

2015

ZASADY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Joanna Nowicka



Joanna Nowicka - radca prawny (nr wpisu WA - 4548), specjalizacja: prawo finansowe, w tym - finanse publiczne; prawo gospodarcze - w tym prawo antymonopolowe, prawo konkurencji i prawo Unii Europejskiej. Dyplomowany prawny konsultant projektów finansowanych ze środków unijnych.



Spis treści:

I. Konstytucyjne gwarancje prawa do dostępu do informacji publicznej	s. 4
II. Ustawa o dostępie do informacji publicznej	s. 5
1. Krąg uprawnionych do prawa do dostępu do informacji	s. 5
2. Co stanowi informację publiczną	s. 6
3. Pojęcie „informacja przetworzona”	s. 8
4. Jakie informacje podlegają udostępnieniu	s. 9
5. Wyłączenia	s. 13
6. Kto ma obowiązek udostępnić informacje publiczne	s. 14
7. Formy udostępniania informacji publicznej	s. 18
8. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej	s. 19
<u>Formy złożenia wniosku pisemnego</u>	s. 21
<u>Wniosek o udostępnienie informacji nie wymaga uzasadnienia</u>	s. 21
<u>Koszty</u>	s. 22
<u>Termin udostępnienia informacji publicznej</u>	s. 23
<u>Odmowa udzielenia informacji publicznej</u>	s. 24
<u>Skarga na bezczynność organu</u>	s. 25
<u>Sankcje za nieudzielenie informacji</u>	s. 27
9. Uwagi końcowe	s. 27
10. Podstawa prawna	s. 28

ZASADY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Według Komisji Europejskiej, korzyści gospodarcze wynikające z szerszego udostępniania i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego wynoszą około 140 miliardów euro rocznie dla całej Unii.

Udostępnianie danych i zasobów publicznych przyczynia się też do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności działań państwa i zwiększenia zaangażowaniem obywateli w proces rządzenia¹. Swobodny dostęp do informacji publicznej jest niezbędny dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

I. Konstytucyjne gwarancje prawa do dostępu do informacji publicznej

Prawo do dostępu do informacji publicznej obywatelom gwarantują przepisy Konstytucji RP².

Tan akt najwyższej rangi stanowi, że każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Zatem krąg podmiotów, których działalność jest objęta obowiązkiem informowania opinii publicznej o ich działalności i uzyskiwanych efektach, jest szeroki.

¹ Szerzej na ten temat: Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC 2014-2020), przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; https://mac.gov.pl/files/program_operacyjny_polska_cyfrowa_05122014.pdf

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

Prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Konstytucja RP wymienia tylko najważniejsze z nich, co nie wyczerpuje pełnego ich katalogu.

Tryb udzielania informacji publicznych określają ustawy³, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – regulaminy tych organów (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP).

Ograniczenie zaś prawa do dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach⁴ ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP).

II. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Konstytucyjną zasadę dostępu do informacji publicznej rozwijają przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵; dalej: **ustawa o dostępie do informacji publicznej**.

1. Krąg uprawnionych do prawa do dostępu do informacji

Co istotne – art. 61 Konstytucji RP ogranicza krąg uprawnionych do prawa do dostępu do informacji publicznej określając jednoznacznie, że przysługuje ono obywatelom RP.

Według zaś przepisów art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu⁶, a więc także cudzoziemcom,

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 z późn.zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn.zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn.zm.); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn.zm.).

⁴ Szerzej na ten temat: zob.

http://bazappop.pl/wp-content/uploads/2015/01/Barbara_Kaczmarek_analiza_prawna1.pdf

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 z późn.zm.; ustawa ta implementuje Dyrektywę 2003/98/We Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U.UE.L.2003.345.90 z późn.zm.).

⁶ WSA w Gdańsku w wyroku z 24 września 2014 r. (sygn. akt II SAB/Gd 100/14) stwierdził, że „termin „każdy”, użyty w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może

bezpieństwom oraz osobom prawnym. Dotyczy to także dziennikarzy – jak stwierdził WSA⁷ w Olsztynie w wyroku z 8 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SAB/OI 119/14) „osoba, która w celach dziennikarskich chce otrzymać informację publiczną, ma takie same uprawnienia w tym zakresie jak osoba działająca na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a co za tym idzie stosuje się w przypadku takiej osoby zapisy ww. ustawy”.

2. Co stanowi informację publiczną

W rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, **każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu⁸** na zasadach i w trybie określonych w tym akcie prawnym.

Podkreślić jednak należy, że w ramach udostępniania informacji publicznej instytucje i organy państwowe nie mają obowiązku informowania obywateli o ciążących na tychże obywatelach z mocy prawa obowiązkach.

Przykładowo, jak stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 12 lutego 2014 r. (sygn. akt I SA/Kr 2069/13), „z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma obowiązek informowania osób prowadzących działalność gospodarczą o konieczności odprowadzania składek. To podmiot, decydujący się na podejmowanie takiej działalności winien prowadzić ją w sposób

odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie powinna być bowiem wykorzystywana do uzyskiwania informacji niezbędnych organom władzy publicznej do wykonywania ich ustawowych zadań (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2011 r. ; sygn. akt I OSK 177/11). Zgodnie z art. 23a ust. 4 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisów rozdziału 2a, dotyczącego ponownego wykorzystywania informacji publicznej, nie stosuje się do przekazywania informacji publicznych między podmiotami wykonującymi zadania publiczne w celu realizacji zadań określonych prawem.

⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny.

⁸ Każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej. Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania. Przy czym 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 (art. 2a ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

profesjonalny, co obejmuje m. in. dopełnienie obowiązków, wynikających z samego prawa, w tym comiesięcznego deklarowania i opłacania należnych składek.”

Informacją publiczną nie jest także „każdy załącznik do wniosku o dofinansowanie czy też sam wniosek, nie nabierają bez względu na ich treść waloru informacji publicznej tylko dlatego, że zostały złożone z okazji ubiegania się o fundusze publiczne. Wnioski o dofinansowanie są dokumentami prywatnymi, które nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyrok NSA w Warszawie z 7 sierpnia 2014 r.; sygn. akt I OSK 2799/13).

Podobnie „korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne nie jest informacją publiczną nawet jeżeli dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia.” (wyrok NSA w Warszawie z 18 września 2014 r.; sygn. akt I OSK 3073/13).

Jednak już „kwestie dotyczące podnoszenia indywidualnych kwalifikacji zawodowych pracowników urzędu wojewódzkiego mogą stanowić w całości informację publiczną w rozumieniu art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyrok NSA w Warszawie z 11 grudnia 2014 r.; sygn. akt I OSK 213/14).

Co więcej, Sąd Najwyższy w wyroku z 8 listopada 2012 r.⁹ (sygn. akt I CSK 190/12) przyjął wręcz, że „ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy

⁹ Sąd Najwyższy tym wyrokiem oddalił skargę kasacyjną Miasta W. od wyroku Sądu Okręgowego z 4 listopada 2011 r. Istotą sporu w sprawie było 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. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku stwierdził, iż „w istocie jest to spór, który dotyczy podstawowych wartości konstytucyjnych. Z jednej strony Konstytucja RP deklaruje prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1), obejmujące m.in. dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2), które może być ograniczone wyłącznie m.in. ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób (art. 61 ust. 3). Z drugiej zaś strony Konstytucja RP zapewnia ochronę prawną życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47) oraz zakazuje ujawniania informacji dotyczących osoby inaczej niż na podstawie ustawy (art. 51 ust. 1).”

cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności¹⁰ tych osób”.

Prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu i 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.

3. Pojęcie „informacja przetworzona”

Pojęcia „informacji przetworzonej” i „szczególnie istotnego interesu publicznego” przybliżył NSA¹¹ w Warszawie w wyroku z 5 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 865/14):

„1. Informacja publiczna przetworzona nie posiada na gruncie obowiązującego prawa definicji legalnej, jednak można wskazać, iż charakter taki mogą mieć dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności.

2. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy (opracowaniu nawet prostego zestawienia w tym zakresie).

¹⁰ O którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹¹ Naczelny Sąd Administracyjny.

3. Powinność wykazania interesu publicznego spoczywa w głównej mierze na autorze wniosku o udzielenie informacji przetworzonej (w myśl zasady koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie sprawy w określony sposób). Niewskazanie tej przesłanki nie oznacza jednak, iż organ jest całkowicie zwolniony z obowiązku jej badania. Możliwa jest sytuacja, w której wnioskodawca nie może sam wykazać interesu publicznego, choćby dlatego, że interes jest obiektywnie trudny dla niego do uchwycenia lecz istnieje, bądź jego wykazanie, z uwagi na oczywistość, jest zbędne.

4. Pojęcie szczególnego interesu publicznego jest znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia interesu społecznego. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz jego ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie zaś łączy się z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu.” [...]

4. Jakie informacje podlegają udostępnieniu

Artykuł 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zawiera szczegółowy katalog przedmiotowy informacji publicznej, podlegającej udostępnieniu, przy czym ustawodawca posłużył się terminem „w szczególności”, co oznacza, iż katalog ten nie jest zamknięty¹².

Udostępnieniu podlega informacja publiczna o **polityce wewnętrznej i zagranicznej**, w tym o:

- a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
- b) projektowaniu aktów normatywnych,

¹² Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Go 123/14), „można sformułować twierdzenie, że informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych, wykonywana lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem w świetle przepisów art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 tej ustawy”.

- c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań.

Udostępnieniu podlega także informacja publiczna **o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach** władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne¹³, jak również o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

Informacją publiczną, podlegającą udostępnieniu, jest także majątek, którym te podmioty dysponują, jak również struktura własnościowa podmiotów, których to dotyczy (o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt).

Każdy ma prawo do uzyskania informacji publicznej o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym o:

- a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
- b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
- d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
- f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,

¹³ Podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w szczególności: organów władzy publicznej; organów samorządów gospodarczych i zawodowych; podmiotów reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmiotów reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotów reprezentujących inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

Informacją publiczną są także dane publiczne. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w tej kategorii wymienia treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:

- treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

Pojęcie „dokumentu urzędowego”

Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego¹⁴, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.¹⁵

Danymi publicznymi są ponadto w szczególności:

- stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Przepisy gwarantują ponadto dostęp do informacji publicznej o majątku publicznym, w tym m.in. o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, jak również innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn.zm.)

¹⁵ Artykuł 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Każdy ma prawo uzyskać dostęp do informacji publicznej o pomocy publicznej, długu publicznym oraz ciężarach publicznych.

Udostępnieniu podlegają informacje:

- o organach władzy publicznej, w tym o ich statusie prawnym, organizacji, kompetencjach, majątku, osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- o zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym o sposobach załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach,
- o polityce władz, w tym o zamierzeniach, projektach aktów normatywnych, programach dotyczących realizacji zadań publicznych,
- o danych publicznych (dokumenty urzędowe, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez funkcjonariuszy publicznych, treść wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa),
- o majątku publicznym.

Jak już wspomniano wcześniej, omówiony tutaj katalog ma charakter otwarty, gdyż informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi **każda informacja o sprawach publicznych**.

Przykładowo, informację publiczną mogą stanowić dane o charakterze technicznym. Jeśli więc pytanie obywatela dotyczy szczegółów technicznych, np. funkcjonowania systemów informatycznych obsługujących urząd, to niewątpliwie jest to pytanie o informację publiczną (zob. wyrok NSA w Warszawie z 24 kwietnia 2015 r.; sygn. akt I OSK 1174/14).

Informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest także informacja o wysokości wynagrodzenia rzecznika prasowego resortu kultury i dziedzictwa narodowego. Tak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 20 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wa 1980/14).

Wskazać należy, że kwestię udostępniania informacji o wynagrodzeniach podmiotów jako informacji publicznej doprecyzował NSA w Warszawie w wyroku z 18 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 695/14). Sąd stwierdził, iż informacją publiczną nie jest to, jakie wynagrodzenie otrzymuje konkretna osoba, ale kwota wydawana na utrzymanie danego etatu ze środków publicznych.

Informacją publiczną są również wyroki dyscyplinarne prokuratorów (wyrok NSA w Warszawie z 2 czerwca 2015 r.; sygn. akt I OSK 2057/14), a nawet... wiek sędziego. WSA w Łodzi w wyroku z 21 października 2014 r. (sygn. akt II SAB/Łd 118/14) stwierdził bowiem, że „wiek sędziego (data jego urodzenia) jest nierozzerwalnie związane z tą funkcją i stanowi informację publiczną”.

5. Wyłączenia

Odmowa udzielenia informacji publicznej może nastąpić jedynie ze względu na jej niejawność¹⁶ (ochrona danych osobowych, prawo do prywatności, tajemnica państwowa, służbowa, skarbowa, statystyczna).

Artykuł 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na inne akty prawne chroniące wskazane w nich tajemnice¹⁷. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych¹⁸ oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹⁹.

Na mocy art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej²⁰ lub tajemnicę przedsiębiorcy²¹.

¹⁶ Informacja niejawna to informacja, która wymaga ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem, niezależnie od formy i sposobu jej wyrażenia, także w trakcie jej opracowania.

¹⁷ Przykładowo, informację publiczną udostępnianą na wniosek stanowią plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 284 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.). Informacji publicznej nie stanowią już jednak inne dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania audytu, takie jak kopie, odpisy, wyciągi, zestawienia i wydruki (art. 282 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 z późn.zm.).

¹⁹ Dotyczy m.in. ustaw chroniących informacje uzyskane w związku z wykonywanym zawodem (np. radcy prawnego, adwokata) lub działalnością (np. bankową, ubezpieczeniową).

²⁰ W opinii NSA w Warszawie (wyrok z 4 lutego 2015 r.; sygn. akt I OSK 531/14), „dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich imiona i nazwiska, podlegają dostępie do w trybie informacji publicznej - i nie podlegają wyłączeniu z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.”

²¹ Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażonym w wyroku z 3 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Go 519/14), „warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy

Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji²², w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

WAŻNE!

Wprowadzie przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, jednak ograniczenie wynikające z tego przepisu nie może mieć zastosowania gdy wniosek dotyczy osoby będącej funkcjonariuszem publicznym.

6. Kto ma obowiązek udostępnić informacje publiczne

Obowiązek udostępniania informacji publicznych ma każdy podmiot wykonujący zadania publiczne, który w ramach wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może wytwarzać lub pozyskiwać informację publiczną.

przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności”.

NSA w Warszawie w wyroku z 7 sierpnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2799/13) stwierdził, że „nie jest informacją publiczną biznesplan konkretnego przedsiębiorcy starającego się o dofinansowanie unijne.”

²² Jak wywiódł WSA w Warszawie w wyroku z 20 sierpnia 2014 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 412/14), *wprowadzie przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ogranicza prawo do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, jednak ograniczenie wynikające z tego przepisu nie może mieć zastosowania, gdy wniosek dotyczy osoby będącej funkcjonariuszem publicznym. Dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej są organami niezespólonej administracji rządowej (art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 525). Informacja o wydatkach organu, w tym dotycząca wynagrodzeń pieniężnych wypłacanych funkcjonariuszom publicznym, jest informacją o majątku publicznym i podlega dostępie do w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ochrona prywatności jest wyłączona, jeżeli chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne i jeżeli dana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji.*

Do udostępniania informacji publicznej - zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o dostępie do informacji publicznej - są obowiązane władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, będące w posiadaniu takich informacji, w szczególności²³:

- organy władz publicznych (państwowych i samorządowych),
- osoby, które reprezentują Skarb Państwa lub samorządy,
- osoby reprezentujące inne państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- inne podmioty (osoby) prawa publicznego,
- inne osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne, zlecone lub powierzone ustawą lub w drodze umowy albo porozumienia,
- inne osoby lub jednostki dysponujące majątkiem publicznym,
- partie polityczne,
- związki zawodowe,
- związki pracodawców.

²³ Jak stwierdził NSA w Warszawie w wyroku z 18 września 2014 r. (sygn. akt I OSK 45/14):

„1. Z treści art. 4 ust. 1-5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zwłaszcza z użytego w jego konstrukcji sformułowania „w szczególności” wynika, że dokonane przez ustawodawcę wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego. W powyższej regulacji elementem decydującym o tym, że określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest to, czy wykonuje on zadania publiczne. Uszczegółowienie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma charakter porządkujący i pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w odniesieniu do określonych podmiotów. Regulacja ta nie wyklucza istnienia innych podmiotów nienależących do żadnej z kategorii tam wymienionych, które z uwagi na to, że wykonują określone zadania publiczne, pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile ją posiadają. Struktura organizacyjna i własnościowa takich podmiotów nie ma zatem decydującego znaczenia.

2. Za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio.”

Obowiązek udostępniania informacji publicznej mają zarówno **władze publiczne, jak i organy władzy publicznej.**

Do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej należą zarówno Prezydent RP, Kancelaria Prezydenta RP (jako jednostka władzy publicznej wyodrębniona organizacyjnie i wykonująca zadania publiczne), poszczególni członkowie Rady Ministrów oraz bezpośrednio posłowie i senatorzy²⁴.

Władzą publiczną²⁵ (a tym samym podmiotem obowiązującym do udostępnienia informacji publicznej) jest również kurator oświaty jako kierownik jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 22 listopada 2006 r.; sygn. akt IV SAWr 712/06).

Organem władzy publicznej zaś, obowiązującym do udzielenia informacji publicznej, jest m.in. dyrektor szkoły publicznej. W przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego²⁶ wykonuje odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa.

Do organów władzy publicznej należą sądy i prokuratura. Organami właściwymi do załatwiania spraw objętych ustawą o dostępie do informacji publicznej są w tym przypadku: prezes danego sądu oraz prokurator kierujący urzędem prokuratury danego szczebla.

²⁴ Tryb udzielania informacji publicznej w odniesieniu do Sejmu i Senatu określają regulaminy obu izb - uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2014 r. poz. 529 z późn.zm.); uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn.zm.).

²⁵ Szerzej zob. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wyd. LexisNexis, 2012.

²⁶ Artykuł 34a w zw. z art. 5c pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.).

Organami władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej są też organy samorządu terytorialnego, a więc organy gminy powiatu i województwa.

Obowiązek udostępniania informacji publicznej mają także m.in. **podmioty wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym**²⁷.

Oznacza to, że do udostępniania informacji publicznej są również obowiązane m.in. organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia)²⁸, które realizują zadania publiczne dzięki otrzymanym dotacjom z budżetu państwa. Podmioty te nie są wprawdzie organami władzy publicznej, tym niemniej w określonym zakresie - dotyczącym ich publicznej działalności - mogą być obowiązane do udostępniania informacji publicznych.

Warto w tym miejscu wskazać, że do udostępniania informacji publicznej są również obowiązane m.in. publiczne szkoły wyższe (realizują bowiem zadania publiczne i dysponują funduszami publicznymi), jak i podmioty prowadzące szkoły niepubliczne²⁹. Należą one do kategorii podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W świetle tego przepisu podmiotami obowiązаныmi do udostępniania informacji publicznej są również m.in. spółki komunalne. Realizują one zadania publiczne będące zadaniami własnymi gminy (np. odprowadzanie ścieków) i przez udział gminy w strukturze właścicielskiej dysponują funduszami publicznymi.

²⁷ Do kategorii tej nie należą spółdzielnie mieszkaniowe (uchwała Składu 7 sędziów NSA z 14 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05; ONSAiWSA 2005/4/63).

²⁸ W tym także przez ich zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). **BIP to utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej** (art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Szerzej na ten temat zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68). Pieczę nad stroną główną BIP sprawuje Minister Administracji i Cyfryzacji.

²⁹ W świetle art. 70 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych, nawet gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne (por. wyrok NSA z wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2011 r.; sygn. akt I OSK 1630/11).

Tożsamy obowiązek spoczywa na Agencjach Rozwoju Regionalnego³⁰.

7. Formy udostępniania informacji publicznej

Artykuł 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa kilka form dostępu do informacji publicznej:

- 1) ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej³¹,
- 2) udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych (np. na tablicach w urzędzie miasta) lub przez zainstalowane w miejscach ogólnodostępnych urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją (art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej),
- 3) wstęp (fizyczny) na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia,
- 4) udostępnianie w centralnym repozytorium³²,

³⁰ Dotyczy osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 184). Zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 10 tej ustawy, pozycja dominująca to pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Nie chodzi zatem o wielkość udziałów w majątku spółki, tylko o udział w rynku właściwym. Z kolei rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

³¹ Zob. <https://www.bip.gov.pl/>

³² Centralne repozytorium, powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej, prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji.(art. 9b ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Są w nim umieszczane informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystanie w sposób użyteczny i efektywny. zasób informacyjny przeznaczony do umieszczenia w centralnym repozytorium oraz wskazać podmioty zobowiązane do jego przekazania. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 491 z późn.zm.) określa zasób informacyjny przeznaczony do umieszczenia w centralnym repozytorium oraz wskazuje podmioty obowiązane do jego przekazania. Zob. <https://danepubliczne.gov.pl/>

5) udostępnianie na wniosek lub w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Wskazać należy, że z art. 8 ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika obowiązek oznaczania informacji publicznych danymi określającymi podmiot udostępniający informację i tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść.

8. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej można złożyć pisemnie lub ustnie. Przy czym forma ustna (np. telefoniczna) dotyczy tylko informacji publicznej, która może być udostępniona „niezwłocznie”.

Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie jest obwarowane żadną szczególną formą lub wymogami formalnymi, nie ma urzędowego formularza takiego wniosku. Niektóre organy udostępniają na swoich stronach internetowych gotowy wzór wniosku do wypełnienia, jednak nie ma obowiązku skorzystania z takiego formularza.

Nie jest wymagana żadna specjalna treść wniosku. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wymaga uzasadnienia faktycznego ani uzasadnienia prawnego, a jedynie w miarę precyzyjnego wskazania zakresu żądanych informacji oraz miejsca i sposobu dostarczenia (odbioru) tych informacji.

Instytucja udostępniająca informację ma obowiązek umożliwić jej skopiowanie, wydrukowanie, przesłanie lub przeniesienie na powszechnie używany nośnik informacji (art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Z reguły informacja publiczna jest udostępniana na wniosek pisemny, jeśli jednak informacja może być udzielona ustnie niezwłocznie, wystarczy wniosek ustny:

- informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej³³ lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej);
- informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej³⁴ bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika zakaz udostępniania na wniosek informacji znajdujących się w BIP³⁵, jednak w takiej sytuacji udzielenie tej informacji będzie zależało od dobrej woli adresata wniosku (nie ma takiego obowiązku prawnego).

Zamieszczenie informacji w BIP nie ogranicza natomiast udostępniania informacji publicznych, które mogą zostać „niezwłocznie udostępnione” (art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W ramach tego trybu, mimo że dana informacja publiczna figuruje w BIP, można udzielić jej ustnie.

Wprawdzie postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej może wszcząć każdy, lecz wnioskujący nie powinien być anonimowy – w przeciwnym razie nie będzie wiadomo, do kogo kierować odpowiedź. Dodatkowo, anonimowość uniemożliwi tryb odwoławczy w razie odmowy udzielenia informacji publicznej.

³³ Jak stwierdził NSA w Wraszawie w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt I OSK 34/14), „tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, zaś wszystkie inne informacje, w tym w szczególności wymienione w art. 6 u.d.i.p. są udostępniane na wniosek bez względu na to czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także czy dostęp do tych informacji, tj. do internetu, domagający się ich udostępnienia ma łatwy czy też utrudniony. O obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie opublikowanej w Biuletynie, a będącej na stronie internetowej, przesądza nie dostęp do internetu, ale niepublikowanie w Biuletynie”.

³⁴ Dostęp do dokumentów zawierających informacje publiczne może polegać na ich okazaniu (por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 r.; sygn. akt II SA/Gd 594/14).

³⁵ Osoba występująca o informację publiczną może przykładowo nie mieć dostępu do Internetu.

W przypadku gdy wniosek jest składany przez osobę prawną, stowarzyszenie rejestrowane, jednostkę organizacyjną (firmę), zawsze istnieje obowiązek zbadania należytej reprezentacji.

Formy złożenia wniosku pisemnego

Wniosek pisemny o udostępnienie informacji publicznej można **złożyć osobiście, wysłać pocztą, faksem, czy też za pomocą elektronicznego formularza** (udostępnionego przez dany organ na jego stronie internetowej).

Wniosek taki można również **złożyć drogą elektroniczną w formie e-mail**, podając adres swojej poczty zwrotnej. WSA w Warszawie w wyroku z 16 marca 2009 r. (sygn. akt I OSK 1277/08; ONSAiWSA 2010/5/91) przyjął, że *„za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”*.

Wniosek o udzielenie informacji publicznej może zatem przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem.

Wniosek o udostępnienie informacji nie wymaga uzasadnienia

Pisemny wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁶ (dalej: k.p.a.), gdyż na tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów k.p.a.

Wniosku nie trzeba uzasadniać, bowiem art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej zwalnia osobę wykonującą prawo do informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego (wyjątek dotyczy jedynie uzyskania informacji przetworzonej - art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn.zm.).

Niemniej minimalne wymogi odnośnie takiego wniosku muszą obejmować jasne sformułowanie, z którego wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej, niezbędne jest bowiem wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 18 czerwca 2014 r.; sygn. akt II SAB/Gd 50/14).

WAŻNE!

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Takie sformułowanie przepisu oznacza, że organ, do którego występujemy o udostępnienie informacji publicznej, nie ma prawa żądać uzasadnienia wniosku o udostępnienie takiej informacji.

Koszty

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny³⁷, wyjątek od tej zasady określa art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do jej udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty³⁸ związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia³⁹ informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten **może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.**

Z treści powołanego przepisu wynika, że nie można obciążyć wnioskodawcy tą opłatą po udostępnieniu informacji w BIP.

³⁷ Artykuł 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

³⁸ Użyte w art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie „dodatkowe koszty” wskazuje, że nie chodzi o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Kosztem dodatkowym będzie w tej sytuacji wydatek rzeczywiście poniesiony ponad zwykły koszt funkcjonowania, związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji. Musi to być koszt wykraczający poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego (por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 r.; sygn. akt II SA/Gd 594/14).

³⁹ Przekształcenie informacji wiąże się z reguły ze zmianą nośnika, na którym została ona utrwalona (jest to zmiana formy, a nie treści informacji). W art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustawodawca posłużył się pojęciem przetworzenia informacji publicznej, o czym była mowa wcześniej. Dodatkowe koszty mogą powstać zarówno w związku z przetworzeniem, jak i przekształceniem informacji publicznej, zawsze jednak muszą to być koszty dodatkowe, związane z indywidualnym wnioskiem i wynikającym z niego sposobem udostępnienia informacji i jej rodzajem.

O wysokości opłaty (np. za konieczność wytworzenia dużej liczby kopii dokumentów) wnioskodawca jest powiadamiany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Udostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Przy czym jak słusznie zauważył WSA w Gdańsku w wyroku z 1 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 594/14), „z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika zobowiązanie do ustalenia opłaty, a jedynie możliwość jej wymierzenia. Obciążenie opłatą ma w tej sytuacji charakter uznaniowy, co nakłada na adresata wniosku o udostępnienie informacji obowiązek starannego rozważenia, czy w konkretnym wypadku opłatę tę wymierzyć, a ponadto wykazania, że w wyniku udostępnienia informacji publicznej, w sposób zgodny z wnioskiem, poniesione zostały dodatkowe koszty”.

WAŻNE!

Opłaty za udostępnienie informacji publicznej nie mogą być wprowadzone w formie cennika bądź stawek ryczałtowych⁴⁰.

Termin udostępnienia informacji publicznej

Udostępnianie informacji na wniosek następuje „bez zbędnej zwłoki”, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli jest to niemożliwe, należy w tym terminie powiadomić wnioskodawcę o powodach opóźnienia w przekazaniu informacji oraz o nowym terminie, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 594/14).

Odmowa udzielenia informacji publicznej

Odmowa udzielenia informacji publicznej następuje w formie decyzji administracyjnej, z tym że odwołanie od tej decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni (art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi⁴¹.

Przy czym uzasadnienie⁴² decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji. Zawiera także oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra (prywatność osoby fizycznej, tajemnice przedsiębiorstwa) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Odmowa udzielenia informacji publicznej następuje w przypadku, gdy dana informacja jest informacją publiczną, lecz na jej udostępnienie nie zezwala objęcie jej tajemnicami ustawowo chronionymi oraz potrzeba ochrony prywatności i danych osobowych.

⁴¹ Artykuł 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴² W opinii NSA w Warszawie wyrażonej w wyroku z 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt I OSK 1542/14), „skoro zasadą jest udostępnienie informacji, a ograniczenie tego prawa jest wyjątkiem, to na podmiocie zobowiązanym do udzielenia informacji spoczywa ciężar wykazania przesłanek uniemożliwiających jej udostępnienie. wyrok NSA w Warszawie z 17 grudnia 2014 r.”

Skarga na bezczynność organu

W razie gdy podmiot występujący o informację publiczną nie otrzyma odpowiedzi na wniosek w przewidzianym przepisami terminie, może złożyć skargę na bezczynność organu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴³.

Sąd, w zależności od okoliczności sprawy, może skargę na bezczynność organu oddalić albo umorzyć postępowanie. W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłość, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, albo dokonania czynności bądź stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, które wynikają z przepisów prawa oraz może wymierzyć organowi grzywnę gdy wnioskowała o to strona.

Do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się - zgodnie z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej - przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴, z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Podkreślić należy, że o bezczynności organu można mówić wyłącznie wtedy, kiedy wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot obowiązany do jej udzielenia.

Jak stwierdził NSA w Warszawie w wyroku z 11 marca 2015 r. (sygn. akt I OSK 934/14), „*bezczytność występuje wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie, lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma przy tym znaczenia*

⁴³ Artykuł 3 § 2 pkt 8 i art. 13 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty, lub czynność nie została dokonana, a w szczególności czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana wyrażającym się np. w odmowie wydania decyzji w związku z błędnym przekonaniem organu, że załatwienie sprawy nie wymaga jej wydania”.

Organ pozostaje w bezczynności jeżeli wadliwie uzna, że wniosek skarżącego zawiera braki formalne i nie udostępnia w przewidzianym terminie kopii zawartych umów, ani też nie wydaje decyzji o odmowie ich udostępnienia (por. WSA w Opolu w wyroku z 27 stycznia 2015 r.; sygn. akt II SAB/Op 88/14).

Istotne zastrzeżenie zawiera art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Otóż udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że **środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.**

W takiej sytuacji podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Umorzenie następuje w drodze decyzji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵ (art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn.zm.).

Sankcje za nieudzielenie informacji

Zgodnie z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku⁴⁶.

Przedmiotowa odpowiedzialność ma zatem postać odpowiedzialności karnej za występki.

„Nieudostępnieniem informacji publicznej” jest brak wypełnienia obowiązku utworzenia strony podmiotowej BIP, odmowa udostępnienia informacji publicznej w BIP i konsekwentna odmowa udostępnienia informacji na wniosek, wprowadzenie żądającego informacji w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji, niedopełnienie przez organy obowiązku udostępniania w BIP informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych, będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w BIP.

9. Uwagi końcowe

Na zakończenie jedna ważna kwestia. Otóż w ustawie o dostępie do informacji publicznej **nie uregulowano zasad postępowania** w sprawie wniosków powtarzających się, wniosków o obraźliwej treści, czy też wniosków, których celem byłoby zakłócenie funkcjonowania organu lub instytucji.

W opinii ekspertów, nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na wykorzystywaniu tego prawa do osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie

⁴⁶ W razie wprowadzenia żądającego informacji w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji, osoba zobowiązana do udostępnienia żadnej informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej w trybie art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zbiegu z innymi przepisami określonymi w Kodeksie karnym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2014 r.; sygn. akt II SAB/Wa 654/13).

prawa przez podmioty życia publicznego oraz jawność administracji i innych organów.

Powoływane w tekście orzeczenia pochodzą ze zbiorów sądów administracyjnych, większość z nich dostępna jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem:

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

10. Podstawa prawna

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 z późn.zm.).
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn.zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn.zm.).
5. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn.zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn.zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn.zm.).
9. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 184).
10. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn.zm.).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.).

12. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1114).
13. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2014 r. poz. 529 z późn.zm.).
14. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn.zm.).
15. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 z późn.zm.).
16. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 525).
17. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn.zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 491 z późn.zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68).