej, możemy otrzymać pismo, w którym podmiot wskazuje, że informacja ta ma charakter **informacji przetworzonej**. Oznacza to, że uzyskanie takiej informacji wymaga dużego zaangażowania pracowników organu, które utrudnia lub uniemożliwia jego normalną działalność. Organ powinien przedstawić **konkretne argumenty**, które wskazują na to, że dana informacja ma charakter przetworzony i wezwać wnioskodawcę do pisemnego wykazania interesu publicznego, który uzasadnia udzielenie mu informacji¹.

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie pojęcia informacji przetworzonej, której uzyskanie przez wnioskodawcę możliwe jest jedynie **w granicach, w jakich jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego** (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), by uchronić podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznych przed całkowitą dezorganizacją ich bieżących zadań². Jednak pomimo, że przepisy u.d.i.p. posługują się pojęciem informacji przetworzonej, to w żaden sposób go nie definiują. Co więcej, obok „przetworzenia” informacji występuje zwrot, który w języku potocznym uchodzi niekiedy za bliskoznaczny – „przekształcenie” informacji publicznej (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Interpretując przepisy

omawianej ustawy „przekształceniu” informacji nadaje się jednak odmienny od jej „przetworzenia” sens, bowiem prawodawca wiąże z tymi pojęciami różne skutki³. Z **przekształceniem** (a nie przetworzeniem) informacji będziemy mieć do czynienia przykładowo wówczas, kiedy podmiot zobowiązany musi jedynie zanonimizować dane osobowe w dokumencie objętym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej⁴.

W związku z brakiem definicji ustawowej, próby ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia informacji przetworzonej dokonać musieli przedstawiciele nauki prawa oraz sądy administracyjne. Zauważyć przy tym można dwie tendencje:

1. do nacisku na **nakład intelektualny**, jakim muszą wykazać się pracownicy podmiotu zobowiązanego dla uzyskania takiej informacji – wówczas przyjmuje się, że informacja przetworzona, to informacja nowa jakościowo, nie istniejąca w chwili składania wniosku⁵;

¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1717/16, Lex nr 2309119.

² Por. T. Aleksandrowicz, Art. 3, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LexisNexis 2008; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 293/15, Lex nr 2143021.

³ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Art. 3, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016. Z „przekształceniem” informacji nie wiąże się przede wszystkim żaden większy wkład intelektualny podmiotu zobowiązanego, który nadaje informacji jedynie nową formę, np. poprzez spisanie nagrania z posiedzenia organu kolegialnego czy skanowanie dokumentów papierowych i udostępnianie ich w formie elektronicznej – D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 1-2/2011, s. 93-94.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt II SAB/Rz 36/17, Lex nr 2329851.

⁵ Zob. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 833/15, Lex nr 2021682; M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/3 (2012), s. 71-72.

2. do nacisku na **realny nakład pracy**, sił i środków finansowych, których skala mogłaby zakłócić praktyczną, codzienną działalność podmiotu zobowiązanego, nawet pomimo nieznacznego wkładu intelektualnego jego pracowników – wówczas podkreśla się, że także suma informacji prostych stanowić może informację przetworzoną, o ile wymaga to szczególnego zaangażowania pracowników podmiotu zobowiązanego czy zatrudnienia dodatkowego personelu⁶.

Podkreślić trzeba, że tendencja druga, niewątpliwie bardziej pragmatyczna, poszerzająca pojęcie informacji przetworzonej, wydaje się ostatnio przeważać w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w tym w szczególności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podmioty zobowiązane chętnie do niego nawiązują, warto zatem wskazać pewne ogólne tezy, które powtarzają się w kolejnych rozstrzygnięciach NSA⁷.

Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 10 marca 2017 r. ocena, czy informacja publiczna ma postać przetworzoną, musi być dokonana w sposób zindywidualizowany, uwzględniający realia konkretnej sprawy⁸. Za informację przetworzoną uchodzić może informacja cząstkowa, którą należy wyselekcjonować ze zbiorów dokumentów, jak również pewna suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść podmiot zobowiązany, takich jak **czasochłonność czy liczba zaangażowanych pracowników**⁹. Nie ma również żadnych wątpliwości co do tego, że z informacją przetworzoną mamy do czynienia, gdy dla jej uzyskania trzeba przygotować różnego rodzaju **analizy, obliczenia, zestawienia statystyczne czy ekspertyzy**, które łączą się z zaangażowaniem określonych środków osobowych i finansowych podmiotu zobowiązanego, innych niż wykorzystywane w jego bieżącej działalności¹⁰. Nadmienić warto, że jakkolwiek w opinii NSA **samo zanonimizowanie materiałów objętych wnioskiem lub konieczność sięgnięcia do archiwów nie przesądza o przetworzonym charakterze informacji**, to konieczność

zaangażowania do takich działań dużej ilości środków lub personelu wiązać się będzie z kwalifikacją informacji publicznej jako przetworzonej – nawet gdyby chodziło jedynie o sporządzenie **znacznej ilości kserokopii** dokumentów zawierających wnioskowane dane¹¹.

WAŻNE: KONIECZNOŚĆ ODNALEZIENIA POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW, W KTÓRYCH OBJĘTE WNIOSKIEM DANE SĄ ZAWARTE NIE ŚWIADCZY O PRZETWORZONYM CHARAKTERZE INFORMACJI (WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W KRAKOWIE Z DNIA 31 LIPCA 2017 R., SYGN. AKT 672/17, LEX NR 2345409). INFORMACJA TAKA BĘDZIE MIEĆ CHARAKTER PRZETWORZONY JEDYNIĘ WTEDY, GDY DLA JEJ UZYSKANIA TRZEBA ZAANGAŻOWAĆ TAK DUŻĄ LICZBĘ PRACOWNIKÓW, ŻE SKUTKOWAŁOBY TO ZAKŁÓCENIEM NORMALNEJ PRACY PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO.

Przygotowując wniosek o udostępnienie określonej informacji należy zatem starannie rozważyć, czy rzeczywiście niezbędne jest domaganie się od podmiotu zobowiązanego różnego rodzaju zestawień, tabel bądź nawet prostych analiz. Niekiedy bowiem bardziej praktycznym wyjściem będzie ich opracowanie we własnym zakresie. Należy również wziąć pod uwagę potencjalną ilość dokumentów, które podmiot zobowiązany będzie musiał przeanalizować w celu uzyskania informacji w zakresie objętym naszym wnioskiem. Możemy bowiem narazić się na uznanie przez podmiot zobowiązany, że wnioskowana informacja publiczna ma charakter przetworzony, co pociąga za sobą konieczność wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego w jej uzyskaniu. W takiej sytuacji podmiot zobowiązany powinien zwrócić się do wnioskodawcy o wyjaśnienie, w jaki sposób uzyskanie informacji w danej, konkretnej sytuacji, jest istotne dla interesu publicznego. Przedłuża to całe postępowanie, rodzi ryzyko powstania po stronie wnioskodawcy określonych kosztów, a niekiedy skutkuje decyzją odmawiającą udostępnienia informacji publicznej. Wówczas jedynie od determinacji wnioskodawcy zależy, czy podjęcie on kroki zmierzające do uchylecia decyzji, najpierw poprzez odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w przypadku ponownej odmowy - w ramach procesu przed sądem administracyjnym.

Trzeba także dodać, że tak daleko idące rozbieżności w orzecznictwie sądowym są mocno niepokojące. Obywatel staje w obliczu niepewności co do praktycznej realizacji swojego konstytucyjnego prawa do informacji, zaś podmioty

⁶ Zob. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 865/14, Lex nr 1677565; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, Lex nr 1770329.

⁷ Starsze orzecznictwo analizuje w tym zakresie G. Sibiga: „Informacja przetworzona” i „przetworzenie informacji” po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/3 (2012), s. 166-167.

⁸ Sygn. akt I OSK 1550/15, Lex nr 2299165.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, Lex nr 1770329; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1503/15, Lex nr 2330256.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2667/16, Lex nr 2345741; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 3374/15, Lex nr 2169828.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11, Lex nr 1094536; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 315/14, Lex nr 1683050; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 293/15, Lex nr 2143021.

zobowiązane mogą wykorzystywać zróżnicowane stanowiska sądów administracyjnych, by utrudniać, czy wręcz uniemożliwiać uzyskanie informacji publicznych, które niekiedy w sposób arbitralny traktowane są przez podmioty zobowiązane jako przetworzone¹². Z tego punktu widzenia należy ocenić pozytywnie dążenie ustawodawcy do zmiany tego stanu rzeczy. W projekcie ustawy o jawności życia publicznego (projekt z dnia 13 listopada 2017 r.)¹³ informacja przetworzona zdefiniowana została, jako „**każda informacja publiczna, której podmiot zobowiązany do udostępnienia nie posiada w chwili wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, ale wytwarza ją dla wnioskodawcy w oparciu o posiadane zasoby informacyjne, a do jej wytworzenia wymagane są dodatkowe nakłady**” (art. 2 ust. 1 pkt 4). Definicja ta w pewien sposób łączy obydwie przedstawione tendencje występujące w orzecznictwie, wymagając by jako informację przetworzoną traktować informację jakościowo nową, a jednocześnie taką, do wytworzenia której niezbędne są dodatkowe środki. Przesłanki te powinny być zatem spełnione łącznie. Jest to zmiana, która może ukrócić arbitralne decyzje podmiotów zobowiązanych, nadużywające pojęcia informacji przetworzonej.

Warto także pamiętać, że **uznanie danej informacji za przetworzoną nie wyklucza jednoczesnego zakwalifikowania jej jako informacji przekształconej**. Wynika to z faktu, że zasadniczo o przetworzonym charakterze informacji decyduje sposób jej pozyskania (jego czasochłonność, konieczność zaangażowania dodatkowego personelu, *etc.*), zaś o przekształceniu informacji mówimy w kontekście jej przystosowania do formy przewidzianej we wniosku o udostępnienie informacji publicznej (konieczność wykonania kopii, skanów, itp.). Zbieg taki występuje w praktyce często. Wówczas należy liczyć się z koniecznością poniesienia opłaty, odpowiadającej kosztom przekształcenia informacji (co do szczegółów, zob. rozdz. dotyczący informacji przekształconej oraz kosztów postępowania)



¹² Por. D. Fleszer, dz. cyt., s. 102; M. Jaśkowska, dz. cyt., s. 78.

¹³ Całość projektu wraz z uzasadnieniem dostępna jest na witrynie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407>, dostęp: 17 listopada 2017 r.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 22 LISTOPADA 2016 R., SYGN. AKT I OSK 3374/15, LEX NR 2169828

Stan faktyczny:

Wnioskodawca zażądał od podmiotu zobowiązanego - Wydziału Obsługi Mieszkańców dla jednej z dzielnic m.st. Warszawy – informacji o opłatach za wieczyste użytkowanie dla budynku lub samodzielnych lokali w budynku położonym przy jednej z warszawskich ulic w okresie od stycznia 2013 r. do grudnia 2014 r., w zakresie: jakie kwoty wpływały z tego tytułu od poszczególnych użytkowników, w jakiej dacie i w jakiej wysokości. Prezydent m.st. Warszawy odmówił udostępnienia powyższych informacji, argumentując że ich uzyskanie wymagałoby sięgnięcia do indywidualnych kont mieszkańców, znajdujących się w systemie teleinformatycznym oraz wynotowania informacji po ich uprzedniej anonimizacji. Odwołanie wnioskodawcy zostało rozstrzygnięte negatywnie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a wniesiona następnie skarga do WSA została oddalona. W wyniku skargi kasacyjnej sprawa trafiła do NSA.

Rozstrzygnięcie:

Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona [...]. Tak jest w niniejszej sprawie. Jeżeli zatem słusznie przyjęto, iż wnioskodawca nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego w ich uzyskaniu, to dane te nie mogły mu zostać przekazane.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 17 MARCA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 1503/15, LEX NR 2330256

Stan faktyczny:

Wnioskodawca zażądał od podmiotu zobowiązanego – prezydenta jednego z miast – informacji dotyczącej gruntów zajętych pod drogi publiczne: ilości złożonych wniosków, łącznej powierzchni gruntów objętych wnioskami, ilości i charakteru wydanych decyzji oraz ilości i wysokości wypłaconych odszkodowań. Podmiot zobowiązany odmówił udzielenia informacji, jako przetworzonej, a decyzja ta została podtrzymana przez SKO. Wniesiona przez wnioskodawcę skarga do WSA została oddalona, a sprawa na skutek skargi kasacyjnej trafiła przed NSA.

Rozstrzygnięcie:

*Skarżący kasacyjnie nie podważył twierdzenia, iż żądana informacja nie jest dostępna wprost z systemu informatycznego czy z innych zestawień prowadzonych przez organ. Prawidłowo zatem Sąd I instancji zaakceptował ustalenia organów, iż udzielenie żądanej informacji wiąże się z koniecznością przetworzenia posiadanych danych poprzez weryfikację dokumentacji źródłowej w celu odnalezienia danych będących w zakresie zainteresowania wnioskodawcy, a następnie sporządzenia na jej podstawie odpowiedniego zestawienia - **wymagających również dodatkowych obliczeń i analiz, a także weryfikacji tych danych z punktu widzenia ochrony danych wrażliwych**. Wbrew zapatrywaniu skarżącego kasacyjnie, taki zakres czynności nie może być uznany za „zwykły” [...]. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie budzi zatem wątpliwości, że na gruncie rozpatrywanej sprawy wniosek o informację publiczną dotyczył informacji przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.*

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 15 CZERWCA 2016 R., SYGN. AKT I OSK 3188/14, LEX NR 2106475

Stan faktyczny:

Wnioskodawca zażądał od Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej informacji dotyczącej rocznego wynagrodzenia brutto kierownika i zastępcy kierownika jednej z jednostek organizacyjnych MOPS, całkowitych kosztów utrzymania tej jednostki oraz najniższego i najwyższego wynagrodzenia pracowników socjalnych wraz z podaniem poszczególnych składników ich wynagrodzenia. W zakresie całkowitych kosztów utrzymania jednostki oraz danych dotyczących wynagrodzenia pracowników socjalnych podmiot zobowiązany odmówił udzielenia informacji, wskazując na jej przetworzony charakter. Na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Dyrektor MOPS podtrzymał zaskarżoną decyzję, zaś WSA oddalił skargę wnioskodawcy w tym zakresie. Sprawa trafiła do NSA w wyniku skargi kasacyjnej.

Rozstrzygnięcie:

Niepodobna wyobrazić sobie, aby organ dysponował informacjami o najniższym i najwyższym wynagrodzeniu pracowników socjalnych, składnikach ich pensji czy wreszcie łącznym koszcie utrzymania zespołu, jako „gotowymi” danymi możliwymi do udostępnienia w żądanej formie i konfiguracji [...]. Co zaś się tyczy pozostałych danych, to trzeba zważyć na ilość pracowników, których wynagrodzenia są różne, co stwarza konieczność zebrania akt wszystkich pracowników socjalnych, sporządzenia zestawień wynagrodzeń i ich porównania, a następnie ustalenia składników. Nawet wówczas gdy są one prowadzone w formie elektronicznej, ta czynność wymaga dużego nakładu pracy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego również i ta operacja przekracza zwykłe ramy i stanowi o charakterze informacji przetworzonej.

W realiach niniejszej sprawy nie można uznać, by podmiot zobowiązany musiał podejmować działania, które cechowałaby szczególnie czasochłonność, wymagających nadzwyczajnego zaangażowania pracowników, itp. Wnioskowane dane obejmują krótki, bo jedynie roczny okres. Nie wymagają również przygotowania żadnych szczególnych zestawień, analiz czy ekspertyz. W istocie można je zawrzeć w jednozdaniowym piśmie, znosząc się one bowiem do liczby przydzielonych w Gminie [...] lokali, bez wyszczególniania żadnych odrębnych kategorii lub stosowania jakichkolwiek dodatkowych kryteriów.

W związku z powyższym przyjąć należy, że decyzja odmawiająca udostępnienia informacji publicznych wydana została z naruszeniem prawa, zaś decyzja skarżonego organu w sposób nieprawidłowy utrzymała wadliwą decyzję w mocy, podczas gdy powinna możliwie szybko wyeliminować ją z obrotu prawnego. Przesądza to o naruszeniu art. 138 § 1 pkt 1) k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

Kraków, dnia 19 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

za pośrednictwem

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Skarżący: Fundacja „Ośrodek Badań nad Prawami Lokatorów”, ul Górna 1, 30-009 Kraków

Organ skarżony: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, ul. J. Lea 10, 30-048 Kraków

Wpis: stały w wysokości **200 zł**

SKARGA

NA DECYZJĘ NR [...] WYDANĄ PRZEZ SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W KRAKOWIE Z DNIA 10 GRUDNIA 2017 R. UTRZYMUJĄCĄ W MOCY DECYZJĘ NR [...] WYDANĄ PRZEZ WÓJTA GMINY [...] Z DNIA 10 PAŹDZIERNIKA 2017 R.

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 1), art. 50 § 2, art. 52 § 1 oraz art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) niniejszym **zaskarżam** w całości Decyzję nr [...] Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 10 grudnia 2017 r., doręczoną dnia 12 grudnia 2017 r., utrzymującą w mocy decyzję nr [...] Wójta Gminy [...] z dnia 3 października 2017 r. odmawiającą udostępnienia informacji publicznej.

W oparciu o art. 57 § 1 pkt 3) p.p.s.a. zaskarżonej decyzji **zarzucam**:

- 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764; dalej jako u.d.i.p.), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż objęta wnioskiem informacja publiczna ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a jej udzielenie wymaga wykazania istnienia szczególnej istotności w uzyskaniu przedmiotowej informacji dla interesu publicznego, podczas gdy informacja ta nie jest informacją przetworzoną w rozumieniu przepis u.d.i.p.;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, które nie stanowi podstawy do jego wznowienia, tj. art. 138 § 1 pkt 1) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.; dalej jako k.p.a.) w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., poprzez utrzymanie w mocy wadliwej decyzji organu I instancji.

Wobec powyższych zarzutów wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji, którą zaskarżona decyzja utrzymała w mocy;
- 2) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym;
- 3) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Skarżący - Fundacja „Ośrodek Badań nad Prawami Lokatorów” – zwróciła się do Wójta Gminy [...], z wnioskiem z dnia 11 września 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej ilości przyznanych przez Wójta Gminy [...] lokali socjalnych w roku 2016. Wniosek został złożony bezpośrednio w biurze podawczym Urzędu Gminy [...]. Pismem z dnia 18 września 2017 r. organ I instancji poinformował skarżącego o tym, że w jego ocenie wnioskowana informacja – jako wiążąca się z koniecznością przygotowania stosownego zestawienia oraz sięgnięcia do archiwów – stanowi informację publiczną przetworzoną oraz wezwał do wykazania w terminie 7 dni szczególnej istotności w uzyskaniu przez skarżącego przedmiotowej informacji dla interesu publicznego. Wskazane pismo doręczono skarżącemu w dniu 19 września 2017 r.

Pismem z dnia 22 września 2017 r. skarżący odpowiedział, że przedmiotowa informacja nie ma charakteru informacji publicznej przetworzonej z uwagi na fakt, że dotyczy ona jedynie ilości przydzielonych lokali. Nie ma zatem potrzeby przygotowywania szczegółowego zestawienia – wniosek bowiem nie zawierał żądania segregacji lokali pod kątem jakiegokolwiek kryterium. Wnioskodawca wyraził również przekonanie, że w niewielkiej gminie, jaką jest [...], ilość przydzielonych lokali nie mogła być duża, a zatem jej ustalenie nie wymaga znacznych nakładów pracy ze strony osób zatrudnionych w Urzędzie Gminy [...]. Ponadto przedział czasowy wnioskowanej informacji jest niewielki i stosunkowo nieodległy, chodzi bowiem o dane za rok 2016.

Decyzją nr [...] z dnia 3 października 2017 r. Wójt Gminy [...] odmówił udzielenia informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazanej decyzji podniósł, że wnioskodawca nie wykazał szczególnej istotności uzyskania przedmiotowej informacji dla interesu publicznego. Powtórzył swoją wcześniejszą argumentację, która miałaby wskazywać na przetworzony charakter wnioskowanej informacji publicznej oraz skonstatował, że w jego ocenie brak jest szczególnie istotnego interesu publicznego, który uzasadniałby udostępnienie tej informacji. Decyzję doręczono skarżącemu w dniu 4 października 2017.

Pismem z dnia 10 października skarżący odwołał się od decyzji Wójta Gminy [...] do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie. Skarżący nawiązał do argumentacji zawartej w piśmie z dnia 22 września 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze – decyzją z dnia 10 grudnia 2017 r. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Decyzja skarżonego organu doręczona została skarżącemu w dniu 12 grudnia 2017 r.

Zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów prawa. Przede wszystkim wskazać należy naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż objęta wnioskiem informacja publiczna ma charakter informacji publicznej przetworzonej. Zgodnie z wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 lipca 2017 r. (sygn. akt 672/17, Lex nr 2345409) sama konieczność odnalezienia poszczególnych dokumentów, w których objęte wnioskiem dane są zawarte, nie świadczy o przetworzonym charakterze informacji. Informacja taka będzie mieć charakter przetworzony jedynie wtedy, gdy dla jej uzyskania mogłaby ulec dezorganizacji normalna praca podmiotu zobowiązanego. Natomiast w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego samo zanonimizowanie materiałów objętych wnioskiem lub konieczność sięgnięcia do archiwów nie przesądza o przetworzonym charakterze informacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11, Lex nr 1094536; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 315/14, Lex nr 1683050; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 293/15, Lex nr 2143021).

Załączniki:

- 1) odpis skargi wraz z załącznikami
- 2) dowód uiszczenia wpisu od skargi
- 3) odpis z Krajowego Rejestru Sądowego potwierdzający umocowanie Jana Nowaka do podpisania skargi

Jan Nowak

*Prezes Fundacji „Ośrodek Badań nad
Prawami Lokatorów”*



JAK WYKAZAĆ INTERES PUBLICZNY, JEŻELI PODMIOT ZOBOWIĄZANY STWIERDZI, ŻE WNIOSEK DOTYCZY INFORMACJI PRZETWORZONEJ?

BARTOSZ ZALEWSKI

Występując o dane, które mają charakter informacji publicznej przetworzonej pamiętać należy, że **jej uzyskanie możliwe jest tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego** (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Często zdarza się, że wnioskodawca przeświadczony jest, że żądana informacja ma charakter prosty, podczas gdy podmiot zobowiązany twierdzi, że ma ona charakter przetworzony. Warto przy tym pamiętać, że co do zasady wnioskodawca **nie ma obowiązku wiedzieć, że wnioskowana informacja ma charakter przetworzony**¹. To podmiot zobowiązany powinien powiadomić wnioskodawcę, że żądane dane są w jego ocenie informacją przetworzoną i wezwać do pisemnego wskazania powodów, dla których jej udostępnienie jest istotne dla interesu publicznego². Podmiot zobowiązany powinien przy tym podać konkretne argumenty, które przemawiają za uznaniem informacji za przetworzoną oraz wskazać, dlaczego nie dostrzega istnienia interesu

publicznego w jej uzyskaniu przez wnioskodawcę³. Podmiot zobowiązany powinien też wyznaczyć wnioskodawcy odpowiedni termin dla nadesłania stosownego pisma. Wówczas istnieją dwie możliwości:

- 1) **wdanie się z podmiotem zobowiązanym w spór co do charakteru samej informacji** – trzeba jednak pamiętać, że nawet informacja, której udostępnienie nie wymaga pogłębionych analiz czy sporządzania odrębnych zestawień może mieć charakter przetworzony, jeżeli dla jej uzyskania podmiot zobowiązany musi zaangażować dużą ilość pracowników (np. w celu przygotowania wielu kserokopii, weryfikacji dokumentów pod kątem obecności danych wrażliwych itp.);
- 2) **pisemne uzasadnienie szczególnej istotności w uzyskaniu informacji dla interesu publicznego** – wówczas wnioskodawca nie podejmuje polemiki z samym charakterem informacji publicznej, jako informacji przetworzonej, ale dąży do udowodnienia, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

¹ Por. A. Korzeniowska-Polak, Postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/3 (2012), s. 113 wraz z przytoczonym przez Autorkę orzecznictwem.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 109/17, Lex nr 2364529.

³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1015/12, Lex nr 1260013.

WAŻNE: NAWET, GDY WNIOSKODAWCA NIE WYKAŻE SZCZEGÓLNEJ ISTOTNOŚCI UZYSKANIA INFORMACJI PRZETWORZONEJ DLA INTERESU PUBLICZNEGO, PODMIOT ZOBOWIĄZANY NIE JEST ZWOLNIONY Z WERYFIKACJI, CZY SYTUACJA TAKA NIE MA W DANEJ SPRAWIE MIEJSCA. PODMIOT ZOBOWIĄZANY POWINIEN ZATEM Z URZĘDU ZBADAĆ, CZY W DANEJ SPRAWIE WYSTĘPUJE INTERES PUBLICZNY UZASADNIAJĄCY UDZIELENIE ZAINTERESOWANEMU PODMIOTOWI PRZETWORZONEJ INFORMACJI PUBLICZNEJ (WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 21 LIPCA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 720/16, LEX NR 2347591).

Powstaje zatem pytanie, kiedy uzyskanie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego? Przepisy u.d.i.p. w żaden sposób nie definiują pojęcia interesu publicznego. Należy zatem odwołać się do poglądów wyrażanych przez naukę prawa i orzecznictwo sądów administracyjnych, które pomogą na pytanie to odpowiedzieć.

Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, czy udostępnienie informacji przetworzonej jest istotne jedynie dla wnioskodawcy, czy też dla **szerego kręgu odbiorców**. Jest to pierwszy krok, dla ustalenia, czy możemy uzyskać informację publiczną przetworzoną, choć oczywiście jego spełnienie nie przesądza, że pozyskanie informacji jest „szczególnie” istotne dla interesu publicznego.

Uzyskanie informacji publicznej przetworzonej **nie może w żadnym przypadku służyć celom komercyjnym**⁴. Przesłanka szczególnej istotności udostępnienia informacji przetworzonej dla interesu publicznego nie jest także co do zasady spełniona, gdy informacja taka ma być wykorzystana w dysertacji naukowej (np. w rozprawie doktorskiej, co do której nie ma pewności, że zostanie opublikowana – dalsze szczegóły poniżej)⁵. Nie przesądza o istnieniu szczególnie istotnego interesu publicznego **brak zamieszczenia przez podmiot zobowiązany określonych informacji w BIP** czy wskazanie, że dane zagadnienie jest objęte **celami statutowymi wnioskodawcy będącego stowarzyszeniem czy fundacją**⁶. Jak zauważa się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojęcie interesu publicznego wiąże się natomiast z **realną, konkretną i zindywidualizowaną możliwością wpływania na poprawę funkcjonowania instytucji państwowych lub**

samorządowych dla dobra ogółu⁷. Nie chodzi przy tym jedynie o udostępnienie takiej informacji szerokiemu kręgowi odbiorców, np. w ramach publikacji, ponieważ uzyskanie informacji przetworzonej musi być **szczególnie istotne dla interesu publicznego**⁸.

Wnioskodawca powinien zatem dążyć do udowodnienia, że uzyskanie konkretnej informacji pozwoli mu w sposób realny wpłynąć na działanie organów władzy publicznej dla lepszej ochrony interesu całej społeczności lub określonej, dużej grupy osób⁹. Tak wąskie rozumienie szczególnej istotności w uzyskaniu informacji przetworzonej dla interesu publicznego jest mocno niepokojące. Prowadzi ono do prostego wniosku, że podmiotami preferowanymi w uzyskaniu takiej informacji są posłowie, senatorowie, radni etc.¹⁰ Jak wskazuje NSA do grupy takich podmiotów należą również jednostki prowadzące działalność naukową, jak Polska Akademia Nauk, państwowe jednostki badawcze a nawet grupy naukowców i indywidualni naukowcy, jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem lub dotacją publiczną¹¹.

WAŻNE: W OPINII PRZEDSTAWICIELI NAUKI PRAWA (A. JAKUBOWSKI, DZ. CYT., S. 153) O ISTNIENIU SZCZEGÓLNEJ ISTOTNOŚCI W UZYSKANIU INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZETWORZONEJ MOŻE ŚWIADCZYĆ BEZPOŚREDNI ZWIĄZEK PROWADZONYCH BADAŃ Z USTAWOWYM CELEM DANEJ INSTYTUCJI LUB Z KONKRETNymi CELAMI OKREŚLONYMI W OFICJALNYCH DOKUMENTACH PAŃSTWOWYCH ALBO SAMORZĄDOWYCH (NP. PROGRAMY, PLANY, ITD.), BĄDŹ JEŻELI STANOWIĄ ONE ODPOWIEŹ NA PROBLEMY SPRECYZOWANE PRZEZ SAME WŁADZE PUBLICZNE. WARTO ZATEM WSKAZAĆ W PIŚMIE DO PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO, ŻE ZWIĄZEK TAKI ISTNIEJE.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 451/17, Lex nr 2345253.

⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Art. 3, [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, WK 2016; A. Jakubowski, Prowadzenie badań naukowych jako podstawa żądania udzielenia informacji publicznej, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/2 (2012), s. 142 i n. wraz z przytoczonym przez Autora orzecznictwem.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 183/17, Lex nr 2356274.

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 2716/14, Lex nr 2032788; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1068/15, Lex nr 2231742.

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2111/13, Lex nr 1477545.

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, Lex nr 951999; Pismo z dnia 29 lipca 2013 r. „Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia Ministra – na zapytanie nr 4821 w sprawie stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej” dostępne pod adresem internetowym: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=71C19F37>, dostęp: 21 listopada 2017 r.

¹⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, Lex nr 951999.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13, Lex nr 1518016; A. Jakubowski, dz. cyt., s. 152-153.

Nie oznacza to jednak, że jednostki trzeciego sektora w żaden sposób nie mogą otrzymać informacji publicznej przetworzonej. Jeżeli spotkamy się z sytuacją, w której podmiot zobowiązany żąda od nas wskazania, jaki szczególnie interes publiczny wiąże się z uzyskaniem dostępu do informacji przetworzonej, wskazać można **działalność rzeczniczą** mającą na celu ochronę interesu publicznego lub zamiar jej wykorzystania w przygotowaniu projektu aktu prawnego w ramach **obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej**, przesłanie opracowanych danych do organów władzy publicznej w celu usprawnienia ich działalności jako **sugestie podjęcia określonych działań**, **poradniki dla pracowników podmiotu zobowiązanego lub innego organu władzy publicznej**, itd. Dodać również można, że wnioskodawca dysponuje odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami (w przypadku stowarzyszeń - członkami), którzy jako eksperci w danej dziedzinie mogą podjąć się analizy uzyskanych danych.

Tytułem przykładu wskazać można, że uzyskanie informacji publicznej przetworzonej przez związki pracodawców funkcjonujących w danej branży leży w interesie publicznym, o ile przyczyni się ona do poprawy funkcjonowania rynku, które odczują inni, niż sami pracodawcy obywatele. I tak NSA uznał, że udostępnienie Polskiemu Związkowi Firm Deweloperskich informacji publicznej przetworzonej czyni zadość przesłance szczególnej istotności dla interesu publicznego¹². W swoim wniosku PZFD wskazał: „Informacja o rzeczywistym czasie procesowania pozwoleń budowlanych pozwoli ocenić obiektywnie stan administracji architektoniczno-budowlanej, co niewątpliwie leży w istotnym interesie społecznym, gdyż problem dostępności mieszkań - ich liczby i ceny jest istotnym problemem społecznym”¹³. W tym kontekście uwzględnia się również cele statutowe wnioskodawcy, jego działalność opiniotwórczą oraz legislacyjną¹⁴.

Jak z kolei zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach „Przesłankę «szczególnej istotności dla interesu publicznego», określoną w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., należy uznać za wypełnioną w takiej sytuacji, w której **pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie** leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli. [...] Nie można zatem, tak jak uczynił to organ utożsamiać interesu publicznego wyłącznie z interesem państwa czy gminy”¹⁵.

Uzyskanie informacji przetworzonej jest zatem szczególnie istotne dla interesu publicznego, gdy dotyczy ona dobra wspólnego określonej społeczności, realnie wpływając na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Nie jest to tożsame z interesem państwa, jednostki samorządu terytorialnego, czy tym bardziej określonego urzędu lub instytucji. Interes publiczny można natomiast utożsamiać z kolektywnym interesem członków wspólnoty lokalnej, regionalnej, a także narodowej.

¹² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11, Lex nr 1134288.

¹³ Tamże.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1001/15, Lex nr 2030678.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 110/14, Lex nr 1463705.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE Z DNIA 29 SIERPNIA 2017 R., SYGN. AKT II SA/OL 183/17, LEX NR 2356274

Stan faktyczny:

Stowarzyszenie wystąpiło do Dyrektora Wojewódzkiego Oddziału NFZ z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie podania strony BIP, na której udostępniona została dokumentacja dotycząca zakończonych kontroli w październiku 2016 r. albo udostępnienie skanów tych informacji, jeżeli nie został wykonany ustawowy obowiązek ich publikacji w BIP. Podmiot zobowiązany wskazał, że wnioskowana informacja ma charakter przetworzony i wezwał do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego w jej uzyskaniu. W decyzji wydanej na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Dyrektor podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę Stowarzyszenia.

Rozstrzygnięcie:

Bezspornie skarżący nie podawał w ogóle w jakim celu potrzebne są mu wnioskowane dane, jedynie w skardze akcentował, że posiada status organizacji pożytku publicznego, a swoje cele realizuje poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne. Cele statutowe Stowarzyszenia, jak też zarzucane organowi zaniechanie ustawowego obowiązku zamieszczania żądanych danych w BIP, nie stanowi o istnieniu szczególnie istotnego interesu publicznego.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W BIAŁYMSTOKU Z DNIA 11 CZERWCA 2013 R., SYGN. AKT II SA/BK 230/13, LEX NR 1328565

Stan faktyczny:

Redaktor naczelny specjalistycznego czasopisma dotyczącego łowiectwa zwrócił się do Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Łowieckiego z wnioskiem o udostępnienie szeregu szczegółowych informacji dotyczących szkoleń warunkujących uzyskanie uprawnień do wykonywania polowań w latach 2011-2012. Zarządu odmówił udzielenia informacji z uwagi na konieczność ochrony tajemnicy handlowej. Redaktor wezwał Zarząd do usunięcia naruszenia prawa, po czym wniósł skargę do WSA. Wyrok WSA został uchylony na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez Zarząd Okręgowy PZŁ. Sprawa wróciła ponownie do WSA.

Rozstrzygnięcie

Przesłankę „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, określoną w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy uznać za wypełnioną w takiej sytuacji, w której **pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli** (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11) [...]. Należy jednak podkreślić, że niewykazanie się w sposób wyraźny przez wnioskodawcę „szczególnym interesem publicznym” nie zwalnia podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji z rozważenia, czy wnioskodawca taki interes posiada. Wnioskodawcą w niniejszej sprawie jest redaktor naczelny specjalistycznego czasopisma zajmującego się tematyką związaną z łowiectwem, a pytania dotyczyły sposobu funkcjonowania Związku, który jak wykazano wyżej, dysponuje szeregiem uprawnień związanych z działalnością łowiecką. Nie można zatem - w ocenie Sądu - wykluczyć, że redakcja może legitymować się takim interesem publicznym w uzyskaniu konkretnych informacji dotyczącej działalności zarządu okręgowego P.Z.Ł., nawet wówczas, gdy dla uzyskania takich informacji konieczne byłoby ich przetworzenie. Okoliczność ta powinna być rozważona przez podmiot zobowiązany przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W GLIWICACH Z DNIA 20 GRUDNIA 2016 R., SYGN. AKT IV SA/GL 882/16, LEX NR 2187385

Stan faktyczny:

Wnioskodawca – poseł na Sejm RP – zwrócił się do jednej ze spółek komunalnych w swoim okręgu wyborczym o przekazanie na adres poczty elektronicznej zeskanowanych wersji wszystkich faktur jakie zostały opłacone przez spółkę w okresie od czerwca do grudnia 2015 r. oraz informację dotyczącą wysokości i składników wynagrodzenia osób zarządzających spółką. Prezes spółki wezwał Wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności uzyskania przedmiotowej informacji dla interesu publicznego, na co ten odpowiedział, że informacja uzyskana przez niego może stać się punktem wyjścia dla działań pro-obywatelskich o charakterze edukacyjno-wychowawczym, a także do podjęcia przez spółkę czynności mających na celu wyeliminowanie sprzecznych z prawem praktyk. Prezes spółki odmówił udzielenia informacji, po czym utrzymał swoje stanowisko rozstrzygając wniosek pośła o ponowne rozpoznanie sprawy. Sprawa trafiła do WSA.

Rozstrzygnięcie:

Krytyczny stosunek Spółki do skarżącego i jego zachowania nie może zdaniem Sądu wpływać na ocenę obiektywnej przestanki, jaką jest przestanka szczególnego interesu publicznego [...]. Odmowa udzielenia informacji publicznej wnioskodawcy piastującemu mandat poselski wymaga szczegółowego wyjaśnienia z jakich obiektywnych przyczyn uznaje się, że żądana informacja będąca w posiadaniu wnioskodawcy nie może przynieść korzyści ogółowi i nie wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa za jego pośrednictwem.

Lublin, 18 grudnia 2017 r.

Fundacja „Czysta Polska”
ul. Wyżynna 1/6
20-005 Lublin

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Lublinie za pośrednictwem
Prezydenta Miasta Lublin, pl. króla
Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin

Odwołanie

Na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 1764, dalej: u.d.i.p.) w zw. z art. 127 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej: k.p.a.) w zw. z art. 17 pkt 1) k.p.a. składam odwołanie od decyzji nr [...] Prezydenta Miasta Lublin z dnia 11 grudnia 2017 r., doręczonej dnia 12 grudnia 2017 r. oraz wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 27 listopada 2017 r. Fundacja „Czysta Polska” zwróciła się do Prezydenta Miasta Lublina o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej zakresu wykorzystania osób bezrobotnych, osób osadzonych w Areszcie Śledczym w Lublinie oraz w podmiotów zewnętrznych – przedsiębiorców nie będących spółkami komunalnymi w prowadzeniu prac porządkowych na terenie Miasta Lublina oraz łącznych kosztów z ich prowadzeniem związanych. Wnioskowane dane obejmowały lata 2013-2016.

Pismem z dnia 30 listopada 2017 r., doręczonym dnia 1 grudnia 2017 r., Prezydent Miasta Lublin wskazał, że w jego ocenie wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej oraz wezwał wnioskodawcę do wykazania istnienia szczególnej istotności uzyskania przez niego przedmiotowych informacji dla interesu publicznego. Pismem z dnia 4 grudnia 2017 wnioskodawca wskazał, że uzyskane informacje zostaną wykorzystane w badaniach finansowanych z dotacji otrzymanej z Ministerstwa Środowiska, które zostaną ujęte w formie opublikowanego raportu, który posłużyć ma MŚ do oceny stanu efektywności wykorzystania przez samorządy środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych związanych z zachowaniem czystości i porządku na obszarze miast o ludności powyżej 100 tys. mieszkańców.

Decyzją z dnia 11 grudnia 2017 r. organ I instancji odmówił udzielenia informacji publicznej, argumentując, iż ma ona charakter informacji przetworzonej, zaś wnioskodawca nie wykazał szczególnej istotności w jej uzyskaniu dla interesu publicznego.

Decyzja jest w sposób oczywisty wadliwa i powinna zostać możliwie szybko uchylona. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego do grupy podmiotów, które mogą legitymować się istnieniem interesu publicznego, który uzasadniałby udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, należą jednostki prowadzące działalność naukową, grupy naukowców i indywidualni naukowcy, jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem lub dotacją publiczną [zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13, Lex nr 1518016]. Fundacja „Czysta Polska” dysponuje odpowiednim zapleczem eksperckim oraz otrzymała środki z dotacji publicznej na prowadzenie badań dotyczących oceny stanu efektywności wykorzystania przez samorządy środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych związanych z zachowaniem czystości i porządku na obszarze miast o ludności powyżej 100 tys. mieszkańców.

W ocenie NSA przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego jest zrealizowana, gdy uzyskanie konkretnej informacji pozwoli wnioskodawcy w sposób realny wpłynąć na działanie organów władzy publicznej dla lepszej ochrony interesu całej społeczności lub określonej, dużej grupy osób [wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, Lex nr 951999]. Tak też jest w niniejszej sprawie – Ministerstwo Środowiska ma zamiar wykorzystać efekty prowadzonych badań w celu oceny efektywności gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na zadania z zakresu dbania o czystość oraz porządek w największych polskich miastach, co – w zależności od ostatecznych wyników badań – ma się przełożyć na konkretne rozwiązania normatywne rangi ustawowej.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Jan Kowalski
Prezes Fundacji „Czysta Polska”



CO TO JEST INFORMACJA PRZEKSZTAŁCONA? KIEDY PODMIOT ZOBOWIĄZANY MOŻE ŻĄDAĆ ZAPŁATY DODATKOWYCH KOSZTÓW ZWIĄZA- NYCH Z PRZEKSZTAŁCENIEM INFORMACJI?

KONRAD DYDA

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany do jej udostępnienia ma prawo pobrać od wnioskodawcy dodatkową opłatę w sytuacji, gdy na skutek udostępnienia informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane z udostępnieniem informacji w sposób wskazany we wniosku lub przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Zasadą jest, że informacja publiczna ma być udostępniona **w takiej formie, jak żąda tego wnioskodawca**¹, stąd też możliwość pobrania opłaty wiąże się zarówno z koniecznością przekształcenia, jak i przetworzenia informacji publicznej (zob. rozdział *Pojęcie informacji przetworzonej*).

BEZPŁATNOŚĆ DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

WAŻNE!

ZGODNIE Z USTAWĄ O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ ZASADĄ JEST BEZPŁATNE UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI – POBIERANIE JAKICHKOLWIEK OPŁAT JEST MOŻLIWE TYLKO W SYTUACJACH WYJĄTKOWYCH.

Jednocześnie w takich sytuacjach podmiot udzielający informacji ma obowiązek **w ciągu 14 dni** od daty złożenia wniosku poinformować wnioskodawcę o wysokości kosztów związanych z udostępnieniem mu informacji w sposób i w formie przez niego wybranej. Od dnia powiadomienia wnioskodawcy liczy się kolejny 14-dniowy termin do udostępnienia informacji. Zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SAB/OI 58/17, Lex nr 2358333.

Przykład:

Jan Z. złożył 15 listopada 2017 roku do Burmistrza Gminy C. wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie kserokopii wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych przez ostatnie 20 lat w związku z obsługą prawną Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy. 20 listopada 2017 roku Burmistrz poinformował Jana Z., że koszt udzielenia takiej informacji wyniesienie 250 zł. Od dnia 21 listopada będzie biegł 14-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi zgodnej z wnioskiem. Zgodnie z zasadami liczenia terminów zwartymi w k.p.a. upłynie on wraz z końcem dnia 4 grudnia 2017 roku.

Procedura ta jest jedyną możliwą drogą do zażądania od wnioskodawcy pobrania uiszczenia opłaty dodatkowej. Okres 14 dni jaki musi upłynąć od dnia poinformowania o wysokości opłaty do udzielenia informacji służy zastanowieniu się wnioskodawcy, czy chce ponieść koszty, czy też zmienić swój wniosek. W przypadku, gdy wnioskodawca nie zajmie żadnego stanowiska podmiot udziela informacji w pierwotnie żądanej formie. Poza tym niedopuszczalne jest żądanie opłaty równoległe udzieleniem informacji publicznej, a więc podmiot nie może udzielając informacji jednocześnie zażądać za nią opłaty².

WAŻNE!

Z POWODU BRAKU WNIESIENIA OPŁATY PODMIOT ZOBOWIĄZANY NIE BĘDZIE MÓGŁ ANI ODMÓWIĆ UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI, ANI TEŻ POZOSTAWIĆ SPRAWY (WNIOSKU) BEZ ROZPOZNANIA. PODMIOT NIE MOŻE UZALEŻNIĆ UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ OD UISZCZENIA OPŁATY, SKORO POWSTANIE OBOWIĄZKU UISZCZENIA OPŁATY W WYSOKOŚCI ODPOWIADAJĄCEJ KOSZTOM ZWIĄZANYM ZE WSKAZANYM WE WNIOSKU SPOSOBEM UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI I WEZWANIE STRONY DO UISZCZENIA TEJ OPŁATY, POWODUJE JEDYNNIE PRZESUNIĘCIE TERMINU UDOSTĘPNIENIA TEJ INFORMACJI³

ZASADY USTALANIA WYSOKOŚCI OPŁATY DODATKOWEJ

Prawo do pobierania opłaty może dotyczyć tylko dodatkowych kosztów związanych z żądanym sposobem udostępnienia informacji. Chodzi tu więc o koszty rzeczywiste, realne, faktycznie ponoszone przez podmiot

w związku z określonym sposobem udostępnienia informacji. Koszty te z natury rzeczy mogą być różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej⁴. Ponadto opłaty za udostępnienie informacji publicznej nie mogą być wprowadzone w formie cennika bądź stawek ryczałtowych. Warto pamiętać, że udzielenie informacji publicznej jest obowiązkiem wskazanych w ustawie podmiotów, stąd też winny one tak zorganizować swoją działalność, np. delegując do tego typu zadań pracownika, aby móc udzielać żądanych informacji publicznych. Stąd też za „dodatkowy koszt” może zostać uznany tylko taki, który wykracza poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego.

Podmiot zobowiązany może obciążyć wnioskodawcę tylko takimi kosztami, które wynikają z treści wniosku, w którym określono specyficzny, niezwiązany ze zwyczajnym sposobem funkcjonowania podmiotu sposób udzielenia informacji⁵. Do tej kategorii – co niestety zdarza się w praktyce – nie może być zaliczona np. potrzeba zatrudnienia dodatkowego pracownika⁶, czy kupno kserokopiarki. Pobranie dodatkowej opłaty jest usprawiedliwione przede wszystkim wtedy, gdy wnioskodawca żąda informacji na nietypowym nośniku, czy wymagającej przeprowadzenia bardzo czasochłonnej kwerendy w dokumentach podmiotu. Współcześnie udzielenie informacji w postaci skanu z pewnością nie wymaga dodatkowych nakładów, natomiast w przypadku skserowania dużej ilości materiałów wydaje się usprawiedliwiać możliwość żądania opłaty.

WAŻNE!

NIESTETY NIEJEDNOKROTNIE PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ ŻĄDAJĄ NADZWYCZAJ WYGÓROWANYCH KOSZTÓW ZA ICH UDZIELENIE, POWOŁUJĄ SIĘ NP. NA KONIECZNOŚĆ ZATRUDNIENIA DODATKOWEGO PRACOWNIKA, CZY ZAKUP SPRZĘTU POTRZEBNEGO DO SKOPIOWANIA DANYCH. TEGO TYPU PRAKTYKI SĄ PRZYKŁADEM RAŻĄCEGO NADUŻYCIA PRAWA I W ŻADEN SPOŚÓB NIE MOGĄ BYĆ USPRAWIEDLIWIANE MOŻLIWOŚCIĄ POBIERANIA OPŁATY DODATKOWEJ ZA DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 315/17, Lex nr 2374170.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt IV SAB/GI 201/17, Lex nr 2371110.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 44/17, Lex nr 2289668.

⁵ P. Szustakiewicz, *Komentarz do art. 15*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 170.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 505/04, Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

PRZYKŁADY SĄDOWEJ OCENY OKREŚLENIA KOSZTÓW UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Sposób określenia kosztu udostępnienia	Ocena sądu	Orzeczenie
Odpłatne powierzenie urzędnikom gminy dodatkowych obowiązków	W opłatach za udostępnienie informacji publicznej nie mieści się wynagrodzenia pracowników za sporządzanie odbitek kserograficznych, szukanie konkretnych informacji w dokumentach urzędu itp., nawet jeśli czynności te wykonują poza godzinami pracy. Udostępnianie informacji publicznej jest takim samym obowiązkiem jak każdy inny, nałożony na organy gminy. Gmina nie może w związku z tym nakładać opłat za wykonanie tego ustawowego obowiązku, tylko dlatego, że zatrudnieni przez nią urzędnicy w godzinach pracy nie są w stanie w terminie obowiązkowi temu podołać.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Kielcach z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 139/13
Wprowadzenie ryczałtu pobieranych opłat	W judykaturze sądów administracyjnych dominuje stanowisko, iż opłaty za udostępnienie informacji publicznej nie mogą być wprowadzone w formie cennika bądź stawek ryczałtowych. Obowiązkiem organu jest ustalenie w każdej sprawie z zakresu udostępnienia informacji publicznej, czy koszt udostępnienia informacji publicznej przekroczy koszty „normalnego” (codziennego) funkcjonowania urzędu. Wiadomo bowiem, że na przykład skserowanie jednej kartki powinno obywać się niezwłocznie i bez żadnych opłat, ale gdy wnioskodawca życzy sobie skserowania kilku tysięcy stron, to oczywistym jest to, że organ musi przedsięwziąć dodatkowe środki, aby sprostać temu żądaniu.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Łodzi z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 44/17
Zastosowanie odpowiedniej opłaty kancelaryjnej	Udostępnienie osobie trzeciej pisma procesowego strony znajdującego się w aktach sądowych, wiąże się z koniecznością pobrania stosownej opłaty kancelaryjnej na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. Prawdopodobnie tego stanowiska potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych, które wielokrotnie prezentowały pogląd, że jeżeli strona postępowania jest zobowiązana do ponoszenia opłat za wydanie z akt kserokopii dokumentów (np. protokołów, orzeczeń), to nie może być tak, iż z opłat tych zwolniona jest osoba żądająca takich samych dokumentów jedynie z powołaniem się na ustawę o dostępie do informacji publicznej i bezpłatność takich informacji	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2384/13
50,00 PLN brutto za godzinę przygotowania materiałów	Określenie żądanej kwoty tytułem poniesienia dodatkowych kosztów udostępnienia informacji uznać należy za zbyt ogólne. Podmiot zobowiązany nie odwołał się do żadnych czynników mogących mieć wpływ na jej wysokość, a jedynie wskazał, że czas przeznaczony na ich przygotowanie szacuje na około 8 godzin.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 399/17
300 zł brutto za zestawienie kosztów postępowania administracyjnego	Żądana przez organ opłata winna odpowiadać kosztom rzeczywistym, realnym, adekwatnym do poniesionych. Organ określając wysokość kosztów związanych z udostępnieniem informacji ma obowiązek wskazać na co opłata ma być przeznaczona i na jakiego rodzaju czynności.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 898/13

CHARAKTER PISMA OKREŚLAJĄCEGO WYSOKOŚĆ OPŁATY I JEGO WPŁYW NA UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pismo informujące o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej jest czynnością z zakresu administracji publicznej stwierdzającą obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającą jej wysokość, która kreuje zobowiązanie o charakterze finansowym. Czynność ta może być określona przykładowo jako: „zarządzenie”, „zawiadomienie”, „wezwanie”, „informacja”, czy nawet „postanowienie”, jak również może nie zawierać określenia formy i stanowić pismo skierowane do wnioskodawcy. **Z punktu widzenia prawa samo zawarcie w treści pisma informacji o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej jest zupełnie wystarczające.** Od takiej czynności przysługuje wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Po dokonaniu takiego wezwania i bezskutecznym upływie terminu przewidzianego do zajęcia stanowiska przez podmiot zobowiązany, bądź też po odmowie uwzględnienia wystosowanego wezwania, **wnioskodawcy przysługuje skarga do właściwego sądu administracyjnego**⁷.

Stąd też jeżeli wnioskodawca uznaje, że wskazana przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej kwota jest zbyt wysoka przede wszystkim powinien wezwać tenże podmiot do usunięcia naruszenia prawa wskazując argumenty świadczące o niewłaściwym określeniu kwoty opłaty. Jeżeli czynność ta nie przyniesie pożądanego skutku można wnieść skargę do sądu administracyjnego.

WAŻNE!

JEŻELI WNIOSKODAWCA UZNAJE, ŻE WSKAZANA PRZEZ ORGAN WYSOKOŚĆ OPŁATY ZA UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ JEST ZBYT WYSOKA NAJPIERW POWINIEN WEZWAĆ ORGAN DO ZAPRZESTANIA NARUSZANIA PRAWA – DOKŁADNIE WSKAZUJĄC ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA PRZESZACOWANIEM WYSOKOŚCI OPŁATY.

Uiszczenie opłaty powinno nastąpić po udzieleniu informacji publicznej zgodnie z żądaniem zawartym we wniosku. Dopiero bowiem po otrzymaniu informacji można stwierdzić, czy została ona udzielona zgodnie z wnioskiem. Poza tym w orzecznictwie sądowym jednoznacznie dominuje pogląd, że nie można uzależniać udzielenia informacji od uiszczenia opłaty. Stąd ewentualne żądanie podmiotu zobowiązanego dokonania opłaty przez wnioskodawcę przed udzieleniem informacji nie ma podstaw w obowiązujących przepisach prawa oraz nie pozostaje w związku z samym rozpatrzeniem wniosku. Natomiast w przypadku nieuiszczenia opłaty przez wnioskodawcę po udzieleniu informacji publicznej zgodnej z żądaniem podmiot zyska prawo do wszczęcia egzekucji na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/OI 372/17, Lex nr 2320937.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/GI 1151/14, Lex nr 1652445.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 23 CZERWCA 2016 R., SYGN. AKT VIII SAB/WA 9/16

Stan faktyczny

A. J. pismem z dnia (...) grudnia 2015 r. wystąpił do Wójta Gminy P. z wnioskiem o przekazanie w trybie przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej kserokopii protokołu z dwunastej sesji Rady Gminy z dnia (...) października 2015 r. Pismem z dnia (...) grudnia 2015 r. (znak: (...)) Wójt Gminy P. poinformował skarżącego, iż żądany protokół zostanie przesłany na wskazany we wniosku adres po uprzednim przesłaniu do Urzędu Gminy potwierdzenia dokonania wpłaty w wysokości (...) zł. Organ jako podstawę prawną wskazał art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 4 Zarządzenia Nr (...) Wójta Gminy P. z dnia (...) marca 2015 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat. Skarżący, pismem z dnia (...) lutego 2016 r., wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Wójta Gminy P. polegającą na nieudostępnieniu żądanej informacji publicznej.

Rozstrzygnięcie

Z tego powodu, iż ktoś nie uiścił opłaty nie można wydać decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, bądź pozostawić wniosek o jej udzielenie bez rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 781/13 wskazał, że podmiot udostępniający daną informację nie może „z góry żądać” wniesienia tej opłaty. Regulacja art. 15 ust. 2 przewiduje realizację obowiązku udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem także w przypadku braku odpowiedzi ze strony wnioskodawcy na zawiadomienie podmiotu zobowiązanego o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem żądanej informacji (czyli bez wniesienia opłaty). W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że kwestia pobrania opłat za udostępnienie informacji publicznej na podstawie ww. art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter uznaniowy. Z treści powyższego przepisu wynika bowiem jedynie możliwość, a nie obowiązek ich ustalenia i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest „poniesienie dodatkowych kosztów”. Nadto przepis ten dotyczy wyłącznie rzeczywistych kosztów poniesionych przez organ, co oznacza, że będą one różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

**WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W GLIWICACH
Z DNIA 3 PAŹDZIERNIKA 2017 R., SYGN. AKT IV SAB/GL 201/17,
LEX NR 2371110**

Stan faktyczny:

Wnioskiem z dnia 9 kwietnia 2017 r. przesłanym drogą elektroniczną M. R. zwrócił się do Przewodniczącego Zarządu „A” o udostępnienie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pismem z dnia 21 kwietnia 2017 r., znak (...), organ udzielił części informacji objętych wnioskiem i jednocześnie wskazał, że realizacja wniosku w pozostałym zakresie wymaga przetworzenia danych, jednak koszt tej operacji - 900 zł został zakomunikowany wnioskodawcy dopiero 5 maja 2017 r. W piśmie tym organ wezwał skarżącego do wpłaty wskazanej kwoty lub do złożenia oświadczenia, że zobowiązuje się pokryć koszty przetworzenia informacji publicznych - chyba że skarżący w terminie 14 dni dokona zmiany wniosku lub wycofa wniosek. Dniu 5 maja 2017 r. skarżący przesłał do organu wiadomość e-mail, w której zakwestionował możliwość naliczenia opłaty za przetworzenie informacji publicznej. W piśmie z dnia 19 maja 2017 r., znak (...), organ ustosunkował się do kwestii poruszonych przez skarżącego, wyjaśniając szczegółowo zasady naliczania oraz uiszczania opłaty za przetworzenie informacji publicznej i informując wnioskodawcę o przysługujących mu uprawnieniach. Skarżący nie ustosunkował się do tego pisma dlatego organ kolejnym pismem z dnia 14 czerwca 2017 r., znak (...), zwrócił się z pytaniem, czy podtrzymuje on swoje żądania w zakresie informacji przetworzonych i w związku z tym zobowiązuje się wpłacić kwotę 900 zł tytułem pokrycia kosztów przetworzenia informacji. Organ uprzedził, że brak odpowiedzi będzie równoznaczny z uznaniem, iż udostępnione materiały i informacje były wystarczające. Już po wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego organ uznał, że skarżący wycofał wniosek o udostępnienie informacji przetworzonych

Rozstrzygnięcie

Należy zauważyć, że na podstawie art. 15 ust. 1 u.d.i.p., na podmiot udostępniający informację publiczną został nałożony obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ma to na celu umożliwienie wnioskodawcy podjęcia decyzji o pokryciu kosztów udostępnianych informacji. Ze względu na wysokość opłaty może on bowiem zrezygnować ze wskazanego we wniosku sposobu lub formy udostępnienia informacji, poprzestając na sposobie, z którym nie wiąże się żadne opłaty lub opłata jest znacznie niższa. Takie rozwiązanie gwarantuje prawidłową realizację prawa do informacji publicznej, gdyż nie dopuszcza do sytuacji, w której wysokość kosztów udostępnienia informacji stanowiłaby wyłączną i bezpośrednią przeszkodę w dostępie do informacji publicznych. Ustawodawca pozostawił wnioskodawcy 14 dni, licząc od dnia doręczenia wnioskodawcy ww. powiadomienia, na dokonanie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub też na wycofanie wniosku. Milczenie wnioskodawcy w tym okresie spowoduje udostępnienie informacji w sposób i w formie wskazanych pierwotnie we wniosku i będzie wiązać się z koniecznością opłacenia przez wnioskodawcę kosztów określonych we wcześniejszym zawiadomieniu. Zatem przepis art. 15 ust. 2 przewiduje realizację obowiązku udostępnienia informacji zgodnie z pierwotnym wnioskiem **także w przypadku braku odpowiedzi ze strony wnioskodawcy na zawiadomienie podmiotu zobowiązanego o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem żądanej informacji (czyli bez wniesienia opłaty).** W piśmiennictwie oraz w orzecznictwie podkreśla się, że z tego powodu, iż ktoś nie uiścił opłaty nie można wydać decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, bądź pozostawić wniosek o jej udzielenie bez rozpoznania.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE Z DNIA 24 STYCZNIA 2008 R., SYGN. AKT II SA/SZ 1006/07

Stan faktyczny

Wojewoda [...] rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 2 sierpnia 2007r., stwierdził nieważność § 1 pkt 6 zarządzenia Prezydenta Miasta S. z dnia 26 listopada 2004r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej w zakresie wyrazów:

„ przy zastosowaniu algorytmu:

$$O = N + m \cdot 0,30\text{zł}$$

gdzie:

O – opłata za informację, N- cena nośnika, m- czas potrzebny na przygotowanie (przetworzenie) informacji wyrażony w minutach, 0,30zł – cena jednej roboczominuty”.

Decyzja ta została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Rozstrzygnięcie

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, za wyjątkiem przewidzianym w art. 15 tej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreślić trzeba, że chodzi w tym przepisie o „dodatkowe koszty”. Na jego podstawie dopuszczalne jest zatem pobieranie opłaty odpowiadającej rzeczywistym kosztom (np. kopiowania dokumentów) a w zasadzie nie jest dozwolone żądanie opłaty z tytułu konieczności wykonywania dodatkowej pracy przez pracowników zobowiązanego. **Pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy.** Zgodzić należy się z Wojewodą, iż praca pracownika związana z przygotowaniem informacji stanowi podstawowy wyraz funkcjonowania organu, który ponosi koszty, wykonując swoje ustawowe zadania. Kosztami tymi nie może być obciążony podmiot żądający udostępnienia informacji. Tym samym Sąd uznał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody za prawidłowe.



JAK REAGOWAĆ, JEŻELI PODMIOT, DO KTÓREGO ZŁOŻONO WNIOSEK, TWIERDZI, ŻE ŻĄDANA INFORMACJA NIE JEST INFORMACJĄ PUBLICZNĄ?

KONRAD DYDA

Jak już zostało zaznaczone po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej właściwy podmiot powinien stwierdzić, czy w danej sprawie znajdują zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc przede wszystkim zdecydować, czy dane o jakie ubiega się wnioskujący rzeczywiście są informacją publiczną. Należy pamiętać, że prawo dostępu do informacji publicznej nie jest nieograniczone – w sytuacji, gdy jej udostępnienie miałyby naruszyć tajemnice

przedsiębiorstwa lub prywatność osoby fizycznej oraz danych tych nie udostępnia się. Ponadto nie udostępnia się danych chronionych na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowych. Stąd fundamentalną dla naszego zagadnienia kwestią jest ustalenie co to jest **informacja publiczna**.

INFORMACJA PUBLICZNA A INFORMACJA NIE-PUBLICZNA

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej uznaje się za nią **każdą informację o sprawach publicznych**. Jest to pojęcie niezwykle szerokie, a ustalenie jego treści zależy od wielu czynników. Przede wszystkim informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a nie planów, czy zamierzeń podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. **Jest nią treść dokumentów, wystąpień, opinii i ocen wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą¹**. W praktyce stosowania tych regulacji jednym z zasadniczych problemów jest ustalenie na jakie informacje mogą zostać uznane za nieposiadające charakteru informacji publicznej.

Do tej pory w orzecznictwie sądów administracyjnych wypracowano wiele przykładów danych nie będących informacją publiczną. Do grupy tej zaliczono m.in. kwestię posiadania przez rektora uczelni honorowego doktoratu, projekty uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej, żądanie informacji o obowiązującym prawie oraz żądanie stosowania wskazanych przepisów prawa w konkretnej sprawie, uwierzytelnione odpisy kar porządkowych nałożonych przez pracodawcę – starostwo powiatowe – na pracowników, wiadomości nie dotyczące faktów, lecz stosowania prawa w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej w ramach zindywidualizowanego i skonkretyzowanego postępowania administracyjnego, wewnętrzną korespondencję mailową pomiędzy pracownikami organu, lub pomiędzy nimi a konsultantami albo innymi organami władzy publicznej². Wobec tego jakimi kryteriami należy kierować się przy ustalaniu, czy dana informacja podlega pod zakres ustawy o dostępie do informacji publicznej?

METODY OCENY CHARAKTERU INFORMACJI PUBLICZNEJ

Sądy administracyjne wskazują przede wszystkim, że to czy dana informacja podlega pod zakres ustawy o dostępie do informacji publicznej musi zostać **indywidualnie ocenione** w każdym przypadku. Warto pamiętać, że ustawa daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, **nie przyznaje jednak uprawnienia do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej**. Dlatego też nie każde działanie podmiotu zobowiązanego będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci „sprawy publicznej”. Tego typu sprawy odnoszą się do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczą interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym³. Założeniem ustawodawcy było szerokie ujęcie definicji informacji publicznej i w jej zakresie mieści się wszystko co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p.⁴

Polskie sądy za informacje publiczną uznawały np. dane dot. wydatkowania środków publicznych w ramach zawieranych przez gminę umów cywilnoprawnych⁵, nagród przyznanych pracownikom urzędu, czy informacje dotyczące kwot wynagrodzeń i ich składników, oraz kwot nagród wypłacanych z budżetu publicznego za wykonywanie funkcji publicznych⁶, pozwolenia na budowę i będące ich częścią projekty architektoniczno-budowlane⁷, czy fakty związane z wykonywaniem stanowiska nauczyciela w zakresie w jakim pozwalają na ocenę jakości działalności dydaktyczno-wychowawczej przez szkołę⁸.

¹ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 16.

² M. Chmaj, *Komentarz do art. 1*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 11-14.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Go 10/17, SIP Legalis nr 1633900; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt II SAB/Wa 522/16, SIP Legalis nr 1568125.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 307/16, SIP Legalis nr 1638152.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 35/17, SIP Legalis nr 1600298.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt II SAB/Gd 1/17, SIP Legalis nr 1568751.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1856/15, SIP Legalis nr 1637972.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2740/16, SIP Legalis nr 1649464.

Należy pamiętać, że informacji publicznej nie stanowią dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Nie jest przy tym istotne, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny (administracyjne, skargowo-wnioskowe czy inne) i czy w ogóle wszczyna, bądź też, jakiej czynności organu oczekuje podmiot, składając dokument prywatny⁹. Ponadto **informacji publicznej nie stanowią tzw. dokumenty wewnętrzne i informacje techniczne**. Dokumenty wewnętrzne zawierają dane służące realizacji zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Zalicza się do nich wszelkie dokumenty służące uzgadnianiu stanowisk, czy wymianie informacji i poglądów pomiędzy właściwymi organami¹⁰. Natomiast informacja techniczna jest przedmiotem ochrony, jako tajemnica przedsiębiorstwa. Organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie ma prawa przekazywać danych co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, np. informacje posiadające wartość gospodarczą¹¹.

SPOSÓB UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze czynności materialno-technicznej, a nie decyzji administracyjnej.

WAŻNE!

UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ NIE JEST DECYZJĄ ADMINISTRACYJNĄ. UDOSTĘPNIENIE JEST CZYNNOŚCIĄ FAKTYCZNĄ („MATERIALNO-TECHNICZNĄ”) POLEGAJĄCĄ NA PRZEKAZANIU WNIOSKODAWCY ŻĄDANYCH INFORMACJI

Jednocześnie przepisy prawa nie określają jaką formę powinna przybrać ta czynność – określa ją treść wniosku o udzielenie informacji publicznej. Celem czynności materialno-technicznych jest wywołanie skutku faktycznego, a nie konkretyzacja norm prawnych. Udzielenie informacji publicznej wywołuje skutek faktyczny w postaci przekazania wnioskującemu żądanych przez niego danych. Dopiero odmowa udzielenia informacji publicznej stanowi zastosowanie przepisów prawa do konkretnego przypadku poprzez uznanie, że w danej sprawie nie może dojść do udostępnienia żądanych informacji.

Warto wspomnieć, że w przypadku stwierdzenia przez podmiot, że wnioskowane dane nie stanowią informacji publicznej powinien on wystosować do wnioskodawcy pismo informacyjne o nienależeniu żądanej informacji do kategorii informacji publicznej. W przypadku niepodjęcia tej czynności organ naraża się na zarzut bezczynności. Jednocześnie sądy przyjmują, że takie pismo jest aktem z zakresu administracji publicznej, stąd też może być ono przedmiotem postępowania odwoławczego oraz skargi do sądu administracyjnego¹².

WAŻNE!

W SYTUACJI, GDY WNIOSKODAWCA PODWAŻA STANOWISKO PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ, TZN. NIE ZGADZA SIĘ Z TYM, ŻE WNIOSKOWANA INFORMACJA NIE MA CHARAKTERU INFORMACJI PUBLICZNEJ, MOŻE WEZWAĆ PODMIOT DO ZAPRZESTANIA NARUSZANIA PRAWA LUB SKIEROWAĆ SPRAWĘ DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W TRYBIE SKARGI NA BEZCZYNNOŚĆ ORGANU (ZOB. ROZDZIAŁ 14)

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SAB/Po 27/17, SIP Legalis nr 1624938.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 136/17, Lex nr 2376318.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1993/16, Lex nr 2226910.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt II SAB/Bd 40/07, SIP Legalis nr 272360, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 471/09, SIP Legalis nr 207622.

PRZYKŁADY DANYCH UZNANYCH ZA INFORMACJĘ NIE PUBLICZNĄ

Dane niemające charakteru informacji publicznej	Uzasadnienie	Orzeczenie
1. Projekt uchwały spółdzielni mieszkaniowej	1. Projekt uchwały do czasu jej uchwalenia nie jest aktem wiążącym kogokolwiek i nie wywiera żadnych skutków, ani prawnych, ani innych w życiu publicznym. Nie można więc przyjąć, że projekt uchwały stanowi informację istniejącą i będącą w posiadaniu organu.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2004 r., sygn. akt IV SA/Wr 241/04
2. Dokumentacja techniczna budowy	2. Wykonawca prac polegających na sporządzeniu projektu budowlanego nie może być uznany za funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu cytowanych przepisów. Wynik jego pracy nie może być uznany za informację publiczną. Podkreślić także należy, że żaden przepis omawianej ustawy nie daje podstaw do uznania za informację publiczną protokołów odbioru robót, czy jakiejkolwiek dokumentacji związanej z rozliczeniem i zakończeniem robót budowlanych.	
3. Informacja na temat braków formalnych pisma i podstawy prawnej żądania ich uzupełnienia	3. nie ma charakteru informacji publicznej, nie dotyczy bowiem faktów, lecz stosowania prawa w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, w ramach zindywidualizowanego i skonkretyzowanego postępowania administracyjnego	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/GI 912/05
4. Data wydania listu gończego i zwrócenia się do państwa obcego z wnioskiem ekstradycyjnym	4. Przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego, wyłączają w tym zakresie stosowanie trybu i formy z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1764). Kodeks postępowania karnego reguluje odmienne zasady i tryb dostępu do informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego niż przepisy ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej.	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 1399/15

5. Dane personalne pracowników urzędu miasta sporządzających pismo do strony	5. Dane dotyczące wydziału Urzędu Miasta, w którym sporządzono fragment cytowanego pisma, jak również dane osób, które konkretnie są jego autorami, ze względów podmiotowych i przedmiotowych nie stanowią informacji publicznej. Osoby, których dotyczył wniosek nie są podmiotami, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 d DostInfPubU, bowiem nie każda osoba zatrudniona w urzędzie, będącym jednostką pomocniczą organu władzy wykonawczej jednostki samorządu terytorialnego, jest osobą pełniącą funkcje publiczne.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Go 10/17
6. Informacja dot. treści kalendarza służbowego	6. Informacja dotycząca kalendarza spotkań nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Terminarz (kalendarz) spotkań ministra należy zakwalifikować jako dokument wewnętrzny. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. o sygn. akt P 25/12, dokumentacja wewnętrzna rozumiana jest jako „informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji (...). Służą one wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 565/16
7. Protokół z posiedzenia kolegium prezydenta miasta	7. Kolegium prezydenta jest wyłącznie wewnętrznym gremium działającym w ramach urzędu miasta o charakterze opiniodawczo-doradczym, który nie ma charakteru organu administracji publicznej, a jego status prawny wynika z aktu podustawowego o charakterze wewnętrznym. Ustalenia kolegium nie stanowią wiążących wytycznych dla prezydenta, a z całą pewnością nie są wyrazem stanowiska organu administracji publicznej, jakim jest prezydent miasta. Protokoły z posiedzeń kolegium prezydenta nie są nośnikami informacji publicznej, ponieważ służą jedynie pomocniczo realizacji zadań publicznych przez organ, nie przesądzają jednakże kierunków działania organu, a ponadto nie są dokumentami wytworzonymi w ramach działalności organu władzy publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1416/15

8. Informacje zawarte w rejestrze zwierząt gospodarskich	8. Informacje zawarte w rejestrze zwierząt gospodarskich (dotyczące wskazania czy dane zwierzęta żyją, a jeśli nie jaka była przyczyna (ubój czy padnięcie) oraz data zgonu) mogą zostać udzielone podmiotom wskazanym w ustawie o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz w sposób w tej ustawie określony. Informacja ta bowiem jest informacją publiczną ale do jej udostępnienia nie ma zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej.	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1410/15
9. Imię i nazwisko kontrolera biletów	9. Kontrolera biletów nie można uznać ani za „funkcjonariusza publicznego” ani za osobę pełniącą „funkcje publiczne”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przez pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną należy rozumieć osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowywaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 690/16
10. Cały wniosek o dofinansowanie z programu operacyjnego	10. Wniosek o dofinansowanie złożony przez określony podmioty stanowi dokument prywatny i przez samo jego złożenie w ramach konkursu o dofinansowanie, takiego charakteru nie traci. Nie powoduje to bowiem, że nabiera cech dokumentu publicznego (por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 3070/13). Skoro zatem wniosek o dofinansowanie nie jest sam w sobie informacją publiczną, lecz dokumentem prywatnym, to nie podlega on udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Udostępnieniu w trybie tej ustawy mogą jednak podlegać te zawarte w nim informacje, które mają cechę informacji publicznej.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt II SAB/Lu 119/15

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU Z DNIA 13 CZERWCA 2013 R., SYGN. AKT IV SAB/WR 51/13

Stan faktyczny:

M. K. pismem z dnia 18 września 2012 r. przesłanym drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta D. wniósł o udzielenie informacji publicznej w następującym zakresie: 1) którzy pracownicy Urzędu Miejskiego w D. mają do dyspozycji poza godzinami pracy służbowe telefony komórkowe - z podaniem imion i nazwisk, 2) którzy pracownicy i jakie to były kwoty - dokonali wpłat na prywatne rozmowy ze służbowych telefonów komórkowych - z prośbą o podanie danych za rok 2011, 2012 - w rozbiciu na każdego pracownika. Podał, że prosi o przesłanie informacji na adres wskazany w nagłówku. Organ stwierdził, że informacje podlegające udostępnieniu należy łączyć z funkcjonowaniem podmiotu wykonującego zadania publiczne, a koszty rozmów prywatnych pracowników nie mają związku z realizacją zadań Urzędu. Pracownicy nie otrzymują w tym zakresie nieodpłatnego przysporzenia majątkowego, bowiem zwracają swojemu pracodawcy koszty prywatnych rozmów w całości. Poza tym organ stwierdził, że sposób wykorzystania telefonów służbowych przez pracowników może kontrolować wyłącznie pracodawca, który jest właścicielem telefonów oraz pokrywa koszty ich użytkowania.

Rozstrzygnięcie:

Gmina jest podmiotem władzy publicznej - zgodnie zaś z ustawą o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o majątku publicznym w tym o: majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych. Niewątpliwie majątek jakim dysponuje gmina jest majątkiem publicznym. W ocenie Sądu rozliczanie pracowników za ich prywatne rozmowy z telefonów służbowych niewątpliwie dotyczy majątku publicznego. W pierwszej bowiem kolejności organ rozlicza się z operatorem telefonii komórkowej a następnie powinien uzyskać zwrot wydatkowanej kwoty (za rozmowy prywatne). Zatem informacje czy dochodzi do zwrotu wypłaconych kwot za rozmowy prywatne z telefonów służbowych a tym samym, czy majątek Gminy nie zostaje uszczuplony jest informacją publiczną. Wnioskowana informacja dotyczy bowiem majątku publicznego.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM Z DNIA 26 PAŹDZIERNIKA 2017 R., SYGN. AKT II SAB/GO 62/17

Stan faktyczny:

Pismem z dnia [...] maja 2017 r. Stowarzyszenie Ochotnicza Straż Pożarna wniosło do Burmistrza Miasta i Gminy wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie opinii stanu technicznego lekkiego samochodu gaśniczego marki [...] sporządzonej przez biegłego sądowego mgr inż. J.K., a zleconej przez organ w marcu 2017 roku. Pismem z [...] czerwca 2017r., organ stwierdził, że dokument którego udostępnienia żądał skarżący nie stanowi informacji publicznej. Burmistrz odmówił udostępnienia OSP informacji publicznej jaką była opinia biegłego dotycząca stanu technicznego samochodu gaśniczego zakupionego ze środków publicznych. Organ twierdził, iż opinii nie zasięgnięto a potrzeby konkretnego postępowania, lecz służyła ona wyłącznie uzyskaniu wiedzy koniecznej dla wypracowania stanowiska w postępowaniach związanych z tym pojazdem, stąd winna zostać uznana za „dokument wewnętrzny”.

Rozstrzygnięcie

Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przez działalność publiczną należy uznać aktywność ukierunkowana na wypełnienie określonego zadania i zrealizowanie określonego celu publicznego. Przyjąć zatem należy, iż prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co oczywiście nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów. Istnieje zatem sfera działalności organu władzy publicznej, która nie podlega prawu do informacji publicznej. w pojęciu informacji publicznej mieszczą się nie tylko informacje inkorporowane w dokumentach czy też dokumenty wytworzone przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji, lecz również dokumenty sporządzone na zlecenie takiego podmiotu. Nie można również przyjąć, iż dokumenty te muszą być sporządzane na potrzeby postępowania prowadzonego w granicach kompetencji przyznanych danemu organowi. Mogą to być dokumenty dotyczące mienia, niewykorzystywane w postępowaniu, a służące ustaleniu wartości czy stanu przedmiotów stanowiących mienie publiczne. Biorąc pod uwagę to, że żądana opinia rzeczoznawcy dotyczy stanu technicznego samochodu będącego własnością Gminy, a zatem majątku publicznego, należy uznać, że stanowi ona informację o mieniu, jakim dysponuje jednostka samorządu terytorialnego. Z tych względów opinia ta powinna zostać udostępniona jako informacja publiczna.



KIEDY PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI MOŻE WYDŁUŻYĆ POSTĘPOWANIE?

KONRAD DYDA

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej udostępnienie tego typu informacji następuje **niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku** (art. 13 ust. 1). Jeżeli jednak informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie podmiot obowiązany do jej udostępnienia może dokonać tej czynności **maksymalnie w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku**. Jednak o takim opóźnieniu i jej powodach musi poinformować wnioskodawcę (art. 13 ust. 2).

WAŻNE!

PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ NIE MOGĄ DOWOLNIE KORZYSTAĆ Z INSTYTUCJI PRZEDŁUŻENIA TERMINU NA ROZPATRZENIE WNIOSKU.

Okoliczność, że informacja nie może być udostępniona niezwłocznie lub w terminie 14 dni musi mieć charakter obiektywny, związany np. z koniecznością przetworzenia danych podlegających udostępnieniu. W praktyce nie raz zdarza się, że wnioskodawcy jednym pismem składają wniosek o cały szereg różnorodnych danych, stąd konieczność wydłużenia postępowania. Poza tym organ ma obowiązek informując wnioskodawcę o wydłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku wskazać przyczyny z jakich nie może go rozpatrzyć w terminach podstawowych¹. **Z pewnością uzasadnieniem przedłużenia terminu nie jest jedynie lakoniczne sformułowanie, że „sprawa ma charakter skomplikowany” lub „nie może być załatwiona niezwłocznie”**. Wskazując na dłuższy termin organ musi to stosownie umotywować, wskazując na obiektywne okoliczności bezpośrednio związane z charakterem żądanej informacji.

¹ P. Szustakiewicz, *Tryb udzielania informacji publicznej na wniosek*, w: *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 187.

Przed wszystkim za usprawiedliwienie przedłużenia terminu do zakończenia postępowania może zostać uznana:

1. Niezbędność przetworzenia przez organ dużej ilości informacji,
2. Potrzeba przeprowadzenia stosownych analiz,
3. Konieczność przygotowania żądanych danych do udostępnienia na nietypowym nośniku informacji

Z pewnością takie czynniki jak brak odpowiedniej ilości pracowników, czy obowiązek rozpatrywania innych spraw administracyjnych nie są okolicznościami usprawiedliwiającymi przedłużenie terminu do udzielenia informacji publicznej. Dostęp do niej jest jednym z konstytucyjnie gwarantowanych praw, stąd też podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej muszą tak zorganizować swoją działalność, aby móc wypełniać ten obowiązek².

Podmiot zobowiązany może kilkakrotnie przedłużać termin na udzielenie informacji publicznej, jednak łączna długość oczekiwania przez wnioskodawcę na udostępnienie bądź decyzję o odmowie udostępnienia nie może przekroczyć 2 miesięcy. Terminy przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej oblicza się zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego³. Stąd też zaczynają one biec następnego dnia po dniu złożenia wniosku. Jeżeli koniec terminu wypada w dzień ustawowo wolny od pracy upływie on wraz z zakończeniem najbliższego dnia roboczego. Jednak upływ tego terminu – ze względu na jego instrukcyjny charakter – nie powoduje żadnych skutków materialnoprawnych. Natomiast w przypadku, gdy organ nie udzieli informacji publicznej lub nie wyda odpowiedniej decyzji administracyjnej pozostaje w zwłoce, co uzasadnia skargę na bezczynność organu i podjęcie innych środków dyscyplinujących⁴, takich jak np. wniesienie ponaglenia. W takich sytuacjach – po nieskutecznym wniesieniu ponaglenia – warto rozważyć także skargę na przewlekłość postępowania. Z przewlekłością mamy do czynienia wówczas, gdy organ załatwia daną sprawę przekraczając czas zwyczajowo potrzebny do jej merytorycznego zakończenia. Oczywiście stwierdzenie przewlekłości wymaga indywidualnej oceny każdego przypadku, zwłaszcza stopnia zawiłości rozstrzyganych kwestii. Warto pamiętać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się możliwość objęcia jedną skargą żądania stwierdzenia bezczynności organu oraz przewlekłości postępowania⁵.

WAŻNE!

NIESTETY INSTYTUCJA PRZEDŁUŻENIA TERMINU DO UDZIELENIA BYWA WYKORZYSTYWANA DO UCHYLENIA SIĘ OD OBOWIĄZKU UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ. DLATEGO WARTO PAMIĘTAĆ, ŻE W PRZYPADKU MILCZENIA ORGANU BĄDŹ PRZEKROCZENIA MAKSYMALNEGO, DWUMIESIĘCZNEGO TERMINU WNIOSKODAWCA MA PRAWO WEZWAĆ ORGAN DO ZAPRZESTANIA NARUSZENIA PRAWA I ZŁOŻYĆ SKARGĘ NA BEZCZYNNOŚĆ ORGANU DO WŁAŚCIWEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II SAB/Bd 116/14, Lex nr 1852986.

³ P. Szustakiewicz, *Komentarz do art. 13*, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 153.

⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 287-288.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2017 r., sygn. akt II SAB/Bk 94/13, Lex nr 1513584.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ŁODZI Z DNIA 26 KWIETNIA 2017 R., SYGN. AKT II SAB/ŁD 21/17

Stan faktyczny

A. N. pismem z dnia 26 stycznia 2017 r. wniosła skargę na bezczynność Burmistrza Miasta B. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W motywach skargi skarżąca wyjaśniła, że wnioskiem z dnia 27 grudnia 2016 r. wystąpiła do organu o udostępnienie w formie elektronicznej informacji publicznej w zakresie protokołu pokontrolnego z kontroli w Fundacji A w dniu 18 listopada 2016 r. Organ pismem z dnia 10 stycznia 2017 r. poinformował wnioskodawczynię, że jej wniosek zostanie rozpatrzony w terminie do dnia 24 stycznia 2017 r. z powodu mnogości bieżących spraw ograniczających możliwości czasowe konieczne do przygotowania odpowiedzi na złożony wniosek. Autorka skargi napisała, że do dnia wniesienia skargi wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie został rozpatrzony

Rozstrzygnięcie

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Na gruncie ustawy u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). Jednakże jeśli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot obowiązany powiadamia o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). W przekonaniu Sądu, przepis art. 13 ust. 2 u.d.i.p. ma na celu umożliwienie zobowiązanym podmiotom, wśród których ustawodawca przewidział podmioty nie będące organami władzy oraz administracji publicznej, a więc jednostki niejednokrotnie nie zatrudniające prawników, rozpoznanie wniosku i przygotowanie odpowiedniego pisma lub decyzji, co w trudniejszych sprawach może wymagać więcej czasu niż 14 dni. Tymczasem żądana przez skarżącą informacja publiczna była informacją prostą, wymagającą od organu jedynie wykonania skanów żądanych dokumentów. Rację ma zatem skarżąca, iż wydłużenie terminu udzielenia odpowiedzi nie było usprawiedliwione okolicznościami sprawy.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 22 KWIETNIA 2016 R., SYGN. AKT II SAB/WA 979/15

Stan faktyczny

W dniu (...) sierpnia 2015 r., Z. F. zwrócił się Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z wnioskiem o udzielenie informacji, w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji, jakie inne czynności zostały dokonane przez Ministra oraz przez podległych mu pracowników w reakcji na zawiadomienie z dnia (...) maja 2015 r. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożone do kancelarii MNiSW oraz w reakcji na pismo z dnia (...) lipca 2015 r. przesłane pocztą elektroniczną. Wnioskodawca zwrócił się w szczególności o udostępnienie w formie elektronicznej wszystkich pism sporządzonych przez funkcjonariuszy MNiSW w związku z ww. pismami. W odpowiedzi na ww. wniosek, pismem z dnia (...) września 2015 r. organ poinformował wnioskodawcę, iż żądane informacje zostaną udostępnione w terminie do dnia (...) października 2015 r. - zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p. - z uwagi na konieczność analizy prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych informacji.

Rozstrzygnięcie

W myśl art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Wydłużenie terminu 14-dniowego, wskazanego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., może nastąpić w przypadku braku możliwości udzielenia informacji publicznej. Podmiot udostępniający jest jednak zobligowany do powiadomienia wnioskodawcy przed upływem tego terminu o powodach opóźnienia oraz do wyznaczenia dodatkowego terminu udostępnienia informacji. Ustawa nie wskazuje, jakie powody opóźnienia są dopuszczalne w świetle postanowienia art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Należy jednak przyjąć, że podmiot udostępniający nie będzie mógł w sposób dowolny uzasadniać niedotrzymania terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. **W grę mogą wchodzić powody, które są bezpośrednio związane z opóźnieniem w udostępnieniu konkretnej informacji publicznej. Przedłużenie ww. terminu jest zatem usprawiedliwione, jeśli podyktowane jest ważną, uzasadnioną przyczyną, a nadto, gdy w następstwie upływu przedłużonego terminu organ udostępnia wnioskowaną informację, ewentualnie wydaje decyzję administracyjną o odmowie jej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.** W niniejszej sprawie organ powiadomił skarżącego o przyczynach przedłużenia terminu i wskazał nowy termin załatwienia wniosku do dnia (...) października 2015 r., nie można zatem uznać, że w dacie wniesienia skargi, tj. w dniu 28 września 2015 r. organ pozostawał w bezczynności na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można też zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że wobec złożenia pierwszego pisma w dniu (...) lipca 2015 r., termin określony w trybie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. nie powinien być dłuższy niż do dnia (...) września 2015 r.



JAK REAGOWAĆ, JEŻELI POSTĘPOWANIE JEST PROWADZONE W SPOSÓB PRZEWLEKŁY?

OLAF SZCZUPIŃSKI

Od sytuacji, w których podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje w bezczynności, należy odróżnić przewlekłość postępowania. Niezależnie od problemów interpretacyjnych obu terminów, wskazać należy, że ustawodawca zdecydował się zdefiniować przewlekłość w Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.KPA postępowanie uznać należy za prowadzone przewlekłe, kiedy trwa dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Z przewlekłością będziemy więc mieli do czynienia w następujących sytuacjach:

1. organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a.KPA ustanawiającego zasadę szybkości postępowania¹;
2. podejmowane przez organ czynności mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy²;
3. organowi będzie można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu rozpatrywania wniosku o dostęp do informacji publicznej³, by zakończyło się ono w terminie przewidzianym w u.d.i.p.;
4. organ prowadzi czynności pozbawione dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia⁴;
5. podmiot obowiązany bezzasadnie skorzystał z możliwości przedłużenia terminu udostępnienia informacji⁵.

¹ Por. m.in. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2558/16.

² Por. m.in. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAB/Go 17/15.

³ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 30/17, Legalis.

⁴ Por. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II SAB/Łd 171/15, Legalis.

⁵ Por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn.

WAŻNE: ZGODNIE Z ORZECZNICTWEM NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO PRZEZ POJĘCIE PRZEWLEKŁEGO PROWADZENIA POSTĘPOWANIA NALEŻY ROZUMIEĆ SYTUACJĘ PROWADZENIA POSTĘPOWANIA W SPOSÓB NIEEFEKTYWNY POPRZEC WYKONYWANIE CZYNNOŚCI W DUŻYM ODSTĘPIE CZASU BĄDŹ WYKONYWANIU CZYNNOŚCI POZORNYCH, POWODUJĄCYCH ŻE FORMALNIE ORGAN NIE JEST BEZCZYNNY. PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA OBEJMUJE ZATEM OPIESZAŁE, NIESPRAWNE I NIESKUTECZNE DZIAŁANIE ORGANU, W SYTUACJI GDY SPRAWA MOGŁA BYĆ ZAŁATWIONA W TERMINIE KRÓTSZYM, JAK RÓWNIEŻ NIEUZASADNIONE PRZEDŁUŻANIE TERMINU ZAŁATWIENIA SPRAWY (POR. WYROK NSA Z DNIA 5 LIPCA 2012 R. SYGN. AKT II OSK 1031/12, LEGALIS).

W praktyce, przewlekłość postępowania może zachodzić równolegle z beczynnością podmiotu obowiązującego. Dlatego w szczególności w przypadkach, gdy podmiot obowiązany do udostępnienia informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku nie udzielił informacji, nie wszczął procedury związanej z informacją przetworzoną, nie udostępnił informacji mimo przedłużenia terminu, ani nie wydał decyzji odmownej, a aktywność organu nastąpiła w dużym odstępie czasu, możemy mieć do czynienia z przewlekłym działaniem. Przy czym, z przewlekłością będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy przedłużenie rozpoznania nastąpiło w sposób nieuzasadniony. Może ona być stwierdzona, pomimo braku podstaw do stwierdzenia beczynności (zob. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Sz 64/16, Legalis).

WAŻNE: ISTOTĄ W SPRAWACH SKARG NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA JEST KONTROLA CZY W DACIE WNIESIENIA SKARGI ORAZ W DACIE ORZECZANIA ISTNIAŁ STANU PRZEWLEKŁEGO PROWADZENIA POSTĘPOWANIA⁶.

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach, w których podmiot obowiązany prowadził sprawę dłużej niż było to wymagane do jej załatwienia. Dla stwierdzenia stanu przewlekłości postępowania ma więc znacznie nie tyle przekroczenie ustawowych terminów (wówczas mówimy o beczynności organu), co raczej uznanie, że czynności organu były „pozorowane”, to znaczy nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a więc sprzeczne z ekonomią postępowania administracyjnego⁷.

WAŻNE: STWIERDZENIE, CZY POSTĘPOWANIE PODMIOTU OBOWIĄZANEGO (ORGANU) DOTKNIĘTE JEST PRZEWLEKŁOŚCIĄ JEGO PROWADZENIA WYMAGA CAŁOŚCIOWEGO ZBADANIA SPRAWY POD WIELOMA WZGLĘDAMI, DOKONANIA OCENY CZYNNOŚCI PROCESOWYCH, ANALIZY FAKTÓW I OKOLICZNOŚCI ZALEŻNYCH OD DZIAŁANIA PODMIOTU OBOWIĄZANEGO (ORGANU) I JEGO PRACOWNIKÓW ORAZ STANU ZASTOJU PROCESOWEGO SPRAWY WYNIKAJĄCEGO Z ZANIECHANIA LUB WADLIWOŚCI DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH PRZEZ STRONY LUB INNYCH UCZESTNIKÓW POSTĘPOWANIA⁸.

Skargę na przewlekłość postępowania, podobnie jak skargę na beczynność organu, można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia. Wnosi się ją za pośrednictwem organu, który dopuścił się przewlekłości postępowania. Na podstawie art. 57 § 3 p.p.s.a. powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać:

- wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności stanu beczynności, które zastępuje konieczność wskazania zaskarżanej decyzji;
- oznaczenie organu, którego działania, beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Przyjmuje się, że skarga na przewlekłość postępowania nie może być ogólnikowa. Oznacza to, że skarżący powinien przytoczyć w skardze okoliczności, które jego zdaniem świadczą o przewlekłości sprawy sądowej. Formułując zarzut, strona powinna wskazać, iż organ podjął czynności w sposób nieefektywny lub pozorny⁹.

W postępowaniu dotyczącym przewlekłości postępowania, sąd rozpoznający skargę bierze pod uwagę czynności procesowe dokonane w toku postępowania, analizując fakty i okoliczności zależne od działania organu i jego pracowników oraz przerwy w postępowaniu wynikające z zaniechania organu lub innych uczestników postępowania. Weryfikacja działań organu przez Sąd dokonywana jest z uwzględnieniem stanu faktycznego istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy.

akt II SAB/Sz 64/16, Legalis.

⁶ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, Komentarz do art. 3, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, Legalis, Nb. 78.

⁷ Tamże, Nb. 82.

⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. akt II SAB/Kr 55/15, LEX nr 1806332.

⁹ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, Komentarz do art. 3, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, Legalis, Nb. 82.

II SAB/SZ 64/16 - WYROK WSA W SZCZECINIE

Stan faktyczny

Spółka A wniosła do Miasta S. o przesłanie na jej adres wniosków materiałowych przedłożonych zamawiającemu przez firmę A, opisujących stolarkę okienną PCV, którą wykonawca wbudowuje w rozbudowie szkoły. Podmiot obowiązany poinformował wnioskodawcę o konieczności przedłużenia terminu z uwagi na konieczność podjęcia szeregu czynności. Spółka wniosła skargę do WSA na bezczynność organu – Prezydenta Miasta. W ocenie strony, powołanie się piśmie na bliżej nieokreślone czynności oznacza, że organ bez uzasadniającej przyczyny skorzystał z uprawnienia przyznanego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Tym bardziej, że udostępnienie ww. informacji wymagało tylko wykonania kserokopii dokumentu, co nie jest długotrwałą czynnością. Prezydent Miasta wniósł o oddalenie skargi, ponieważ – jak twierdził – zawiadomił Spółkę w ustawowym terminie, do kiedy przekazać właściwą informację i przekazał ją w wyznaczonym terminie.

Rozstrzygnięcie

W ocenie Sądu, podzielić należy argumentację strony skarżącej, iż uzasadnienie powyższego pisma nie zawiera wskazania faktycznych przyczyn przedłużenia terminu do udostępnienia informacji, gdyż za takie nie można uznać powołania się na konieczność podjęcia bliżej nieokreślonych szeregu czynności, bez ich sprecyzowania czy wskazania na rodzaj trudności w udostępnieniu informacji w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Tym samym uznać należy, że organ nie wykazał podstaw zastosowania art. 13 ust. 2 ww. ustawy, a w konsekwencji bezzasadnie skorzystał z możliwości przedłużenia terminu. (...) Dodatkowo podnieść należy, że organ przedłużył termin udostępnienia informacji do 1,5 miesiąca od dnia złożenia wniosku i w ostatnim dniu wskazanego przez niego terminu przesłał skarżącej żądany wniosek materiałowy. Jednakże podkreślenia wymaga, że wyjaśnienia organu budzą uzasadnione wątpliwości co do tego, jakie to czynności organizacyjno-techniczne należało wykonać w celu „ściągnięcia tego dokumentu” i dla czego do dokonania tych czynności potrzebowano aż 1,5 miesiąca. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd uznał, że tak znaczne przedłużenie rozpoznania wniosku było nieusprawiedliwione w świetle obowiązujących przepisów, co uzasadnia stwierdzenie, że postępowanie było prowadzone w sposób przewlekły.

II SAB/WA 218/12 - WYROK WSA W WARSZAWIE

Stan faktyczny

Dziennikarz M. J. zwrócił się do Głównego Inspektora Sanitarnego z wnioskiem o udostępnienie w trybie dostępu do informacji publicznej listy przedsiębiorców, u których podczas kontroli sanitarnej, przeprowadzonej w lutym i marcu tego samego roku, stwierdzono posiadanie określonych przedmiotów. W odpowiedzi organ poinformował, że informacja publiczna, o której mowa we wniosku, została już udostępniona na stronie internetowej GIS. W odpowiedzi na powyższe pismo M. J. podniósł, że poświęcił немало czasu na dokładne zapoznanie się z materiałami dostępnymi w katalogu, jednak listy, o którą wnioskował, nie odnalazł. W kolejnym piśmie organ ponownie poinformował, że informacja, o którą wnioskował M. J. znajduje się na stornie GIS, a także że wszelkie informacje tam zawarte są na bieżąco aktualizowane. M. J. skierował za pośrednictwem organu skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Warszawie na przewlekłe prowadzenie postępowania przez GIS w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W skardze tej zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 udiop poprzez nieudzielenie wnioskowanej informacji, a także przewlekłość postępowania poprzez uporczywe wprowadzanie w błąd poprzez odsyłanie do strony internetowej, na której wnioskowana informacja nigdy nie została opublikowana.

Rozstrzygnięcie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania. *Z przewlekłym postępowaniem mamy do czynienia, gdy organ prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności.*

(...) właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii. Nie chodzi zatem o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania. W przeciwnym wypadku doszłoby do zdeprecjonowania idei dostępu do informacji publicznej, której założeniem jest jawność działań władzy publicznej. Przedstawienie informacji zupełnie innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też informacji wymijającej czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o przewlekłym prowadzeniu postępowania przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano wniosek o jej udostępnienie, co uchybia regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.



JAK REAGOWAĆ, JEŻELI PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ JEST BEZCZYNNY?

BARTOSZ ZALEWSKI

W pewnych określonych sytuacjach, występując z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, spotkać się można z sytuacją bezczynności podmiotu zobowiązanego.

O bezczynności mówimy w następujących sytuacjach:

1. podmiot nie udostępnił zainteresowanej jednostce żądanej przez nią informacji publicznej stosownie do przepisów u.d.i.p. i w terminie przez te przepisy przewidzianym – sytuacja ta zachodzi także wtedy, gdy:
 - podmiot udziela informacji niepełnej lub w formie odmiennej niż wskazana we wniosku¹,
 - podmiot odmawia przyznania wnioskowanej informacji waloru informacji publicznej – a zatem twierdzi, że informacja ta w ogóle nie podlega pod przepisy u.d.i.p., podczas gdy w rzeczywistości informacja taka ma charakter informacji publicznej. W takiej sytuacji, pomimo że podmiot zobowiązany podjął działanie polegające na odmowie udzielenia informacji, to popada on w stan bezczynności ponieważ nie zrobił tego w formie przewidzianej przepisami u.d.i.p. (tj. w formie decyzji administracyjnej)²;
 - podmiot nie udostępnia wnioskowanej informacji w terminie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o konieczności uiszczenia opłaty
2. podmiot nie odmówił – w formie decyzji administracyjnej - udostępnienia informacji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.,
3. podmiot nie umorzył postępowania w myśl art. 14 ust. 2 u.d.i.p.,
4. podmiot nie odmówił udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niewykazaniem przez wnioskodawcę szczególnej istotności uzyskania informacji dla interesu publicznego³,
5. podmiot odmawia udzielenia informacji publicznej, ale nie wskazuje przyczyn odmowy lub jej podstawy prawnej – co uniemożliwia wnioskodawcy podjęcie dalszych kroków prawnych w celu uzyskania dostępu do objętej żądaniem informacji⁴.

¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt II SAB/Sz 20/13, Lex nr 1371225; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 listopada 2010, sygn. akt II SAB/Lu 66/10, Lex nr 638704.

² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt II SAB/OI 65/17, Lex nr 2388368; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 130/17, Lex nr 2365302.

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SAB/OI z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SAB/OI 58/17, LEX nr 2358333; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 października 2017 r., sygn. akt IV SAB/Gl 201/17, Lex nr 2371110.

⁴ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2139/13, Lex nr 1397148; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2781/12, Lex nr 1339621.

⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 158/17, Lex nr 2339762.

⁶ J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013, s. 41.

WAŻNE: ZGODNIE Z ORZECZNICTWEM NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO BEZCZYNNOŚĆ W SPRAWIE UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ MA MIEJSCE NIE TYLKO, GDY W TERMINIE WSKAZANYM W ART. 13 U.D.I.P. PODMIOT ZOBOWIĄZANY W OGÓLE NIE ZAREAGOWAŁ NA WNIOSEK, ALE TAKŻE WÓWCZAS, GDY UDZIELA ON INFORMACJI, KTÓREJ WNIOSEK NIE DOTYCZYŁ LUB INFORMACJI NIEPEŁNEJ, NIEJASNEJ CZY NIEWIARYGODNEJ ORAZ GDY ODMAWIA JEJ UDZIELENIA W NIEPRZEWIDZIANEJ DO TEJ CZYNNOŚCI FORMIE, A PONADTO GDY NIE INFORMUJE WNOSZĄCEGO PODANIE, ŻE NIE POSIADA WNIOSKOWANEJ INFORMACJI (WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 14 KWIETNIA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 811/15, LEX NR 2302472).

Kluczowym zagadnieniem jest zatem umiejętność ustalenia terminu, w którym podmiot zobowiązany powinien udostępnić informację. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. podmiot zobowiązany powinien udostępnić wnioskodawcy informację publiczną **bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni** od dnia złożenia wniosku. Pamiętać przy tym trzeba, że w języku prawnym sformułowanie „bez zbędnej zwłoki” nie jest równoważne z natychmiastowym udostępnieniem informacji. Oznacza jedynie, że podmiot powinien ją udostępnić najszybciej jak jest to możliwe, nie zwlekając i nie dążąc do przedłużania całej procedury. Poza tym wspomnieć warto, że dzień, w którym adresat otrzymał wniosek nie jest wliczany do terminu 14-dniowego, który należy liczyć od dnia następnego⁷. Jeżeli koniec terminu przypada w dzień wolny od pracy, wówczas przedłuża się on do najbliższego dnia roboczego.

Niekiedy może się zdarzyć, że podmiot zobowiązany nie może udostępnić informacji w terminie 14 dni. Wówczas musi powiadomić wnioskodawcę w ciągu 14 dni od otrzymania wniosku o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację. Podmiot zobowiązany ma przy tym obowiązek **wskazać konkretne przyczyny, z uwagi na które nie jest możliwe udostępnienie informacji publicznej** w terminie określonym w art. 13. ust. 1 u.d.i.p.⁸ Termin wyznaczony przez podmiot zobowiązany nie może przekraczać 2 miesięcy (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Dopuszczalne jest także, by podmiot zobowiązany wyznaczył termin krótszy (przykładowo 30 dni), po czym przedłużał ten termin o kolejne okresy. Suma tych okresów nie może jednak przekroczyć 2 miesięcy⁹.

⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Art. 13, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016, teza 2.

⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 471/12, Lex nr 1326113.

⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., teza 2.

WAŻNE: ZGODNIE Z PRZEPISAMI PROJEKTOWANEJ USTAWY O JAWNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO (PROJEKT Z 13 LISTOPADA 2017 R.), JEŻELI PODMIOT ZOBOWIĄZANY NIE BĘDZIE MÓGŁ UDOSTĘPNIĆ INFORMACJI W TERMINIE 14 DNI, MOŻE ON WYZNACZYĆ TERMIN DŁUŻSZY, ALE NIEPRZEKRACZAJĄCY 30 DNI LICZONYCH OD DNIA ZŁOŻENIA WNIOSKU.

Wyjątkiem zasady bezzwłocznego udostępnienia informacji publicznej jest sytuacja, w której podmiot zobowiązany musi ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia takiej informacji lub z koniecznością jej przekształcenia (czego nie należy mylić z przetworzeniem informacji) w formę wskazaną we wniosku (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Wtedy podmiot zobowiązany powinien w terminie 14 dni od złożenia wniosku powiadomić osobę, która wystąpiła z żądaniem informacji, o wysokości opłaty, jaką trzeba będzie ponieść, by informacja mogła zostać udostępniona (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.). Dopiero od dnia powiadomienia wnioskodawcy o opłacie biegnie termin kolejnych 14 dni, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. (por. rozdział dotyczący kosztów udostępnienia informacji przetworzonej).

WAŻNE: PODMIOT ZOBOWIĄZANY NIE MOŻE UZALEŻNIĆ UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ OD UISZCZENIA PRZEZ WNIOSKODAWCĘ OPŁATY. JEŻELI INFORMACJA NIE ZOSTANIE UDOSTĘPNIONA W TERMINIE 14 DNI OD DNIA DORĘCZENIA ZAWIADOMIENIA O KONIECZNOŚCI UISZCZENIA OPŁATY, PODMIOT ZOBOWIĄZANY POPADA W STAN BEZCZYNNOŚCI. NIE ZWALNIA TO JEDNAK WNIOSKODAWCY OD UISZCZENIA OPŁATY W PÓŹNIEJSZYM CZASIE (ZOB. WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 5 MARCA 2013 R., SYGN. AKT I OSK 2781/12, LEX NR 1339621).

Jak należy zareagować w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany uchybia terminom określonym przez przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej? Wówczas można skierować sprawę na drogę sądową. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (dalej jako: p.p.s.a.)¹⁰ Wojewódzkie Sądy Administracyjne rozpoznają m.in. skargi na bezczynność organów (por. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), przez co należy rozumieć również rozpatrywanie skarg na bezczynność podmiotów zobowiązanych. Skarga taka nie musi być poprzedzona wnoszeniem jakichkolwiek środków odwoławczych czy wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy (por. art. 52 p.p.s.a.) – w ocenie NSA środki takie po prostu w tej sytuacji nie przysługują¹¹.

¹⁰ Dz.U. 2016, poz. 718, tekst jedn.

¹¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja

Nie ma również potrzeby formułowania ponaglenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a.¹² **Skargę można wnosić w każdym czasie** następującym po upływie terminu przewidzianego przez przepisy u.d.i.p. na udostępnienie informacji publicznej, tj. co do zasady po 14 dniach od doręczenia adresatowi wniosku¹³.

WAŻNE: W SKARDZE NA BEZCZYNNOŚĆ PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO NIE MOŻEMY SKUTECZNIE DOMAGAĆ SIĘ, BY SĄD ADMINISTRACYJNY NAKAZAŁ ADRESATOWI WNIOSKU, ŻEBY TEN UDOSTĘPNIŁ INFORMACJĘ, KTÓREJ ŻĄDAMY. UWZGLĘDNIAJĄC SKARGĘ SĄD ORZĘKA JEDYNNIE O OBOWIĄZKU WYDANIA ROZSTRZYGNIĘCIA W SPRAWIE, NIE ROZSTRZYGA NATOMIAST KWESTII MERYTORYCZNYCH I NIE OKREŚLA, W JAKI SPOSÓB POWINNA BYĆ ROZPATRZONA SPRAWA – CELEM POSTĘPOWANIA JEST BOWIEM USUNIĘCIE STANU BEZCZYNNOŚCI (WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 14 KWIETNIA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 811/15, LEX NR 2302472).

Trzeba mieć przy tym świadomość, że sformułowanie w skardze do WSA samego wniosku o zobowiązanie podmiotu zobowiązanego do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w określonym terminie (a nie o zobowiązanie do udostępnienia tej informacji) będzie często prowadziło do jej uzyskania. O ile bowiem jedynym zagadnieniem spornym jest charakter informacji jako publicznej to w razie uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia sądu, podmiot zobowiązany będzie musiał wnioskowaną informację udostępnić. Z odmową można by się wówczas spotkać tylko w razie uznania przez podmiot zobowiązany, że informacja publiczna stanowi informację przetworzoną, której uzyskanie przez wnioskodawcę nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (co nota bene można zażądać odrębną skargą do WSA).

Jeżeli w trakcie postępowania sądowego podmiot zobowiązany udostępni informację publiczną lub wyda decyzję odmowną w zakresie jej udostępnienia, a zatem jeżeli stan bezczynności ustnie, wówczas sąd administracyjny powinien umorzyć postępowanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.¹⁴

Pamiętać należy, że kierowanie sprawy na drogę sądową wiąże się z przedłużeniem całego postępowania i generuje dodatkowe koszty, nie gwarantując, że wyrok będzie dla wnioskodawcy korzystny (co do szczegółów, zob. rozdział dotyczący przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego). Zawsze należy zatem starannie rozważyć, czy w danej sytuacji rzeczywiście warto ze skargą taką występować.

2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, Lex nr 236545. Po nowelizacji p.p.s.a. z 7 kwietnia 2017 r., która weszła w życie z 1 czerwca 2017 r. odpadł problem ewentualnego kierowania do podmiotu zobowiązanego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Informacyjnie jedynie wskazać zatem można, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych wezwanie takie, w sprawach z zakresu bezczynności organu w udzielaniu informacji publicznej, nie musiało być kierowane – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 34/10, Lex nr 674698.

¹² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 172/17, Lex nr 2377682, który stwierdził: „W przypadku bezczynności organu w zakresie podjęcia czynności udzielenia informacji publicznej, przepis art. 37 k.p.a. nie znajduje zastosowania. Środków zaskarżenia w takiej sytuacji nie przewiduje też u.d.i.p.”.

¹³ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., teza 8.

¹⁴ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08, ONSAiWSA 2009/4/63.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 25 STYCZNIA 2013 R., SYGN. AKT II SAB/WA 471/12, Lex nr 1326113

Stan faktyczny

Wnioskodawca zażądał reślonych informacji, które w jego przekonaniu stanowiły informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Prezes UKE, działając w trybie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. wydał postanowienie o przedłużeniu terminu do przekazania informacji, przekraczając jednak nakreślony w tym przepisie 2-miesięczny termin. W postanowieniu nie wskazano przyczyn uzasadniających przedłużenie terminu. Wnioskodawca po upływie 2 miesięcy wniósł skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Rozstrzygnięcie

Samo lakoniczne sformułowanie „skomplikowany charakter sprawy”, bez konkretnego wskazania przyczyn takiego stanu rzeczy, stanowi wadliwe i nieprzekonujące uzasadnienie tego postanowienia, zatem skarżący może w sposób prawidłowy upatrywać tu nieuzasadnionego przedłużenia terminu załatwienia sprawy, a zatem działania na zwłokę.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE Z DNIA 5 WRZEŚNIA 2013 R., SYGN. AKT II SAB/SZ 20/13, LEX NR 1371225

Stan faktyczny

Wnioskodawca zażądał od Dyrektora Aresztu Śledczego informacji co do podmiotu, który wydał zgodę na zamontowanie na murach AŚ prywatnych reklam, tego czy osiągnęte w ten sposób wpływy przekazywane są do Skarbu Państwa oraz wglądu w dokumentację dotyczącą powyższych zagadnień. W odpowiedzi Dyrektor AŚ wskazał, że zawiera umowy z kontrahentami na wynajem powierzchni muru ochronnego jednostki pod tablice reklamowe, a przedsiębiorstwa wynajmujące wnoszą ustalone w umowach opłaty za wynajęcie powierzchni na murze. Wnioskodawca – uznając, że udzielona informacja nie wyczerpuje pytań zawartych we wniosku – złożył skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego do WSA.

Rozstrzygnięcie

*Na równi z nie podjęciem przez organ określonych czynności względem wniosku o udostępnienie informacji publicznej **należy traktować także udzielenie wnioskodawcy informacji innej niż ta, której oczekiwał, a także przedstawienie informacji nie będącej pełną odpowiedzią na wniosek zainteresowanego.***

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 15 MARCA 2017 R., SYGN. AKT I OSK 1240/15, LEX NR 2316633

Stan faktyczny

Wnioskodawca zwrócił się do Wójta jednej z gmin o szereg informacji dotyczących m.in. wykształcenia niektórych pracowników Urzędu Gminy, ich wyjazdów zagranicznych, wynagrodzeń, ilości skarg na wójta gminy, itp. Wójt częściowo odmówił udostępnienia wnioskowanych informacji, częściowo zaś wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności w ich uzyskaniu, co uzasadnił przetworzonym charakterem informacji. Postanowienie wydano w terminie 14 dni od złożenia wniosku. Wnioskodawca przyjął, że wnioskowana informacja nie ma charakteru przetworzonego, zaś sam podmiot zobowiązany – jako, że nie udzielił odpowiedzi na zadane we wniosku pytania – popadł w stan bezczynności. W konsekwencji wnioskodawca złożył skargę do WSA, który jednakże ją oddalił. Sprawa trafiła na skutek skargi kasacyjnej do NSA.

Rozstrzygnięcie

*Mając zatem na uwadze gwarantowane konstytucyjnie prawo do informacji publicznej w zakresie działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), organ - nie wykluczając z góry udzielenia żądanej informacji i kierując się interesem strony - zasadnie wystąpił o wykazanie przesłanki wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. W tej sytuacji **udzielenie odpowiedzi z przekroczeniem ustawowych terminów nie może zostać ocenione jako bezczynność organu** mająca miejsce z rażącym naruszeniem prawa.*

....., dnia

[miejscowość i data]

Wojewódzki Sąd Administracyjny w

[można wskazać także adres sądu]

za pośrednictwem

.....

[skarga wnoszona jest za pośrednictwem podmiotu zobowiązanego, który popadł w stan bezczynności]

Skarżący:

[imię i nazwisko – jeżeli skarżącym jest osoba fizyczna;

jeżeli skarżącym jest osoba prawna

(fundacje, stowarzyszenia) lub inna jednostka

organizacyjna – nazwa tej jednostki; ponadto

należy podać adres skarżącego]

Organ skarżony:

[nazwa i adres podmiotu zobowiązanego,

który popadł w stan bezczynności -

na gruncie p.p.s.a. podmiot taki będzie

nazywany organem – art. 32 p.p.s.a.]

Wpis: stały w wysokości 100 zł

[wysokość wpisu w sprawach dotyczących
bezczynności organu administracji publicznej –
przez co rozumiemy również każdy podmiot
zobowiązany wg przepisów u.d.i.p. - wynosi
zawsze 100 zł – opłacanych na rachunek
WSA, dowód wpłaty należy załączyć do skargi]

SKARGA

na bezczynność ... [należy wskazać nazwę podmiotu zobowiązanego] w sprawie rozpatrzenia wniosku
o udostępnienie informacji publicznej

Działając na podstawie art. 3 § 8 pkt 1), art. 50 § 2 oraz art. 53 § 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) niniejszym zaskarżam bezczynność... [należy wskazać podmiot zobowiązany, który znajduje się w stanie bezczynności] w sprawie rozpoznania wniosku z dnia... [należy wskazać dzień sporządzenia wniosku] o udostępnienie informacji publicznej, złożonego dnia... [należy wskazać datę złożenia wniosku lub jego doręczenia – o ile jest znana], zarzucając naruszenie... [należy wskazać przepisy, które podmiot zobowiązany naruszył popadając w stan bezczynności – najczęściej będzie to art. 3 ust. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.; przykładowo: art. 3 ust. 2 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie wnioskowanej informacji w terminie wynikającym ze wskazanych przepisów].

Wobec powyższych zarzutów wnoszę o:

- 1) zobowiązanie skarżonego organu do rozpatrzenia wniosku z dnia... *[należy wskazać datę sporządzenia wniosku]* o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
- 2) stwierdzenie, że bezczynność organu skarżonego miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) wymierzenia organowi skarżonemu grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. *[w przypadku, gdy chcemy, by na podmiot zobowiązany została nałożona grzywna];*
- 4) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym *[jeżeli chcemy, by sprawa została rozpoznana bez rozprawy];*
- 5) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

[Należy opisać okoliczności faktyczne sprawy i wskazać uchybienia podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, a w szczególności fakt nierozpatrzenia sprawy w terminie]

Załączniki:

1) odpis skargi wraz z załącznikami

[należy załączyć dodatkowy egzemplarz skargi i jej załączników dla drugiej strony postępowania]

2) dowód uiszczenia wpisu od skargi

3) ... *[w przypadku, gdy skarga jest składana w imieniu osoby prawnej należy dołączyć dokument potwierdzający umocowanie osoby podpisującej skargę – przykładowo odpis z Krajowego Rejestru Sądowego]*

.....

[własnoręczny podpis osoby składającej skargę]

Warszawa, dnia 19 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

za pośrednictwem

Wójta Gminy [...]

Skarżący: Stowarzyszenie „Obywatelska Troska”,
ul. Dolna 1, 00-020 Warszawa

Organ skarżony: Wójt Gminy [...]

Wpis: stały w wysokości **100 zł**

SKARGA

NA BEZCZYNNOŚĆ WÓJTA GMINY [...] W SPRAWIE ROZPATRZENIA WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Działając na podstawie art. 3 § 8 pkt 1), art. 50 § 2 oraz art. 53 § 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) niniejszym zaskarżam bezczynność Wójta Gminy [...] w sprawie rozpoznania wniosku z dnia 6 listopada 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, doręzonego dnia 7 listopada 2017 r., zarzucając naruszenie art. 3 ust. 2 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764; dalej jako u.d.i.p.) poprzez nieudostępnienie wnioskowanej informacji w terminie wynikającym ze wskazanych przepisów.

Wobec powyższych zarzutów wnoszę o:

- 1) zobowiązanie skarżonego organu do rozpatrzenia wniosku z dnia 6 listopada 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
- 2) stwierdzenie, że bezczynność organu skarżonego miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) wymierzenia organowi skarżonemu grzywny w maksymalnej wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.;
- 4) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym;
- 5) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 6 listopada 2017 r., doręzonego dnia 7 listopada 2017 r. – data ustalona w oparciu o potwierdzenie odbioru – Stowarzyszenie „Obywatelska Troska” wystąpiło do Wójta Gminy [...] o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym służbowych wyjazdów zagranicznych Wójta Gminy [...] w roku 2016. Wskazany wniosek nie został jak dotąd rozpatrzony przez zaskarżony organ. Skarżący nie otrzymał również żadnego pisma, z którego wynikałoby, kiedy jego rozpatrzenie nastąpi.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającą aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Natomiast w świetle art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na złożony do podmiotu zobowiązanego wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku. Wyjątek w tym względzie formułuje art. 13 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w art. 13 ust. 1, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia ma obowiązek powiadomić w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację. Termin ten nie może jednak przekroczyć dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. Dyspozycja art. 15 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy natomiast sytuacji, w której udostępnienie informacji objętej wnioskiem wiązałoby się z poniesieniem przez podmiot zobowiązany dodatkowych kosztów lub gdy informacja publiczna objęta wnioskiem wymaga przekształcenia do formy wskazanej we wniosku, co także miałyby wiązać się z określonymi kosztami.

W przedmiotowej sprawie nie zaktualizowały się przesłanki określone w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Organ również nie skierował do skarżącego żadnej informacji, z której można by wnioskować o przedłużeniu terminu określonego w art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Termin ten upłynął natomiast w dniu 22 listopada 2017 r.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie: „W przypadku bezczynności organu w zakresie podjęcia czynności udzielenia informacji publicznej, przepis art. 37 k.p.a. nie znajduje zastosowania. Środków zaskarżenia w takiej sytuacji nie przewiduje też u.d.i.p.” (wyrok z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 172/17, Lex nr 2377682). W związku z powyższym skarżący nie kierował do organu skarżonego ponaglenia. Podejmowane były natomiast próby telefonicznego ustalenia w jakim terminie może nastąpić rozpoznanie przedmiotowego wniosku. Okazały się one bezskuteczne, bowiem członkowie stowarzyszenia, jakim jest skarżący byli zbywani ogólnymi stwierdzeniami, że sprawa jest „w toku”, a rozpoznanie wniosku nastąpi „w najbliższym czasie”. Pracownicy skarżonego organu nigdy nie wskazali jednak żadnej konkretnej daty. Nadmienić warto, że pracownicy skarżonego organu nie podważali w żaden sposób zasadności wniosku, szczególnie zaś nie sygnalizowali, by objęta nim informacja nie miała charakteru informacji publicznej.

Sytuacja taka godzi w prawo skarżącego do uzyskania wnioskowanej informacji. Nie ma żadnych wątpliwości, że organ skarżony popadł w stan bezczynności.

W ocenie skarżącego organ skarżony dopuścił się przy tym rażącego naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 149 § 1a p.p.s.a. Przekroczenie terminu jest bowiem oczywiste, zaś sam organ skarżony nie podjął żadnych działań, które miałyby na celu choćby poinformowanie skarżącego o przyczynach tego stanu rzeczy i realnym terminie udostępnienia informacji, względnie innego sposobu rozpoznania wniosku. Zaznaczyć trzeba, że wnioskowana informacja nie obejmuje danych ze szczególnie długiego okresu lub wiążących się z koniecznością sięgnięcia choćby do archiwów. Sami zaś pracownicy skarżonego organu niejednokrotnie „zwodzili” skarżącego, sugerując że sprawa będzie rozpoznana w najbliższym czasie.

Załączniki:

- 1) odpis skargi wraz z załącznikami
- 2) dowód uiszczenia wpisu od skargi
- 3) odpis z Krajowego Rejestru Sądowego potwierdzający umocowanie Jana Kowalskiego do złożenia skargi

Jan Kowalski

Prezes Stowarzyszenia „Obywatelska Troska”



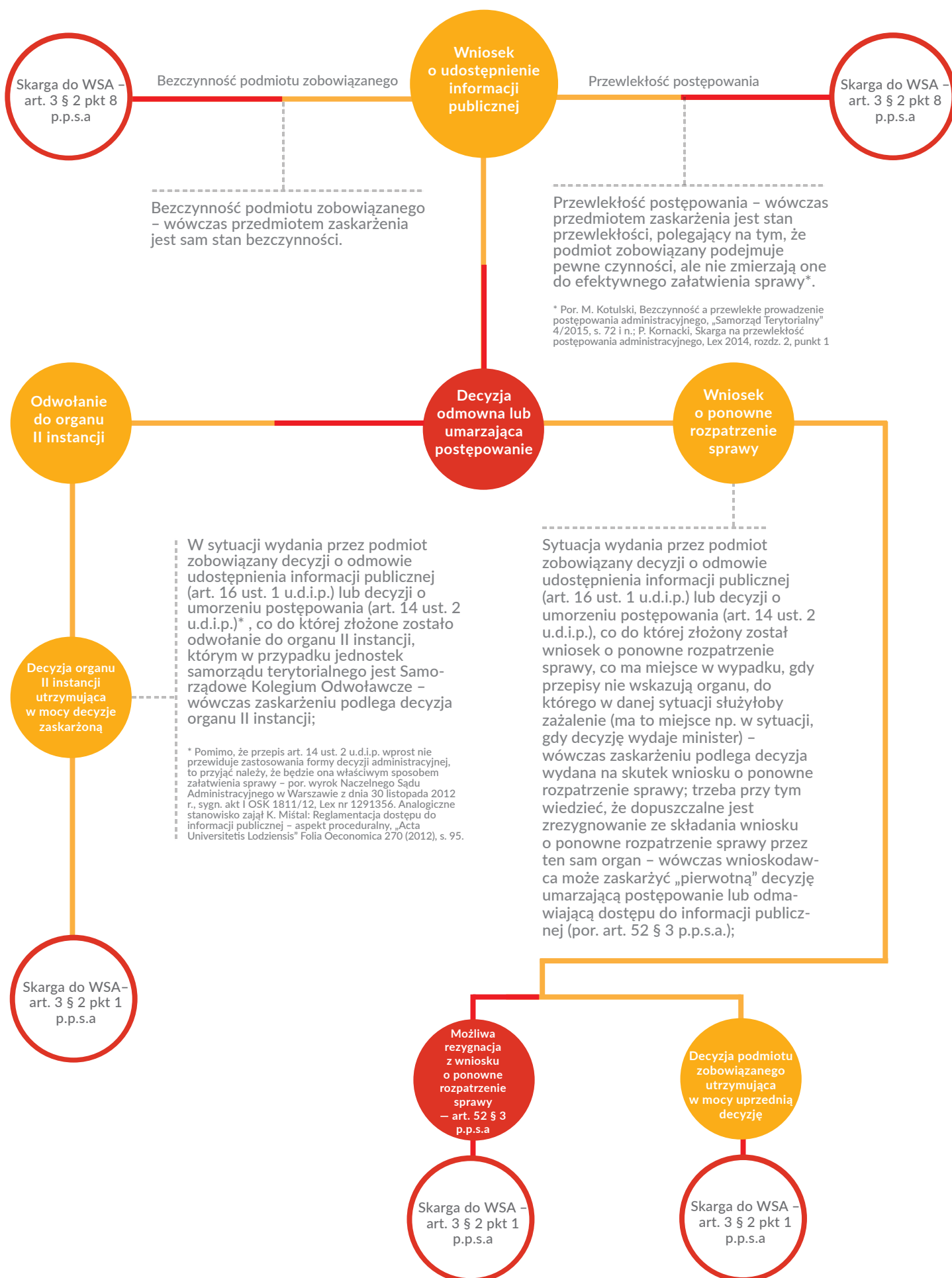
JAK I KIEDY MOŻEMY ZŁOŻYĆ SKARGĘ DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZWIĄZKU Z NIEUDOSTĘPNIENIEM INFORMACJI PUBLICZNEJ? JAK PRZEBIEGA POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE?

BARTOSZ ZALEWSKI

Sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności organów administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP). Zważywszy na treść dyspozycji konstytucyjnej, jak i przepisy p.p.s.a. (por. w szczególności art. 32 p.p.s.a.), w poniższym tekście określenia organ oraz podmiot zobowiązany będą stosowane zamiennie.

Instrumentem prawnym inicjującym postępowanie sądowoadministracyjne jest skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej istnieje możliwość złożenia skargi do WSA w sytuacji:

SYTUACJE W KTÓRYCH MOŻNA SKORZYSTAĆ ZE SKARGI DO WSA



Skargę do WSA można zatem wnieść zasadniczo **po wyczerpaniu środków zaskarżenia** (art. 51 § 1 i 2 p.p.s.a.). Oznacza to, że zaskarżyć należy nie decyzję odmawiającą dostępu do informacji publicznej lub umarzającą postępowanie, ale decyzję organu wyższego stopnia, która utrzymała decyzje podmiotu zobowiązanego w mocy. Wyjątkiem jest wspomniana sytuacja, gdy stronie przysługuje jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – wówczas można zrezygnować ze składania takiego wniosku i zaskarżyć bezpośrednio decyzję odmawiającą udzielenia informacji publicznej lub umarzającą postępowanie (art. 51 § 3 p.p.s.a.).

W **nagłówku skargi** należy wskazać miejscowość i datę sporządzenia skargi oraz umieścić oznaczenie sądu, do którego jest skierowana, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (art. 46 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), jak również adresy tych podmiotów (art. 46 § 2 p.p.s.a.). Już w treści nagłówka warto zamieścić informację o **wysokości uiszczonego wpisu sądowego**, który w wypadku skarg z tytułu odmowy udzielenia dostępu do informacji publicznej wynosi 200 zł.¹ Dalej powinien nastąpić **tytuł skargi**, który już w swojej treści może wskazywać zaskarżoną decyzję.

Poniżej umieścić trzeba **przedmiot zaskarżenia** – a zatem wskazać, że działając na podstawie przepisów p.p.s.a. (można tu wymienić konkretne przepisy, jak na przykład art. 3 § 2 oraz art. 50 § 1 p.p.s.a.) zaskarżamy określoną decyzję w całości lub w określonej części, względnie że zaskarżeniu podlega stan bezczynności lub przewlekłości postępowania (art. 57 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). Dalej powinny zostać sformułowane **zarzuty** wobec zaskarżonej decyzji, tj. określenie jakie przepisy prawa bądź jaki interes prawny został naruszony (art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)

WAŻNE: JEŻELI SFORMUŁOWANIE KONKRETNÝCH ZARZUTÓW Z POWOŁANIEM NA POSZCZEGÓLNE PRZEPISY RODZI TRUDNOŚCI, WÓWCZAS MOŻNA POPRZESTAĆ NA OGÓLNYM SZCHARAKTERYZOWANIU, NA CZYM POLEGA NARUSZENIE PRAWA LUB INTERESU PRAWNEGO (ZOB. WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 28 LUTEGO 2006 R., SYGN. AKT I OSK 528/05, LEXNR 194352).

Dalej powinny zostać sformułowane **wnioski zaskarżenia** – żądanie adresowane do WSA, zawierające oczekiwania skarżącego co do treści rozstrzygnięcia. Wnioskami takimi sąd administracyjny nie jest związany, może zatem sprawę rozstrzygnąć odmiennie. **Sąd uwzględniając skargę może uchylić decyzję w całości lub w części, stwierdzić jej nieważność lub stwierdzić jej wydanie z naruszeniem prawa** (por. art. 145 § 1 p.p.s.a.). Zazwyczaj wnosić należy o uchylenie decyzji i decyzji utrzymanej w mocy przez organ II instancji. Jeżeli skarga dotyczyła decyzji wydanej na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub bezpośrednio decyzji podmiotu zobowiązanego (w przypadku rezygnacji z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy), wówczas można wnosić również o **zobowiązanie organu do udostępnienia informacji publicznej**.

Odmienne sytuacja przedstawiać się będzie w przypadku spraw o bezczynność lub przewlekłość postępowania. Wówczas należy wnioskować o zobowiązanie organu do podjęcia określonych działań (art. 149 § 1 p.p.s.a.). Pamiętać przy tym należy, że nieskuteczny będzie wniosek o zobowiązanie organu do rozstrzygnięcia sprawy w określony sposób – tj. najczęściej wniosek o zobowiązanie organu do udostępnienia informacji publicznej, bowiem **celem skargi jest jedynie przerwanie stanu bezczynności lub przewlekłości**, a nie merytoryczna ingerencja w postępowanie przed podmiotem zobowiązanym². Jednocześnie sąd powinien stwierdzić, czy przewlekłość lub bezczynność miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Można również zawnioskować o nałożenie na organ grzywny (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

Sformułować można także wniosek o zwrot od strony przeciwnej kosztów postępowania (art. 200 p.p.s.a.). W przypadku, gdy strona jest reprezentowana przez radcę prawnego lub adwokata, wówczas wniosek taki musi być złożony najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia (art. 210 § 1 p.p.s.a.). W braku zastępstwa przez podmiot profesjonalny, sąd orzeka o kosztach postępowania z urzędu i wniosek nie musi być w ogóle sformułowany (art. 210 § 2 p.p.s.a.).

¹ Por. § 2 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 24 grudnia 2003 r. z późn. zm.) oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1960/14, Lex nr 1563912.

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 811/15, Lex nr 2302472.

Po sformułowaniu wniosków powinno nastąpić **uzasadnienie skargi**. Jakkolwiek nie jest ono elementem obowiązkowym, to warto je sporządzić. W uzasadnieniu dokładnie opisać należy przebieg postępowania przed podmiotem zobowiązanym (oraz przed organem wyższego stopnia, jeżeli miało miejsce) oraz zaprezentować swoje stanowisko i argumenty na jego poparcie. Po uzasadnieniu należy skargę **własnoręcznie podpisać** oraz **wymienić załączniki** (art. 46 § 1 pkt 4 i 5). Do skargi załączyć trzeba jej odpis dla drugiej strony (tj. dodatkowy egzemplarz), dowód wpłaty wpisu oraz ewentualnie inne dokumenty, jak przykładowo odpis z Krajowego Rejestru Sądowego potwierdzający umocowanie osoby składającej skargę do reprezentowania podmiotu występującego z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od doręczenia decyzji, którą zamierzamy zaskarżyć (art. 53 § 1 p.p.s.a.). Odmienne jest w przypadku, gdy przedmiotem zaskarżenia jest stan beczynności lub przewlekłości postępowania – wówczas skargę można wnieść w każdym czasie (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest stan beczynności, wówczas **skarga nie musi być poprzedzona wniesieniem ponaglenia**, co potwierdzone zostało w orzecznictwie sądowym³. W przypadku skargi na stan przewlekłości postępowania – biorąc pod uwagę brak aktualnego orzecznictwa – warto takie ponaglenie do organu skierować.

Skargę do sądu administracyjnego **wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi** (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że termin do wniesienia skargi zostanie zachowany, jeżeli **w ciągu 30 dni od otrzymania decyzji skarga zostanie nadana w polskim urzędzie pocztowym** (względnie w konsulacie, jeżeli przesyłka ma być nadana poza granicami RP) na adres organu, który wydał zaskarżoną decyzję⁴. Po otrzymaniu skargi powinien on zasadniczo przekazać ją w ciągu 30 dni do właściwego sądu administracyjnego (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Zgodnie jednak z art. 54 § 3 organowi przysługują pewne **uprawnienia autokontrolne** – może on mianowicie w całości skargę uwzględnić

w terminie 30 dni od jej otrzymania. W tej sytuacji organ powinien uchylić swoją decyzję i wydać nowe, merytoryczne rozstrzygnięcie⁵.

Sąd administracyjny zasadniczo rozpoznaje sprawy na rozprawie (art. 90 § 1 p.p.s.a.). O terminie i miejscu rozprawy **zawiadamia się strony** pisemnie lub poprzez ogłoszenie w trakcie posiedzenia, na którym są one obecne (art. 91 § 2 p.p.s.a.). O ile sąd w powiadomieniu wyraźnie nie zaznaczy, że obecność strony jest obowiązkowa – nie ma konieczności osobistego stawiennictwa (por. art. 91 § 3 oraz art. 107 p.p.s.a.). Jeżeli strony stawiają się na rozprawie to rozpoczyna ją sprawozdanie sędziego, który zwięźle przedstawia stan sprawy (art. 106 § 1 p.p.s.a.). Następnie strony – najpierw skarżący, a potem organ – zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia (art. 106 § 2 p.p.s.a.). Przewodniczący składu orzekającego zamyka rozprawę, gdy uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną (art. 113 § 1 p.p.s.a.).

Sąd merytorycznie rozstrzyga sprawę **wyrokiem** (art. 132 p.p.s.a.). Jego wydanie następuje po tajnej nardzie sędziów i głosowaniu (art. 137 § 1 p.p.s.a.). Ogłoszenie wyroku powinno nastąpić na posiedzeniu, na którym zamknięto rozprawę. Jednakże w sprawie zawitej sąd może odroczyć ogłoszenie wyroku na czas do 14 dni. W postanowieniu o odroczeniu sąd powinien wyznaczyć termin ogłoszenia wyroku i ogłosić go niezwłocznie po zamknięciu rozprawy. Termin ten może być przedłużony tylko raz i co najwyżej o 7 dni (art. 139 § 1 p.p.s.a.). Uzasadnienie jest sporządzane z urzędu w terminie 14 dni, gdy skarga została uwzględniona (art. 141 § 1 p.p.s.a.). W przeciwnym wypadku należy **w terminie 7 dni od ogłoszenia lub doręczenia wyroku złożyć wniosek o sporządzenie uzasadnienia** (art. 141 § 2 p.p.s.a.).

Od wydanego przez WSA wyroku przysługuje **skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego** (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Wnieść ją należy **w terminie 30 dni od otrzymania wyroku wraz z uzasadnieniem** (art. 177 § 1 p.p.s.a.). Skargę kasacyjną co do zasady sporządzić musi adwokat lub radca prawny (tzw. **przymus adwokacko-radcowski** – art. 175 § 1 p.p.s.a.).

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 161/17, Lex nr 2377681; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2017 r., sygn. akt II SAB/Kr 149/17, Lex nr 2371366; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Op 103/17, Lex nr 2350207.

⁴ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2014 r., sygn. akt II FSK 2054/14, Lex nr 1497

⁵ Por. K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1/2004, s. 64-65; W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji własną decyzją a możliwość dokonanie jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 5/2017, s. 65.

Na zakończenie wskazać należy, że złożenie skargi do WSA poprzedzone być musi spokojnym i rzetelnym namysłem. Postępowania takie będzie czasochłonne oraz – o czym była już mowa – generuje dodatkowe koszty. Nie zawsze skutkuje ono zadowalającym wnioskodawcę wynikiem. Niekiedy istnieje teoretyczna możliwość wystąpienia ze skargą na bezczynność podmiotu zobowiązanego – przykładowo w sytuacji, gdy podmiot deklaruje udostępnienie informacji, lecz wzywa do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych, wzywa do ujawnienia zasad reprezentacji wnioskodawcy (w przypadku wniosków kierowanych przez organizacje społeczne, jednostki organizacyjne lub ich współpracowników) bądź do zmiany formy wniosku lub do doprecyzowania żądanej informacji. Wówczas wskazane byłoby zastosowanie się do wezwania sformułowanego przez podmiot zobowiązany, z ewentualnym wskazaniem, że w ocenie wnioskodawcy żądanie to nie jest uzasadnione (niekiedy jednak lepiej zrezygnować z takiej oceny – jeżeli postępowanie przebiega w atmosferze „życzliwej kooperacji” między podmiotem zobowiązanym a wnioskodawcą). Trzeba mieć bowiem świadomość, że zastosowanie się do formułowanych przez podmiot zobowiązany wezwań i prośb może przynieść lepsze efekty, niż podejmowanie sporu sądowego, który zawsze obciążony jest ryzykiem porażki.



....., dnia
[miejscowość i data]

Wojewódzki Sąd Administracyjny w

.....
[można wskazać także adres sądu]

za pośrednictwem

[skarga wnoszona jest za pośrednictwem organu, który wydał za-
skarżoną decyzję – należy wskazać organ II instancji lub podmiot
zobowiązany w sytuacji wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy]

Skarżący:

[wnioskodawca, należy wskazać: imię i nazwisko – jeżeli skarżącym
jest osoba fizyczna; jeżeli skarżącym jest osoba prawna (fundacja,
stowarzyszenia) lub inna jednostka organizacyjna – nazwa tej jed-
nostki; ponadto należy podać adres skarżącego]

Organ skarżony:

.....
[nazwa i adres organu, który wydał zaskarżoną decyzję (pamiętać
należy, że jeżeli istnieje możliwość odwołania się od decyzji odma-
wiającej udzielenia informacji publicznej skarga do WSA przysłu-
guje na decyzję organu II instancji) lub podmiotu zobowiązanego
do udzielenia informacji publicznej – jeżeli przysługuje wniosek o
ponowne rozpoznanie sprawy – będzie on okre]

Wpis: stały w wysokości 200 zł

[wysokość wpisu w sprawach dotyczących odmowy udzielenia
informacji publicznej wynosi zawsze 200 zł – opłacanych na
rachunek WSA, dowód wpłaty należy załączyć do skargi]

SKARGA

NA DECYZJĘ ... [należy wskazać numer decyzji] WYDANĄ PRZEZ ... [należy wskazać nazwę orga-
nu]

Z DNIA ... [należy wskazać datę wydania decyzji]

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 1), art. 50 § 2, art. 52 § 1 oraz art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) niniejszym zaskarżam w całości Decyzję... [należy wskazać numer decyzji i organ II instancji, który ją wydał] z dnia... [należy wskazać dzień wydania decyzji], doręczoną dnia... [należy wskazać datę doręczenia decyzji lub jej odbioru z placówki pocztowej] utrzymującą w mocy decyzję... [należy wskazać numer decyzji i podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej] z dnia... [należy wskazać datę wydania decyzji podmiotu zobowiązanego] odmawiającą udostępnienia informacji publicznej.

W oparciu o art. 57 § 1 pkt 3) p.p.s.a. zaskarżonej decyzji zarzucam:

1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. ... [należy wskazać naruszony przepis; przykładowo: art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej], po-
przez jego błędną wykładnię/niewłaściwe zastosowanie [w zależności od tego czy organ powinien zastosować przepis, ale błędnie interpretuje jego treść, czy też przepis nie powinien w ogóle zostać zastosowany w danej sytu-
acji], polegające na... [należy wskazać na czym polega naruszenie prawa, przykładowo: polegające na przyjęciu, że
wnioskowana informacja ma charakter przetworzony, podczas gdy ma ona charakter informacji prostej];

2) naruszenie przepisów postępowania, które nie stanowi podstawy do jego wznowienia, tj. art. ... [należy
wskazać naruszony przepis, przy czym możliwe jest także naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administra-
cyjnego, przykładowo: art. 138 § 1 pkt 1) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjne-
go w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p.], poprzez... [należy wskazać na czym polegało naruszenie przepisów postępowania,
przykładowo: poprzez utrzymanie w mocy wadliwej decyzji organu I instancji]

[UWAGA: można wskazać większą ilość zarzutów lub tylko jeden – w zależności od ilości naruszeń, które dostrzegamy w działaniu podmiotu zobowiązanego/organu II instancji]

Wobec powyższych zarzutów wnoszę o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji, którą zaskarżona decyzja utrzymała w mocy;
- 2) zobowiązanie skarżonego organu do udzielenia informacji publicznej [dopuszczalne jeżeli wnosimy skargę na decyzję wydaną w skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy];
- 3) rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym [jeżeli chcemy, by sprawa została rozpoznana bez rozprawy];
- 4) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

[Należy opisać okoliczności faktyczne sprawy i wskazać uchybienia podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej oraz organu II instancji]

Załączniki:

- 1) odpis skargi wraz z załącznikami [należy załączyć dodatkowy egzemplarz skargi i jej załączników dla drugiej strony postępowania]
- 2) dowód uiszczenia wpisu od skargi
- 3) ... [w przypadku, gdy skarga jest składana w imieniu osoby prawnej należy dołączyć dokument potwierdzający umocowanie osoby podpisującej skargę – przykładowo odpis z Krajowego Rejestru Sądowego]

.....
[własnoręczny podpis osoby składającej skargę]



KIEDY ZA NIEUDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ GROZI ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA?

BARTOSZ ZALEWSKI

Ustawodawca uznał, że dostęp do informacji publicznej jest dobrem na tyle istotnym, że zasługuje ono na ochronę o charakterze prawnokarnym¹. Zgodnie z dyspozycją art. 23 u.d.i.p. **osoba, na której spoczywa obowiązek udostępnienia informacji publicznej, która informacji takiej nie udostępni** – podlega karze **grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku**. Jest to jedyny przepis karny sformułowany w u.d.i.p. Ściganie przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. następuje z oskarżenia publicznego (tzn. postępowanie przed sądem karnym inicjowane jest przez prokuratora lub innego oskarżyciela publicznego)², zatem wystarczające będzie złożenie przez pokrzywdzonego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, nie musi on natomiast występować z prywatnym aktem oskarżenia. Zainicjowane w ten sposób postępowanie – na etapie sądowym – będzie zatem toczyć się nie przed sądem administracyjnym, a przed sądem powszechnym (sądem karnym – tj. odpowiednim wydziałem sądu rejonowego)³. Przestępstwo określone w art. 23 u.d.i.p. stanowi występki – jest czynem zagrożonym karą grzywny powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5000 złotych, karą ograniczenia

wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc (art. 7 § 3 k.k.).

Już na wstępie analizy zagadnienia odpowiedzialności karnej związanej z nieudostępnieniem informacji publicznej należy zauważyć, że próby pociągnięcia do takiej odpowiedzialności zawsze powinny stanowić zupełnie ostateczną reakcję na nieprawidłowe zachowanie (a w istocie – najczęściej zaniechanie) podmiotu zobowiązanego. Nie można traktować art. 23 u.d.i.p. jako restrykcyjnego środka dyscyplinującego, którym wnioskodawca będzie oddziaływał na pracowników podmiotu zobowiązanego, czy wręcz dążył do ich zastraszenia.

W toku dalszego wywodu wskazane zostaną podstawowe informacje dotyczące podmiotu przestępstwa (charakterystyka sprawcy), jego strony przedmiotowej (charakterystyka czynu, którego sprawca się dopuszcza) oraz strony podmiotowej (charakterystyka zamiaru, jaki towarzyszy sprawcy dopuszczającemu się czynu).

Omawiany czyn zaliczany jest do grupy **przestępstw indywidualnych właściwych**⁴. Oznacza to, że może je popełnić jedynie osoba, na której spoczywa obowiązek udostępnienia informacji publicznej. Chodzi zatem o osoby pełniące określone funkcje w strukturze podmiotów zobowiązanych, określonych w art. 4 u.d.i.p., jak również zatrudnionych w innych jednostkach organizacyjnych, które pomimo, że nie są literalnie wymienione we wskazanym przepisie, to kwalifikować je można jako podmioty zobowiązane⁵. Podmiotem przestępstwa (sprawcą) nie będzie zatem jakikolwiek pracownik podmiotu zobowiązanego, a jedynie osoba pełniąca funkcję,

¹ Por. E. Czarny-Drożdżek, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 9/2 (2005), s. 147-148. Zauważyć należy, że integralność informacji oraz prawo osoby uprawnionej do jej uzyskania w postaci nieznieskształconej podlegają odrębnej ochronie, realizowanej na gruncie art. 268 k.k. – por. uchwała Sądu Najwyższego z 18 lipca 2016 r., sygn. akt SNO 28/16, Lex nr 2080102. Pogląd odmienny w tym zakresie – uznając, że zarówno art. 268 k.k., jak art. 23 u.d.i.p. – chronią to samo dobro, wyraził P. Szustakiewicz, *Ochrona powszechnego dostępu do informacji*, „Prokuratura i Prawo” 5 (2003), s. 80-81.

² M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 4 (2011), s. 138.

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SAB/Rz 49/10, Lex nr 953623.

⁴ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona ...* dz. cyt., cz. 1, s. 142.

⁵ Por. E. Czarny-Drożdżek, dz. cyt., 159-161; M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona ...* dz. cyt., cz. 1, s. 143-146.

z którą wiąże się obowiązek udostępnienia informacji publicznej lub osoba, na którą zadanie to zostało cedowane w drodze stosownego pełnomocnictwa bądź na podstawie regulacji wewnętrznych określających sposób funkcjonowania podmiotu zobowiązanego⁶. Odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.i.p. może zatem podlegać osoba, na której ciąży prawny obowiązek udostępnienia informacji publicznej, skierowano do niej wnioski o udostępnienie takiej informacji, a która jednocześnie jest w posiadaniu wnioskowanej informacji⁷. Dopuszczalne jest tu również współsprawstwo, które zachodzi w sytuacji, gdy sprawca działa wspólnie i w porozumieniu z inną osobą (art. 18 § 1 k.k.)⁸.

Przestępstwo określone artykułem 23 u.d.i.p. stanowi tzw. **przestępstwo z zaniechania**. Oznacza to, że sprawca dopuszcza się czynu zabronionego, gdy przyjmuje postawę bierną, nie udostępniając objętej wnioskiem informacji wbrew obowiązкови, który wynika z przepisów prawa⁹. Następuje to dopiero po upływie przewidzianych w u.d.i.p. terminów¹⁰.

Szczególne wątpliwości związane z realizacją znamion strony przedmiotowej analizowanego przestępstwa może budzić zagadnienie nieudostępnienia informacji publicznej w BIP. Niekiedy wśród przedstawicieli doktryny formułowany jest radykalny pogląd, jakoby nieudostępnienie informacji dających się kwalifikować jako publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej realizuje znamiona omawianego czynu¹¹. Bardziej umiarkowane stanowisko zakłada, że o odpowiedzialności karnej sprawcy można mówić dopiero, gdy informacja publiczna nieudostępniona w BIP została objęta wnioskiem o jej udostępnienie, co jednak nie nastąpiło, chyba że chodzi o informacje, co do których nakaz publikacji w BIP został wyraźnie sformułowany¹².

Czynność sprawcy polegać może również na bezpodstawnym wydaniu decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, ignorowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zniszczeniu informacji publicznej objętej

wnioskiem, nieuzasadnionej odmowie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych¹³. Może ona realizować się także poprzez wprowadzenie wnioskodawcy w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji¹⁴.

Przestępstwo określone w art. 23 u.d.i.p. może zostać popełnione jedynie **umyślnie**, co w świetle art. 9 § 1 k.k. następuje wówczas, gdy sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić (zamiar bezpośredni, *dolus directus*) albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi (zamiar ewentualny, *dolus eventualis*)¹⁵. Tytułem przykładu można wskazać, że z **zamiarem bezpośrednim** mielibyśmy do czynienia w sytuacji, gdy osoba, na której ciąży obowiązek udostępnienia informacji niszczy dokument zawierający informację objętą wnioskiem, a jej **celem** jest uniemożliwienie udostępnienia informacji. Jest to główna intencja przyświecająca działaniu sprawcy. Jest on zatem świadomy przestępczego charakteru czynu i ma wolę jego popełnienia. **Zamiar ewentualny** nastąpiłby w sytuacji, gdy sprawca niszczy dokument zawierający informację objętą wnioskiem i ma przy tym świadomość, że uniemożliwi to udostępnienie informacji publicznej, ale główny motyw jego działania jest inny, przykładowo chce uniemożliwić zapoznanie się z treścią dokumentu osobom dokonującym kontroli. Wówczas sprawca jest świadomy popełnianego przestępstwa, ale zasadniczo dąży on do osiągnięcia innych skutków¹⁶.

Sprawcą przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p. będzie zatem jedynie osoba, na której ciąży obowiązek udostępnienia informacji, oraz która dopuściła się czynu opisanego w tym przepisie w trakcie obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej (a nie np. przed jej uchwaleniem) oraz której można przypisać winę, czyli zamiar popełnienia tego czynu. W innych przypadkach nie może być mowy o odpowiedzialności karnej.

Omawiane przestępstwo stosunkowo rzadko stanowi przedmiot zainteresowania organów ścigania. Świadczy o tym niewielka ilość orzecznictwa wydanego przez sądy powszechne, które dotyczyłoby czynu określonego w art. 23 u.d.i.p.

6 I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Art. 23, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016, teza 4; M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...* dz. cyt., cz. 1, s. 142-143; 148 i n. Pogląd przeciwny sformułowała E. Czarny-Drożdżejko, która uważa, że sprawcą może być jedynie osoba sprawująca funkcję kierowniczą w strukturze podmiotu zobowiązanego – zob. Czarny-Drożdżejko, dz. cyt., s. 161-162.

7 I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., teza 4.

8 M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...* dz. cyt., cz. 1, s. 154.

9 Por. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 5 (2011), s. 114-115.

10 I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., teza 3.

11 Tak: Czarny-Drożdżejko, dz. cyt., s. 164 i n.

12 M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...* dz. cyt., cz. 2, s. 115 i n.

13 Tamże, s. 121-122.

14 Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/Lu 48/13, Lex nr 1340707; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 654/13, Lex nr 1458057.

15 Por. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...* dz. cyt., cz. 2, s. 123.

16 Por. W. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008, s. 151.



W JAKI SPOSÓB UZYSKAĆ DOSTĘP DO POSIEDZEŃ ORGANÓW KOLEGIALNYCH WŁADZY PUBLICZNEJ POCHODZĄCYCH Z WYBORU?

BARTOSZ ZALEWSKI

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne obejmuje m.in. możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Konkretyzacja wskazanego uprawnienia następuje w art. 18-20 u.d.i.p. oraz w szeregu innych aktów normatywnych.

Przez sformułowanie „kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z wyborów powszechnych” należy rozumieć **zarówno organy państwowe, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego**¹. Do organów takich zaliczyć można Sejm RP, Senat RP, radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa, a w przypadku samorządowych jednostek pomocniczych zebranie wiejskie oraz rady dzielnicy i osiedla².

¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK-A 2002/5/59; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, Art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Lex 2016, teza 21.

² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Art. 3, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016, teza 3.

REGULACJE WSPÓLNE DLA ORGANÓW PAŃSTWOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 u.d.i.p. posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz kolegialnych organów pomocniczych organów pochodzących z wyborów powszechnych są jawne i dostępne. W stosunku do organów pomocniczych (takich jak komisje rady gminy, różnego rodzaju zespoły itp.) ustawodawca sformułował dodatkowe zastrzeżenie, zgodnie z którym posiedzenia ich są **jawne i dostępne**, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

Wspomniane organy i organy pomocnicze zobowiązane są do **zapewnienia środków lokalowych i technicznych umożliwiających wykonywanie prawa dostępu do ich posiedzeń** (art. 18 ust. 3 u.d.i.p.). Ograniczenie dostępu do posiedzeń tych organów z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (art. 18 ust. 4 u.d.i.p.) – oznacza to, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której organ kolegialny zapewnia dostęp jedynie arbitralnie wybranym organizacjom społecznym czy poszczególnym osobom. Istnieje ponadto ciążący na organach i organach pomocniczych **obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów ich obrad**, chyba że sporządzą i udostępnią one materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady (art. 19 u.d.i.p.). Zasady określone przez art. 18 i 19 u.d.i.p. stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych (art. 20 u.d.i.p.).

DOSTĘP DO POSIEDZEŃ ORGANÓW PAŃSTWOWYCH POCHODZĄCYCH Z WYBORÓW POWSZECHNYCH

W odniesieniu do organów państwowych, tj. **Izb parlamentarnych**, to z uwagi na charakter niniejszego opracowania, ograniczyć się można do pewnych podstawowych uwag. Zasady dostępu do ich posiedzeń są uregulowane odpowiednio w **Regulaminach** obydwu Izb (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP)³. Prawodawca konstytucyjny zdecydował się zresztą na potwierdzenie jawności posiedzeń Sejmu w art. 113 Konstytucji RP, który za pośrednictwem art. 124 Konstytucji RP, stosować należy również do Senatu⁴. Uregulowanie zagadnienia dostępu do posiedzeń Izb parlamentarnych na szczeblu konstytucyjnym, a w zakresie szczegółowym zaliczenie go do materii regulaminowej, wynika z poszanowania autonomii Sejmu i Senatu – ma zapobiegać ingerencji innych organów uczestniczących w procesie legislacyjnym w wewnętrzne funkcjonowanie Izb.

Zgodnie z art. 172 ust. 1 Regulaminu Sejmu **posiedzenia Sejmu są jawne**. Jawność tę zapewnia się w szczególności poprzez wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach, umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń oraz umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali plenarnej, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych. Aktem porządkowym o podstawowym znaczeniu praktycznym jest zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu (dalej jako zarządzenie nr 1). Zgodnie z treścią tego zarządzenia, wstęp do budynków, w tym na salę posiedzeń Sejmu, w kuluary i na galerię podczas obrad Sejmu odbywa się po okazaniu **dokumentów uprawniających do wstępu lub wjazdu**, chyba że przepisy zarządzenia wyraźnie stanowią inaczej (§ 4 ust. 1 zarządzenia nr 1). Dokumenty te, to w przypadku osób indywidualnych **jednorazowa karta wstępu**, zaś w przypadku grup zorganizowanych **imienna lista zawierająca dane członków grupy**. Jednorazowa karta wstępu wydawana jest przez Straż Marszałkowską w Dziale Przepustek, na podstawie zgłoszonego tam najpóźniej na co najmniej 24 godziny przed posiedzeniem Sejmu, pisemnego wniosku

³ Por. art. 172 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2012.32 oraz art. 8 ust. 1 pkt 16a i art. 37 ust. 1 uchwały Senatu RP z dn. 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. 2017.827.

⁴ Zasada ta nie odnosi się do komisji sejmowych – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SAB 154/02, Lex nr 137847.

o wydanie karty. Do wydania karty niezbędne jest posiadanie dokumentu tożsamości ze zdjęciem. Pisemne zgłoszenie zorganizowanej grupy osób, opatrzone pieczęcią umożliwiającą identyfikację grupy, kieruje się natomiast do Straży Marszałkowskiej. Zgłoszenia powinny być składane co najmniej na 48 godzin przed planowanym wstępem.

Osoby uczestniczące w **posiedzeniach organów Sejmu** (chodzi przede wszystkim o posiedzenia komisji) bądź w spotkaniach organizowanych przez te organy, kluby albo koła poselskie, senackie i parlamentarne oraz przez inne podmioty, a także członkowie oficjalnych delegacji zagranicznych, wchodzą na tereny i do budynków na podstawie **list imiennych**, po okazaniu strażnikowi Straży Marszałkowskiej dokumentu tożsamości ze zdjęciem (§ 50 zarządzenia nr 1). Listy takie przygotowują sekretariaty komisji sejmowych i senackich, a także organizatorzy spotkań. Tam zatem należy kierować zgłoszenia dotyczące dostępu do posiedzeń komisji lub uczestnictwa w spotkaniach. W praktyce czyni się to poprzez **zgłoszenie mailowe**, niekiedy dopuszczalne są zgłoszenia telefoniczne.

Regulamin Senatu kwestie związane z udostępnieniem publiczności obrad Izby Wyższej pozostawił do regulacji Marszałka Senatu (art. 8 ust. 1 pkt 16a Regulaminu Senatu). W tym przedmiocie wydane zostało zarządzenie nr 4 Marszałka Senatu z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich (dalej jako zarządzenie nr 4), zgodnie z którym osoby zainteresowane bezpośrednią obserwacją obrad Senatu zgłaszają się do Centrum Informacyjnego Senatu Kancelarii Senatu na co najmniej 24 godziny przed planowanym wstępem (§ 3 zarządzenia nr 4). Centrum Informacyjne Senatu zgłasza wstęp tych osób do Straży Marszałkowskiej, która na tej podstawie **wystawia jednorazowe karty wstępu**. Jeżeli liczba osób zainteresowanych bezpośrednią obserwacją obrad Senatu jest większa od liczby miejsc w łożu dla publiczności, Kancelaria Senatu umożliwia obserwację transmisji obrad Senatu w innej sali (§ 4 ust. 1 zarządzenia nr 4). Osoby zainteresowane bezpośrednią obserwacją **posiedzenia komisji senackich** również zgłaszają się do Centrum Informacyjnego Senatu na co najmniej 24 godziny przed planowanym wstępem na posiedzenie komisji. Centrum Informacyjne Senatu Kancelarii Senatu zgłasza wstęp publiczności na posiedzenie komisji do Straży Marszałkowskiej oraz odpowiednio do Biura Prac Senackich albo Biura Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej Kancelarii Senatu. Na podstawie zgłoszenia Straż Marszałkowska wystawia jednorazowe karty wstępu (§ 11 ust. 3 zarządzenia nr 4).

Pamiętać należy, że Sejm oraz Senat mogą podjąć decyzję o tajności obrad (por. art. 172 ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz art. 36 ust. 2 i 3 Regulaminu Senatu).

DOSTĘP DO POSIEDZEŃ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO POCHODZĄCYCH Z WYBORÓW POWSZECHNYCH

Szczegółowe regulacje w zakresie dostępu do posiedzeń poszczególnych organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych określają przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁵, ustawy o samorządzie powiatowym⁶ oraz ustawy o samorządzie województwa⁷. **Prawo wstępu na sesję rady gminy oraz posiedzenia jej komisji** określone jest w art. 11b ust. 2 u.s.g.; analogiczna regulacja odnośnie do sesji rady powiatu oraz posiedzeń jej komisji zawarta jest w art. 8a ust. 2 u.s.p., zaś w stosunku do sesji sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji w art. 15a ust. 2 u.s.w.

WAŻNE: ZGODNIE Z OPINIĄ WYRAŻONĄ PRZEZ NSA MATERIAŁY AUDIOWIZUALNE LUB TELEINFORMATYCZNE SĄ ŹRÓDŁEM INFORMACJI PUBLICZNEJ Z POSIEDZEŃ RADY GMINY LUB JEJ KOMISJI JEDYNNIE W WYPADKU, GDY NIE ZOSTAŁ SPORZĄDZONY PROTOKÓŁ ORAZ O ILE MATERIAŁY TE W PEŁNI REJESTRUJĄ OBRADY. POZA TYM WYPADKIEM MATERIAŁY TE MAJĄ CHARAKTER POMOCNICZY I WEWNĘTRZNY, A ZATEM NIE STANOWIĄ INFORMACJI PUBLICZNEJ (WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 15 CZERWCA 2016 R., SYGN. AKT I OSK 3162/14, LEX NR 2082597).

O ile jednak z przepisów wskazanych ustaw jasno wynika **prawo do wstępu na posiedzenia komisji**, stanowiących w świetle regulacji u.d.i.p. organy pomocnicze rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa, o tyle zasady do dostępu do dokumentów z tych posiedzeń – takich jak protokoły, stenogramy, czy zapisy audiowizualne – określone są przez odpowiednio statut gminy, powiatu oraz województwa (por. art. 11b ust. 3 u.s.g., art. 8a ust. 3 u.s.p. oraz art. 15a ust. 3 u.s.w.)⁸. Jeżeli zatem statut jednostki samorządu terytorialnego nie przewiduje możliwości ich udostępnienia, to wówczas wnioskodawca może spotkać się z decyzją odmowną⁹.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1868.

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096.

⁸ Przepisy te wzbudziły wątpliwości konstytucyjne, jednak zostały uznane przez TK za zgodne z Konstytucją RP – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK-A 2002/5/59.

⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 1153/05, Lex nr 860254.

Ograniczenie to nie odnosi się oczywiście do protokołów z sesji rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa – są to bowiem organy pochodzące z wyborów powszechnych, nie organy pomocnicze¹⁰.

Kwestie techniczne związane z dostępem publiczności do posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych winny być uregulowane w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Powinien on przede wszystkim wskazywać, w jaki sposób informacja o miejscu i terminie posiedzenia organu będzie udostępniona mieszkańcom. W praktyce odbywa się to najczęściej poprzez wywieszenie stosownej informacji w siedzibie organu. Za dobrą praktykę uznać należy publikowanie stosownej informacji w BIP lub na witrynie internetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Statut powinien regulować również kwestię ewentualnych zgłoszeń zamiaru uczestnictwa w sesji lub posiedzeniu danego organu w charakterze publiczności. Dopuszczalne są tu oczywiście zgłoszenia pisemne, niekiedy również mailowe bądź telefoniczne. Jeżeli statut oraz inne akty normatywne kwestii tej nie rozstrzygają, przyjąć należy, że wstęp jest wolny. Warto jednak skontaktować się odpowiednio wcześniej z pracownikami urzędu obsługującego dany organ, by uzyskać informację odnośnie do istniejącej w tym przedmiocie praktyki.

¹⁰ Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie: „Według art. 11b ust. 3 u.s.g., rada upoważniona jest do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie „zasad dostępu i korzystania z dokumentów”, którym posługuje się przepis, jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady należy rozumieć dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo ograniczenia ustawowej zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego ani też rozstrzygania o zakresie informacji podlegających udostępnieniu.” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14, Lex nr 1751262.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA 11 MARCA 2015 R., SYGN. AKT I OSK 934/14, LEX NR 1667851

Stan faktyczny:

Wnioskodawca zwrócił się do Rady Miasta o udostępnienie kopii nagrania z sesji tego organu. Wnioskodawca został poinformowany przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, o przyjęciu protokołu ze wskazanej sesji. Do odpowiedzi organ dołączył wyciąg z powyższego protokołu. Wnioskodawca wniósł skargę na bezczynność organu do WSA. W skardze wskazał, że w jego ocenie protokół z sesji nie oddaje w sposób wierny tego, co zostało powiedziane, dlatego też żądał nagrania. WSA oddalił skargę, zaś sprawa trafiła do NSA.

Rozstrzygnięcie:

Należy wyjaśnić, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej na wniosek istnieje wyłącznie w sytuacji gdy wnioskodawca nie posiada żadnej informacji publicznej. [...] O ile wnioskodawca nie posiada interesującej go informacji, udostępnieniu podlega protokół z obrad organu kolegialnego, natomiast materiały audiowizualne i teleinformatyczne tylko wtedy, gdy nie został sporządzony protokół i o ile materiały te w pełni rejestrują obrady.

WYROK WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU Z DNIA 8 MAJA 2014 R., SYGN. AKT II SAB/PO 19/14, LEX NR 1465638

Stan faktyczny:

W dniu 31 grudnia 2013 r. do Urzędu Gminy wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez przesłanie kserokopii protokołu z sesji Rady Gminy. Wnioskodawca został poinformowany, iż zgodnie ze Statutem Gminy protokół ten może zostać udostępniony dopiero po jego przyjęciu przez Radę Gminy, co nastąpi na najbliższej sesji. Poinformowano stronę, iż wniosek zostanie załatwiony do dnia 28 lutego 2014 r. W dniu 4 lutego 2014 r. wnioskodawca wniósł do WSA skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego w udostępnieniu żądanej informacji publicznej. Skarżący podniósł, iż żądana informacja publiczna, obrazująca czynności faktyczne i prawne podejmowane przez organ administracji publicznej winna zostać mu udzielona w ustawowym terminie niezależnie od tego czy protokół został przyjęty przez Radę Gminy.

Rozstrzygnięcie:

Reasumując protokół sesji rady gminy, jeżeli został sporządzony - tj. spisany przez upoważnioną osobę oraz podpisany przez tę osobę oraz przez przewodniczącego rady - winien być udostępniany zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 61 Konstytucji RP oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej i w ustawie o samorządzie gminnym. Zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia gminę do określenia w statucie aspektów „organizacyjno-technicznych” udostępniania i korzystania z dokumentów. Statut może zawierać reguły o charakterze porządkowym takie jak np. określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie itd”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno-technicznym mieszczą się w zakresie „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich”, o których jest mowa w art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy uznać należy, iż na dzień złożenia skargi Wójta Gminy W. pozostawał w bezczynności w załatwieniu wniosku strony skarżącej z dnia 31 grudnia 2012 r., który powinien zostać zrealizowany w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

WYKAZ WYKORZYSTANYCH ŹRÓDEŁ I LITERATURY

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 5 (2011), s. 114-144.

Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 4 (2011), s. 137-160.

Bojarski W., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008.

Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015 (cytowane również w wersji internetowej - Legalis).

Chróścielewski W., *Związanie organu administracji własną decyzją a możliwość dokonanie jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 5/2017, s. 54-68.

Cwalińska J., *Czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki? Zagadnienia wybrane*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, [red.] M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 79-88.

Czarny-Drożdżejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 9/2 (2005), s. 147-175.

Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, [red.] R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, Legalis.

Dyl M., *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [red.] R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Jakubowski A., *Prowadzenie badań naukowych jako podstawa żądania udzielenia informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/2 (2012), s. 141-154.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Lex 2016.

Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Lex 2014.

Korzeniowska-Polak A., *Postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 12/3 (2012), s. 109-123.

Kotulski M., *Bezczynność a przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 4/2015, s. 72-81.

Kwiatkowski K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, [red.] M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 9-22.

Llewellyn K., *The Bramble Bush: On Our Law and It's Study*, New York 1981.

Miśtał K., *Reglamentacja dostępu do informacji publicznej – aspekt proceduralny*, „Acta Universitatis Lodzensis” Folia Oeconomica 270 (2012), s. 93-102.

Ruszewski J., Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013.

Safjan M., *Wykładnia prokonstytucyjna, jej cechy charakterystyczne i promieniowanie na system prawa*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, Warszawa 2016, s. 45-71.

Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.

Skoczylas A., Piątek W., *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 397-424.

Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1/2004, s. 57-68.

Stróżek-Kucharska M., *Definiowanie zadań publicznych – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Zadania publiczne. Podmioty - uwarunkowania prawne - potrzeby społeczne*, [red.] P. Bieś-Srokosz, Częstochowa 2016, s. 120-132.

Szustakiewicz P., *Ochrona powszechnego dostępu do informacji*, „Prokuratura i Prawo” 5 (2003), s. 78-81.

Szustakiewicz P., *Tryb udzielania informacji publicznej na wniosek*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, [red.] P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 181-210.

Tackowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.

Ulasiewicz M., *Prywatność jednostki w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 11(2016), s. 41-53.

NOTY BIOGRAFICZNE

REDAKTORZY

DR TYMOTEUSZ ZYCH

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Wiceprezes Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej i członek zarządu Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Doktorat obronił na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent WPiA UW oraz Międzyuniwersyteckich Indywidualnych Studiów Humanistycznych Akademii Artes Liberales, które realizował na Uniwersytecie Warszawskim i na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. Jego rozprawa doktorska poświęcona problematyce pewności prawa i precedensu otrzymała nagrodę w konkursie „Monografie” Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Autor ekspertyz i artykułów naukowych poświęconych problematyce prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, prawu zabezpieczenia społecznego, prawnym ramom funkcjonowania systemu oświaty i szkolnictwa wyższego oraz teorii i filozofii prawa.



OLAF SZCZYPIŃSKI

Prawnik. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Aplikant przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie. Od kilku lat współpracuje lub współpracował z krajowymi organizacjami społecznymi, gdzie m.in. prowadzi projekty dotyczące dostępu do informacji publicznej. Jest autorem lub współautorem analiz i opinii dla Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Senatu Rzeczypospolitej oraz podmiotów prywatnych. Autor publikacji naukowych z zakresu prawa cywilnego, prawa rodzinnego, prawa o szkolnictwie wyższym, prawa oświatowego oraz prawa europejskiego, publikowanych m.in. w czasopiśmie z listy ministerialnej (m.in. „Zeszyty Prawnicze UKSW”). Od września 2017 r. członek Zespołu do spraw spójności Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) z Agendą rozwojową 2030 i jej Celami Zrównoważonego Rozwoju powołanego w Ministerstwie Rozwoju.



AUTORZY

KONRAD DYDA

Absolwent prawa i prawa kanonicznego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Członek Stowarzyszenia Kanonistów Polskich. Obecnie doktorant w Katedrze Prawa Wyznaniowego KUL. W pracy naukowej zajmuje się przede wszystkim prawem wyznaniowym okresu Polski Ludowej, współczesnymi koncepcjami wolności sumienia i wyznania oraz zjawiskiem instrumentalizacji prawa. Współpracuje z kancelariami prawnymi głównie w obsłudze prawnej przedsiębiorstw oraz różnorodnych projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Od kilku lat aktywnie zaangażowany w działalność organizacji pozarządowych.



SZYMON DZIUBICKI

Absolwent prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie i podyplomowego kursu National Security, Intelligence and Information Operations na Daniel Morgan School of National Security w Waszyngtonie. Pracuje jako prawnik zajmujący się zagadnieniami z zakresu prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego.

Od sześciu lat zaangażowany w działalność trzeciego sektora. Członek Zarządu Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej. W ramach konfederacji realizuje projekty dotyczące dostępu do informacji publicznej, praw obywatelskich i samorządu terytorialnego. Członek Zespołu Ekspertckiego dot. Reformy systemu horyzontalnego finansowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.



BARTOSZ ZALEWSKI

Prawnik. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Aplikant przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Lublinie. Pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Rzymskiego UMCS. W trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej w zakresie prawa rzymskiego. Autor publikacji z zakresu prawa rzymskiego oraz historii prawa. Zainteresowania zawodowe dotyczące prawa współczesnego koncentrują się wokół komparatystyki prawniczej, prawa cywilnego i administracyjnego oraz praw człowieka. W trakcie studiów zaangażowany w działalność związaną z nieodpłatnym świadczeniem pomocy prawnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.



RECENZENCI

DR KRZYSZTOF KOŹMIŃSKI

Doktor nauk prawnych, wykładowca i pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert organizacji pozarządowych. Autor publikacji z dziedziny prawa konstytucyjnego, administracyjnego oraz teorii prawa. W trakcie prowadzonych badań empirycznych wykorzystuje przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.



DR JAN RUDNICKI

Doktor nauk prawnych, pracownik naukowy i wykładowca Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor publikacji z dziedziny historii prawa i prawa porównawczego. Wykorzystuje przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prawniczej oraz we własnych badaniach.



Informacja jest w dzisiejszych czasach dobrem, które ma nie tylko znaczenie gospodarcze, lecz także społeczne. Między innymi z tych powodów potocznie przyjmuje się, że media, czyli środki masowo przekazujące informacje, są trzecią władzą. Przepływ informacji umożliwia wiedzę o czymś – o faktach, wydarzeniach czy stanowiskach, a ta przekłada się na działanie zarówno w znaczeniu szerokim jak chociażby działania polityczne, ale także w wąskim – indywidualnych osób (np. kupno akcji).

Szczególnym rodzajem informacji jest informacja publiczna, czyli taka, która dotyczy sfery działania władzy publicznej. Bez przepływu tej szczególnej informacji trudno wyobrazić sobie, szczególnie w dzisiejszych czasach, realizację zadań publicznych. Demokratyczne państwo prawa powinno dążyć do jak najbardziej transparentnych procedur, które pozwalałyby obywatelom zapoznawanie się z informacją dotyczącą działania podmiotów, które posługują się mandatem wyborczym lub dysponują środkami publicznymi. Tylko w ten sposób mogą oni sprawować przynależną im bezpośrednią władzę.

Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu społecznej kontroli władzy przez organizacje pozarządowe i osoby fizyczne przedstawiamy Kompendium Wiedzy, którego podstawowym celem jest wyposażenie wskazanych podmiotów w praktyczne narzędzia służące dostępowi do informacji publicznej. Zawiera ono opis procedury ubiegania się o dostęp do informacji publicznej wraz z wyjaśnieniami podstawowych problemów, na które mogą natrafić osoby realizujące prawo do informacji, analizę orzecznictwa oraz zbiór dobrych praktyk. Praktyczny charakter Kompendium może okazać się również pomocny dla organów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

Kontrola społeczna i medialna działalności urzędników i polityków może stanowić skuteczną prewencję przestępstw dokonywanych przez władzę publiczną. Działania takie mają szczególne znaczenie na poziomie samorządu terytorialnego, gdzie zażyłość między władzą publiczną, a np. mediami lokalnym uniemożliwiają skuteczną kontrolę działania władzy. Korupcja, a szerzej przestępstwa będące skutkiem nadużycia pełnionej funkcji publicznej nadal stanowi poważny problem społeczny w Polsce. Jednocześnie bardzo trudno jest ocenić wysokość strat jakie ponosi majątek publiczny w skutek dokonania niekorzystnych rozporządzeń mieniem, motywowanych majątkowymi pobudkami, nepotyzmem lub kumoterstwem.

Dlatego skuteczne przeciwdziałanie przestępczości wymaga nie tylko sprawnych organów powołanych w tym konkretnym celu, ale także świadomych przysługujących im praw obywateli, w tym w sposób szczególny tych, którzy zrzeszają się i organizują w różnych formach działalności społecznej. Żywimy nadzieję, że Kompendium Wiedzy, które oddajemy w ich ręce przyczyni się do zmniejszenia patologii i poprawi przejrzystość władzy publicznej, a tym samym pozwoli przeciwstawić się naruszeniom prawa.

Redaktorzy



konfederacjaipr.pl



[/KonfederacjaInicjatywPozarządowychRzeczypospolitej](https://www.facebook.com/KonfederacjaInicjatywPozarządowychRzeczypospolitej)



[@Konfederacjaipr](https://twitter.com/Konfederacjaipr)



[/KonfederacjaInicjatywPozarządowychRzeczypospolitej](https://www.youtube.com/KonfederacjaInicjatywPozarządowychRzeczypospolitej)