

Kamila Kędzierska

Rozdział I. Prawo do informacji w polskim porządku prawnym

1. Wstęp

Prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych zostało uregulowane w Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 wskazała, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z dyspozycją ww. przepisu prawo do informacji 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 informacji zostało dodatkowo rozszerzone w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, na mocy którego prawo do uzyskiwania informacji obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (temat ten jest szeroko opisany w rozdziale VI).

Zasada jawności

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało uregulowane w rozdziale II Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w części poświęconej wolnościom i prawom politycznym. Takie usytuowanie przedstawionego powyższej przepisu sugeruje, że uzyskiwanie informacji o sprawach publicznych ma ścisły związek z funkcjonowaniem obywatela w sferze politycznej. Zawarte w Konstytucji RP prawo do informacji jest równocześnie wyrazem nieskodyfikowanej, aczkolwiek wyinterpretowanej na podstawie przepisów ustawy zasadniczej zasady jawności (przejrzystości, transparentności) życia publicznego (politycznego)¹.

¹ Por. *M. Mucha*, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 57.

Informacja o sprawach publicznych

Uregulowanie w Konstytucji RP prawa do informacji o sprawach publicznych stanowi realizację zasad społeczeństwa obywatelskiego, w ramach którego obywatele mają możliwość zapoznawania się z funkcjonowaniem państwa i działalnością jego organów. Podkreślić jednak należy, że dla realizacji prawa do informacji niezbędne jest podejmowanie działań przez organy władzy publicznej, których celem jest zapewnienie praktycznej realizacji konstytucyjnego uprawnienia obywateli. Nie jest bowiem możliwe pełne zrealizowanie prawa do informacji bez współdziałania instytucji publicznych z obywatelem pragnącym zapoznać się z ich działalnością.

2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

– zakres przedmiotowy i podmiotowy

Szczegółowe ramy korzystania z prawa dostępu do informacji o sprawach publicznych wprowadziła do polskiego porządku prawnego DostInfPubU. Przepisy tej ustawy zawierają unormowania dotyczące zakresu informacji publicznej, podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania oraz sposobów zapoznawania się zainteresowanych podmiotów z tą informacją.

Zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej

Regulacja ustawowa rozszerzyła unormowanie konstytucyjne zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. W zakresie przedmiotowym DostInfPubU wprowadziła do polskiego prawa pojęcie informacji publicznej na określenie wszystkich informacji o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 DostInfPubU). Takie uregulowanie zapewnia szerszy zakres informacji, do których podmiot zainteresowany może uzyskać dostęp, jednakże definicja ustawowa informacji publicznej jest nieprecyzyjna i pozostawia miejsce do interpretacji w procesie udostępnienia informacji przez zobowiązane do tego podmioty.

Definicja informacji publicznej

Przepisy DostInfPubU nie zawierają precyzyjnej definicji informacji publicznej. Próbę dokładniejszego określenia zakresu pojęcia informacji publicznej, tj. „informacji o sprawach publicznych”, od początku obowiązywania DostInfPubU podejmują sądy administracyjne. Tytułem przykładu wskazać można poniższe orzeczenie.

Orzeczenie

Wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2013 r. (II SAB/Wa 373/13, Legalis), zgodnie z którym „informacją publiczną w rozumieniu ustawy 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. Zatem jest nią treść do-

2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej – zakres przedmiotowy i podmiotowy

kumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów”.

Podobne poglądy, zostały wyrażone przez WSA w Warszawie:

Orzeczenie

Wyrok z 4.7.2012 r. (II SAB/Wa 66/12, Legalis) oraz przez NSA w wyr. z 7.3.2012 r. (I OSK 2265/11, Legalis), który stwierdził, że: „...informacją publiczną będzie 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. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”.

Ustawodawca zawarł w art. 6 DostInfPubU przykładowy katalog informacji, które wchodzą w zakres pojęcia informacji publicznej – to obszerne wyliczenie jedynie przybliży zakresy spraw publicznych, których dotyczą informacje publiczne. W związku z powyższym zakres pojęcia informacji publicznej należy w konkretnych przypadkach interpretować raczej rozszerzająco niż zawężająco, z uwzględnieniem dyspozycji art. 1 DostInfPubU oraz art. 61 Konstytucji RP.

Orzeczenie

Oporając się na tożsamym toku rozumowania, NSA w wyr. z 2.7.2003 r. (II SA 837/03, Legalis) uznał, że „ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu”.

Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej

Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej uregulowany w DostInfPubU został rozszerzony w stosunku do regulacji konstytucyjnej zarówno w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa, jak i podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Unormowanie konstytucyjne zapewnia możliwość zapoznawania się z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publicznej, podczas gdy DostInfPubU zobowiązuje do udostępniania informacji publicznej władze publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 i 2 DostInfPubU), 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;
- 6) organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.), oraz partie polityczne.

Przedstawiony powyżej katalog, choć dosyć szczegółowy, zawiera jedynie przykładowe wyliczenie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu (art. 4 ust. 3 DostInfPubU).

Ważne

Podstawowym kryterium, które pozwala na wskazanie podmiotów zobowiązanych do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, jest wykonywanie zadań publicznych lub też dysponowanie majątkiem publicznym.

W praktyce oznacza to, że do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej zaliczyć należy także organizacje i podmioty prywatne, w zakresie wykonywania przez nie zadań o charakterze publicznym oraz korzystania przez nie ze środków publicznych.

Powszechne prawo dostępu do informacji o sprawach publicznych

Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa do informacji publicznej w regulacji ustawowej ma również miejsce w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji o sprawach publicznych. Unormowanie konstytucyjne przyznało omawiane prawo jedynie obywatelom, podczas gdy przepisy DostInfPubU zrezygnowały w tym zakresie z jakichkolwiek ograniczeń, przyznając możliwość zapoznawania się z informacją publiczną każdemu (art. 2 ust. 1 DostInfPubU).

Takie uregulowanie omawianej problematyki rozszerza krąg podmiotów mających prawo dostępu do informacji publicznej na wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jak również wszelkie grupy osób niepowiązanych w sformalizowane struktury organizacyjne.

Powszechne prawo dostępu do informacji o sprawach publicznych zapewnia szerszą realizację zasad państwa obywatelskiego, w ramach którego każdy zainteresowany podmiot może uzyskać interesujące go informacje o działalności organów władzy publicznej oraz o osobach sprawujących funkcje publiczne. Z drugiej jednak strony, przyznanie tego uprawnienia nie tylko obywatelom, mogącym aktywnie uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej, stawia pod znakiem zapytania motyw wprowadzenia takiego modelu. O ile bowiem zasadne jest, aby obywatele mogli zapoznawać się z działalnością organów władzy publicznej, a następnie wykorzystywać zdobytą w ten sposób wiedzę do wykonywania pozostałych przyznanych im na mocy Konstytucji RP i ustaw szczególnych praw i wolności obywatelskich (głównie w sferze politycznej – chociażby przez czynne i bierne uczestnictwo w wyborach), o tyle trudno wyobrazić sobie tożsame uzasadnienie dla uzyskiwania informacji publicznych przez np. spółki kapitałowe, nastawione jedynie na osiąganie zysku, nie zaś na aktywne uczestnictwo w życiu publicznym i politycznym państwa.

Niezależnie jednak od powyższych wątpliwości, które zrodziły się w efekcie kilkunastoletniej praktyki stosowania przepisów DostInfPubU, podkreślić należy, że zapewnienie powszechnego dostępu do informacji publicznej rodzi konieczność szczegółowego uregulowania granic tego prawa oraz dokładnego wskazania sposobów jego realizacji.

Sposoby udostępniania informacji publicznej

Przepisy DostInfPubU zakładają, że zainteresowane podmioty dysponują kilkoma sposobami na zapoznanie się z informacjami o sprawach publicznych. Osoby zainteresowane mogą korzystać ze stron internetowych BIP, mają możliwość wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych. Kolejnym sposobem jest zapoznawanie się z dokumentami udostępnionymi poprzez wyłożenie lub ogłoszenie w miejscach publicznie dostępnych. W sytuacji nieudostępnienia informacji na stronach BIP, informacja podlega również udostępnieniu na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Każdy z przedstawionych powyżej sposobów dostępu do informacji publicznej przeznaczony jest dla nieco innej kategorii informacji publicznych i odzwierciedla zróżnicowane sposoby działania organów władzy publicznej.

3. Biuletyn Informacji Publicznej

Biuletyn Informacji Publicznej jako urzędowy publikator teleinformatyczny został utworzony na podstawie przepisów art. 8 i nast. DostInfPubU, natomiast szczegółowe warunki jego funkcjonowania zostały określone w BIPR. Zadaniem BIP działającego jako ujednoczony system stron internetowych poszczególnych podmiotów zobowiązanych do jego prowadzenia jest zapewnienie powszechnego dostępu do informacji publicznych nieograniczonemu odbiorcy. Ten sposób udostępniania informacji ma zalety zarówno dla podmiotów zainteresowanych dostępem do informacji publicznej – zapewnia bowiem bezpłatny dostęp z każdego miejsca na świecie, jak i dla podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji – pozwala bowiem na minimalizację nakładów związanych z ewentualnym udostępnianiem tych samych informacji w trybie na wniosek.

Niezależnie jednak od powyższych zalet, udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem stron BIP jest zazwyczaj nie w pełni satysfakcjonujące z punktu widzenia podmiotu realizującego przysługujące mu prawo dostępu do informacji. Dzieje się tak dlatego, że jakkolwiek strony podmiotowe BIP poszczególnych jednostek powinny być ujednoczone, to różnią się one znacznie, zarówno pod względem zastosowanego interfejsu, jak i zawartości.

Wymogi w zakresie zawartości stron podmiotowych BIP

Minimalne wymogi w zakresie zawartości stron podmiotowych BIP zostały zawarte w BIPR – § 11 ust. 1 precyzuje, że strona ta zawiera w szczególności:

- 1) logo (znak graficzny) BIP, umieszczone w górnej części strony;
- 2) adres redakcji strony podmiotowej BIP;
- 3) imię i nazwisko, numer telefonu, numer telefaksu i adres poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę podmiotową BIP;
- 4) instrukcję korzystania ze strony podmiotowej BIP;
- 5) menu przedmiotowe umożliwiające odnalezienie:
 - a) informacji publicznych, o których mowa w art. 8 ust. 3 zd. pierwsze DostInfPubU²,

² Art. 8 ust. 3 zd. pierwsze DostInfPubU przez odesłanie do art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 DostInfPubU zobowiązuje do zamieszczenia w BIP informacji pozwalających na odnalezienie w BIP następujących informacji o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
 - a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - b) projektowaniu aktów normatywnych,

- b) innych informacji publicznych, o których mowa w art. 8 ust. 3 zd. drugie DostInfPubU, a w szczególności takich, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje,
 - c) informacji publicznych przeznaczonych do publikacji w BIP na podstawie przepisów odrębnych;
- 6) moduł wyszukiwujący.

Dodatkowym wymogiem zawartym w § 11 ust. 2 BIPR jest zakaz zamieszczania reklam na stronach BIP.

-
- c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 DostInfPubU, w tym o:
- a) statusie prawnym lub formie prawnej,
 - b) organizacji,
 - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
 - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
 - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5 DostInfPubU,
 - f) majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 DostInfPubU, 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 rozstrzygania,
 - 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,
 - h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych;
- 4) dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających;
- 5) treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej;
- 6) informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 7) informacji o majątku publicznym, w tym o:
- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
 - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
 - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,
 - d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
 - e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a–c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów KSH, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
 - f) długu publicznym,
 - g) pomocy publicznej,
 - h) ciężarach publicznych.

Ważne

Ogólne wytyczne zawarte w aktach prawnych pozwalają podmiotom zobowiązanym do udostępniania informacji za pośrednictwem stron BIP do pewnej interpretacji, zarówno w zakresie wyboru formy prezentowania informacji, jak i ich zakresu i szczegółowości.

Wydaje się, że w dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego korzystanie przez podmioty wykonujące funkcje publiczne z tego sposobu udostępniania informacji powinno być jak najszersze, a strony BIP powinny być traktowane jako podstawowy kanał komunikacji z obywatelami. Zamieszczanie na stronach BIP dużej liczby informacji publicznych zapewnia podmiotom zainteresowanym bezpośrednio zapoznanie się z informacją publiczną, z drugiej jednak strony może wprowadzać niepotrzebny chaos i utrudniać dotarcie do konkretnych danych. Dlatego też podmioty tworzące strony BIP powinny dbać nie tylko o ich merytoryczną zawartość, lecz także (a może nawet przede wszystkim) o wybór takiej ich formy, która ułatwi przeciętnemu użytkownikowi internetu łatwe i sprawne korzystanie. Realizacji tego celu służyć mogą zarówno czytelne menu zawarte na stronie, jak i często stosowane odnośniki do informacji podobnych, a także wyszukiwarki, zapewniające bezpośrednie dotarcie do poszukiwanych dokumentów czy informacji.

Podkreślić należy, że ustawodawca nie przewidział w ramach przepisów DostInfPubU wyraźnej możliwości wypełniania obowiązku udostępniania informacji publicznej przez podmioty zobowiązane za pomocą stron i serwisów internetowych innych niż BIP. O ile bowiem art. 10 ust. 1 DostInfPubU wyraźnie wskazuje, że na wniosek zainteresowanego podmiotu informacja publiczna jest udostępniana w sytuacji braku jej zamieszczenia na stronach BIP, o tyle brak jest analogicznego postanowienia odnoszącego się do innych narzędzi teleinformatycznych.

4. Wstęp na posiedzenia organów kolegialnych

Drugim ze sposobów realizacji prawa dostępu do informacji publicznej przewidzianym w DostInfPubU jest możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Jawność i dostępność posiedzeń tych organów została zagwarantowana w dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18–20 DostInfPubU.

Dostęp do posiedzeń uregulowany w DostInfPubU rozumiany jest w bardzo szeroki sposób, obejmujący z jednej strony wstęp na posiedzenia, z drugiej zaś różnego rodzaju pośrednie metody zapoznawania się z przebiegiem obrad, tj. udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących ich posiedzenia. Takie uregulowanie omawianej kwestii wychodzi naprzeciw oczekiwaniom osób ewentualnie zainteresowanych zapoznaniem się ze sprawami publicznymi omawianymi w trakcie posiedzeń organów kolegialnych. Nie zawsze bowiem występuje możliwość zapewnienia bezpośredniego udziału (fizycznej obecności) wszystkim zainteresowanym podmiotom,

choćby z uwagi na ograniczenia lokalowe czy techniczne. Z drugiej strony, ustawodawca preferuje takie sposoby udostępniania informacji publicznej, które umożliwiają zapoznanie się z nią w sposób zdalny. Tym sposobem, przy wykorzystaniu technologii teleinformatycznych, możliwe jest udostępnienie informacji osobom, które z różnych przyczyn nie mogą osobiście obserwować przebiegu posiedzeń interesujących ich organów.

Powszechna jawność i dostępność posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów może zostać ograniczona na podstawie przepisów szczególnych, zezwalających na możliwość utajnienia obrad. Ponadto ustawodawca przewidział w art. 18 ust. 4 DostInfPubU możliwość ograniczenia dostępu do posiedzeń ww. organów z przyczyn lokalowych i technicznych, z tym jednak zastrzeżeniem, że ograniczenia te nie mogą prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

5. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek

Regulując prawo dostępu do informacji publicznej, ustawodawca przewidział, niezależnie od powyższych sposobów, bardziej indywidualną metodę zapoznawania się przez zainteresowane podmioty z informacjami o sprawach publicznych. Przepisy DostInfPubU zakładają możliwość składania przez podmioty zainteresowane wniosków o udostępnienie informacji publicznej do wszystkich podmiotów wymienionych w art. 4 DostInfPubU. Wnioski te obejmować mogą swoim zakresem całość spraw publicznych prowadzonych przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane, prawo dostępu do informacji publicznej zostało uregulowane w przepisach DostInfPubU jako prawo powszechne, przysługujące każdemu. Założenie to odnosi się również do procedury związanej z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek. Zapytanie o informację publiczną może zostać złożone zarówno przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jak i przez dowolny inny podmiot, nieposiadający sformalizowanej struktury.

Orzecznictwo

Zaznaczyć jednak należy, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez WSA w post. z 18.2.2010 r., II SAB/Wa 197/09, Legalis, „przepis art. 2 ust. 1 DostInfPubU [...] nie przewiduje uprawnienia organu administracji publicznej do występowania do innego podmiotu, zobowiązanego na podstawie art. 4 DostInfPubU, [...] o udzielenie informacji. [...] Jednak termin ten [»każdy«] nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż ustawa ta ma służyć do »bezpłatnego informowania obywateli w sposób i czasie zapewniający aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku (uzasadnienie do poselskiego projektu DostInfPubU Druk Sejmowy nr 2094, z dnia 30.6.2000 r., s. 18). Celem [DostInfPubU] jest informowanie obywateli o stanie »spraw publicznych«, a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów. [...] Tak

więc, biorąc pod uwagę cel i sens [DostInfPubU], należy wskazać, iż sformułowanie »każdy« oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego», z wyłączeniem organów władzy publicznej.

W odniesieniu do osób fizycznych ustawodawca nie przewidział ograniczeń związanych z posiadaniem pełnej lub ograniczonej zdolności do czynności prawnych.

Ważne

Wnioskować o informację publiczną może zarówno osoba posiadająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych, jak i nieposiadająca w ogóle takiej zdolności (np. małoletni czy osoba ubezwłasnowolniona całkowicie).

Możliwość wnioskowania o udostępnienie informacji publicznej nie jest związana z koniecznością wykazania interesu faktycznego ani też prawnego w uzyskaniu danej informacji.

W związku z występowaniem obu powyższych okoliczności postępowanie związane z tym trybem pozyskiwania informacji publicznej zostało maksymalnie odformalizowane. Oznacza to, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej może zostać złożony w dowolnej formie – pisemnej (listownie lub osobiście na dzienniku podawczym konkretnej instytucji), elektronicznie (z wykorzystaniem platformy ePUAP, profilu zaufanego, podpisu elektronicznego lub za pośrednictwem poczty elektronicznej), telefonicznie lub ustnie.

Udostępnianie informacji przetworzonej

Istnieje jednak wyjątek przewidziany w art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU, który dotyczy udostępniania informacji przetworzonej. Ustawodawca zastrzegł, że informację przetworzoną udostępnia się tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W odniesieniu do tego typu informacji problematyczna pozostaje zarówno definicja informacji przetworzonej, jak i szczególnej istotności dla interesu publicznego. Zgodnie z poglądem podnoszonym w literaturze przedmiotu „za sprawę szczególnie istotną dla interesu publicznego należy uznać taką, która – ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej (w tym także przez inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim współuczestniczą w procesie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa) ich uprawnień i obowiązków”³.

³ M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji publicznej i jego granice: wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych, Wrocław 2002, s. 139.

Definicja informacji przetworzonej

Problematyka zakresu pojęcia informacji przetworzonej podejmowana jest szeroko w judykaturze.

Orzeczenie

Zgodnie z wyr. NSA z 5.3.2013 r. (I OSK 3097/12, Legalis): „Informacją przetworzoną jest jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Przetworzenie informacji wymaga zatem dokonania stosownych działań analitycznych, zebrania lub zsumowania pojedynczych informacji na podstawie różnych kryteriów wynikających z treści wniosku”.

Uznaje się, że to właśnie z uwagi na konieczność znacznego zaangażowania po stronie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji przetworzonej ustawodawca wprowadził ograniczenie w postaci konieczności wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Ma to w założeniu przeciwdziałać nadmiernemu obciążeniu administracji przygotowaniem opracowań dotyczących informacji publicznych niejako na zamówienie konkretnego wnioskodawcy. Brak takiego obostrzenia mógłby doprowadzić w skrajnych przypadkach do paraliżu funkcjonowania administracji publicznej oraz konieczności angażowania środków osobowych i finansowych dla realizacji jednostkowych wniosków.

Brak konieczności legitymowania się interesem prawnym lub faktycznym, jak również brak wymogów dotyczących zdolności do czynności prawnych (w przypadku osób fizycznych) i osobowości prawnej (w przypadku innych podmiotów) wpływa również na możliwość składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w których brak jest pełnej identyfikacji wnioskodawcy.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

PREZYDENT MIASTA XYZ

**ul. Długa 1
99-999 XYZ**

WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) wnoszę o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

Rejestr decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę dla następujących działek: nr 1, 2, 3, 4 obr. 1 jednostka ewidencyjna ABC.

Sposób i forma przekazania wnioskowanej informacji publicznej*:

- przesłanie w formie elektronicznej na adres e-mail
- przesłanie w formie papierowej pod adres: Jan Kowalski, ul. Piękna 1, 99-999 XYZ
- odbiór osobisty (w formie papierowej/elektronicznej)
- inna forma:

Dane wnioskodawcy**:

Imię i nazwisko/nazwa: Jan Kowalski

Adres zamieszkania/siedziba: ul. Piękna 1, 99-999 XYZ

Telefon/faks: e-mail:

Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych wyszczególnionych powyżej w celu realizacji niniejszego wniosku (zgodnie z ustawą z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych; t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.).

.....
(data)

.....
(podpis)

* proszę zakreślić właściwe pole

** podanie danych jest dobrowolne; skuteczne doręczenie odpowiedzi na wniosek jest uzależnione od podania poprawnych danych adresowych

Powyższy wniosek o udostępnienie informacji publicznej został sporządzony z wykorzystaniem przykładowego formularza wniosku. Udostępnienie formularza wniosku przez podmiot zobowiązany (zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej) musi być dokonane z zastrzeżeniem dobrowolności korzystania z niego przez podmioty zainteresowane uzyskaniem informacji publicznej.

Wnioskodawca zwrócił się do Prezydenta Miasta XYZ o udostępnienie informacji publicznej z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej. We wniosku został wskazany:

- 1) adresat (poprawnie, zgodnie z właściwością miejscową organu);
- 2) zakres wnioskowanych informacji – w sposób jasny i klarowny, niebudzący wątpliwości;
- 3) sposób i forma przekazania informacji – w formie papierowej pod wskazany adres;
- 4) dane wnioskodawcy, tj. imię i nazwisko oraz adres (wnioskodawca nie ma obowiązku podawania jakichkolwiek informacji poza tymi, które umożliwiają przekazanie wnioskowanych informacji);
- 5) zgodę na przetwarzanie danych osobowych w podanym zakresie.

W związku z faktem, że wniosek został przesłany do właściwego podmiotu, który jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, powinien on w odpowiedzi przekazać wnioskowany rejestr w formie papierowej (kserokopii, wydruku itd.) pod wskazany we wniosku adres bez zbędnej zwłoki, nie później niż w 14 dni od daty wpływu wniosku do podmiotu zobowiązanego.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej – wersja elektroniczna

Od: xxx@xxx.com [mailto:xxx@xxx.com]

Wysłane: Wtorek, 1 czerwca, 2015 12:09

Do: umk [umk@um.xyz.pl]

Temat: Wniosek o dostęp do informacji publicznej

Na podstawie art. 10 w zw. z art. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji zwracam się o udostępnienie w postaci skanu oryginału lub kopii umowy zawartej między Miastem XYZ a Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. Jej przedmiotem było wykonanie i utrzymanie systemu teleinformatycznego ewidencji kierowców, z wykorzystaniem którego organ wydający prawo jazdy lub pozwolenie wykonuje czynności związane z wydawaniem praw jazdy.

Proszę o przekazanie rzeczowej informacji e-mailem pod adres: xxx@xxx.com.

Wniosek został złożony za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres e-mail Urzędu Miasta XYZ w sprawie udostępnienia wersji elektronicznej umowy zawartej pomiędzy Gminą Miejską XYZ a PWPW S.A.

We wniosku został wskazany:

- 1) adresat (poprawnie, zgodnie z właściwością miejscową organu);
- 2) zakres wnioskowanych informacji – w sposób jasny i klarowny, niebudzący wątpliwości;
- 3) sposób i forma przekazania informacji – w formie elektronicznej (skan) pod wskazany adres;
- 4) dane wnioskodawcy, tj. adres e-mail (wnioskodawca nie ma obowiązku podawania jakichkolwiek informacji poza tymi, które umożliwiają przekazanie wnioskowanych informacji).

W związku z faktem, że wniosek został przesłany do właściwego podmiotu, który jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, powinien on w odpowiedzi przekazać skan wnioskowanego dokumentu w formie elektronicznej pod wskazany we wniosku adres e-mail (wnioskodawca nie wskazał rodzaju pliku, w jakim oczekuje przekazania informacji – musi to być jednak typ powszechnie używany, by umożliwić zapoznanie się z jego zawartością) bez zbędnej zwłoki, nie później niż 14 dni od daty wpływu wniosku do podmiotu zobowiązanego.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej – wniosek telefoniczny

NOTATKA SŁUŻBOWA

W dniu 15.1.2015 r. pani *Anna Nowak* złożyła telefonicznie wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący udostępnienia kserokopii dokumentacji sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Zakopiańska – Zawila”.

W dniu 17.1.2015 r. pani *Anna Nowak* odebrała kserokopie wnioskowanych dokumentów (fragment rysunków planu z różnych etapów ich opracowania).

Notatkę sporządził:

Jan Kowalski
.....
inspektor

XYZ, 17.5.2013 r.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z zakresu planowania przestrzennego został złożony telefonicznie. W związku z faktem, że odpowiedź (tj. przekazanie kopii wnioskowanych dokumentów) mogła zostać udzielona niezwłocznie, nie było wymagane złożenie przez wnioskodawcę pisemnego wniosku. Wnioskowana informacja została następnie odebrana osobiście przez wnioskodawcę w siedzibie właściwego organu.

W celu udokumentowania faktu złożenia wniosku oraz udostępniania informacji w wnioskowanym zakresie właściwy pracownik organu sporządził notatkę służbową.

Zaznaczyć należy, że mimo znacznego odformalizowania wnioskowego trybu udostępniania informacji publicznej wniosek nie może być anonimowy.

Orzeczenie

Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Olsztynie (wyr. WSA z 12.4.2012 r., II SAB/Ol 33/12, Legalis), „[...] przyjąć należy, że wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. [...] Każdy zatem wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem”.

Podkreślić również należy, że z uwagi na brak konieczności pełnej identyfikacji podmiotu składającego wniosek o udostępnienie informacji publicznej organ, do którego trafia wniosek, nie ma możliwości sprawdzania poprawności reprezentacji wnioskodawców – ma to zastosowanie zarówno do osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, jak i do pełnomocników występujących w imieniu osób fizycznych. Zachodzi to w związku z faktem, że niezależnie od osoby wnioskodawcy, jej statusu oraz ewentualnego umocowania do występowania w imieniu innego podmiotu każdemu zostanie udostępniona taka sama pod względem zakresu i merytorycznej zawartości informacja publiczna.

Termin rozpatrzenia wniosku

Wniosek o informację publiczną skierowany do podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji podlega rozpoznaniu bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od daty wpływu wniosku (art. 13 ust. 1 DostInfPubU). Ewentualne przedłużenie terminu możliwe jest na podstawie art. 13 ust. 2 DostInfPubU, maksymalnie do dwóch miesięcy liczonych od daty wpływu wniosku.

Ustawodawca zastrzegł, że skorzystanie przez podmiot zobowiązany do udostępniania informacji możliwości udzielenia informacji w przedłużonym terminie uzależnione jest od łącznego wystąpienia dwóch przesłanek:

- 1) niemożności udostępniania informacji publicznej w terminie 14 dni od daty wpływu wniosku oraz

- 2) powiadomienia wnioskodawcy przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji (w ciągu 14 dni) o powodach opóźnienia i terminie załatwienia wniosku.

Kluczowe znaczenie w przypadku przedłużenia przez podmiot zobowiązany terminu do udostępnienia informacji publicznej ma przesłanka wskazana w pkt 1), tj. niemożność zadośćuczynienia wnioskowi w przepisany terminie 14 dni. Niezbędne jest, aby przyczyny tej niemożności były rzeczywiste i miały związek z procesem przygotowywania odpowiedzi na konkretny wniosek. Informacja o powodach przedłużenia terminu przekazywana wnioskodawcy nie może być ogólnikowa – musi wskazywać występujące okoliczności, które uniemożliwiają udzielenie odpowiedzi w terminie 14 dni. Ustawodawca nie wskazał katalogu takich sytuacji, w związku z czym każdy podmiot zobowiązany musi dokonać osobnej analizy każdego zaistniałego przypadku. Wydaje się, że przesłanki te mogą być dwojakiego rodzaju – z jednej strony wyróżnić można grupę przyczyn związanych immanentnie z przedmiotem wniosku (treścią zapytania), z drugiej natomiast właściwości podmiotu udzielającego informacji publicznej.

Przyczyny związane z informacją, o którą pyta wnioskodawca, mogą odnosić się np. do obszerności zapytania, konieczności przeprowadzenia kwerendy posiadanych dokumentów w celu wyselekcjonowania konkretnych materiałów, jak również do konieczności odpowiedzi na pytanie, czy wnioskowana informacja stanowi informację publiczną. Z zasygnalizowanym powyżej zagadnieniem wiąże się nieodłącznie kwestia informacji przetworzonej. Druga grupa przyczyn dotyczyć będzie zwłaszcza podmiotów, które zobowiązane są do udostępniania informacji publicznej niejako dodatkowo, obok prowadzenia głównej działalności o zupełnie odmiennym charakterze. Do tej grupy zaliczyć można niewątpliwie placówki oświatowe, szpitale, zakłady opiekuńczo-lecznicze, jednostki kultury itd.

Prawidłowe rozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej wymaga przeprowadzenia odpowiednich analiz przez organ, do którego wpłynął wniosek. Po pierwsze, należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wnioskowana informacja stanowi informację publiczną. W tym zakresie odwołać się należy zarówno do treści art. 6 DostInfPubU, jak i do dorobku judykatury (przykładowe orzeczenia sądów administracyjnych zostały przytoczone wcześniej). W przypadku zakwalifikowania wniosku jako niedotyczącego informacji publicznej adresat wniosku powinien poinformować wnioskodawcę o tym fakcie. Przekazanie w odpowiedzi na wniosek informacji, że zakres wniosku nie dotyczy informacji publicznej, jest czynnością materialno-techniczną – nie jest w tym przypadku wymagane zachowanie formy aktu administracyjnego (postanowienia ani decyzji).