

Dostęp do informacji publicznej

OES

Wprowadzenie

Współczesne państwo posiada bardzo szeroki dostęp do informacji dotyczących obywateli. Chodzi o rozmaite dane osobowe i majątkowe gromadzone w urzędowych rejestrach, zbiorach i ewidencjach. Argusowe oko władzy obserwuje aktywność obywateli, którzy dla skuteczności podejmowanych działań oraz w celu wypełnienia rozmaitych obowiązków (w tym podatkowych), muszą zgłaszać do urzędów rozmaite oświadczenia o swojej sytuacji osobistej lub materialnej.

Dla przeciwwagi obywatele mogą pozyskiwać informacje na temat działania władzy publicznej. Obywatele posiadają prawne instrumenty pozwalające na praktyczną realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy. Podstawowe znaczenie ma prawo dostępu do informacji publicznej, które jest prawem politycznym. W demokratycznym państwie prawa dostęp do informacji o sprawach publicznych jest instrumentem kontroli funkcjonowania sfery publicznej. Dostęp do informacji stał się elementem wolności obywatelskiej i praktycznym sposobem wywierania presji na władzę publiczną.

I. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wobec tego ustawy obowiązek udzielenia informacji spoczywa na każdym podmiocie, który wykonuje zadania władzy publicznej, także na podstawie powierzenia lub zlecenia i gospodaruje majątkiem publicznym. Ponieważ art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo jednostki do uzyskiwania informacji z działalnością podmiotów wskazanych w tym przepisie, a nie wyłącznie z samymi podmiotami, w oderwaniu od wykonywanej przez nie działalności, informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności, nie jest informacją publiczną (zob. wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 1932/18). Dla przykładu izba rzemieślnicza lub izba rolnicza, które wykonują określone zadanie publiczne mają obowiązek udostępnić informacje dotyczące realizacji konkretnego zadania, ale nie muszą ujawniać innych danych.

W odmienny sposób określono krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), (dalej: u.d.i.p.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, 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) partie polityczne;
- 7) organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia

24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy, a nie zamknięty. Każdy podmiot, niezależnie od tego, czy usytuowany jest w systemie organów państwa, czy też poza tym systemem, zobowiązany jest do udostępnienia informacji, które uzyskał w związku z wykonywaniem zadań publicznych.

Inną kwestią jest ustalenie konkretnej osoby zobowiązanej do udostępnienia informacji publicznej. Dla przykładu, jeśli zapytanie wpłynie do sędziego lub pracownika sądu, to obowiązek udzielenia informacji spoczywa w każdym przypadku na prezesie sądu. Na pytanie kierowane do Prezydenta RP odpowiedź będzie udzielał szef Kancelarii Prezydenta RP. Na ogół obowiązek udzielenia informacji spoczywa na osobie kierującej danym organem władzy lub innym podmiotem.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest przejawem jawności działania władzy publicznej. Zasada transparentności wykonywania zadań publicznych chroni przed nadużyciami i otwiera możliwość kontroli społecznej.

II. Wstęp publiczności na posiedzenia organów kolegialnych

Przejawem jawności działania niektórych organów władzy publicznej jest możliwość obserwowania tychże organów podczas obradowania i podejmowania uchwał. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku

lub obrazu. Tryb zapewnienia wstępu na obrady Sejmu i Senatu określają ich regulaminy (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559), (dalej: u.s.g.), obywatele mają prawo wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji. Analogicznie w myśl art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 528), (dalej: u.s.p.), obywatele mają prawo wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji. Tak samo obywatele mają prawo wstępu na sesje sejmiku województwa i posiedzenia jego komisji, o czym stanowi art. 15a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 547), (dalej: u.s.w.). Przy czym wstęp na salę obrad i zajęcie miejsc dla publiczności nie tworzy uprawnień do zabierania głosu. Obywatel może jedynie biernie obserwować przebieg obrad.

Organami kolegialnymi pochodzącymi z wyborów powszechnych są także rada sołecka, rada dzielnicy i rada osiedla (art. 20 u.d.i.p., art. 5, art. 35, art. 36 i art. 37 u.s.g.). Również obrady tych organów powinny odbywać się w sposób jawny z udziałem publiczności. Oddzielnie zwrócić należy uwagę na zebranie wiejskie, które jest organem uchwałodawczym w sołectwie, ale nie pochodzi z wyborów. Zebranie wiejskie tworzą stali mieszkańcy sołectwa, którzy stawili się na obrady w wyznaczonym terminie i miejscu. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że mieszkaniac przychodząc na zebranie wiejskie stają się w tym momencie funkcjonariuszem publicznym, a jego dane umieszczone na liście obecności stają się informacją publiczną.

Kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa wstępu na ich obrady. W miarę potrzeby należy zapewnić transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń tych organów.

Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów kolegialnych z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom (art. 18 ust. 3 i 4 u.d.i.p.).

Jeśli obywatel nie skorzystał z osobistego dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, to w późniejszym czasie może wystąpić do odpowiedniego organu o udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących przebieg posiedzenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.). Organy kolegialne mają obowiązek udostępniać protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady (art. 19 u.d.i.p.).

III. Udostępnienie dokumentów

Najbardziej typowym sposobem pozyskiwania informacji publicznej jest wgląd do dokumentów urzędowych. W myśl art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów. Konstytucyjne rozumienie dokumentu jest szerokie, gdyż odnosi się do każdego materialnego nośnika danych. Zatem obok dokumentu w postaci papierowej udostępnić można także dokumenty mające także postać elektroniczną lub fotochemiczną.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu tej ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Jako przykłady dokumentów urzędowych wymienione zostały:

- 1) treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć;
- 2) dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających;
- 3) treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.).

Ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego wymieniają wśród dokumentów podlegających udostępnieniu: protokoły posiedzeń organów gminy, powiatu i samorządu województwa oraz protokoły komisji rady gminy, komisji rady powiatu i komisji sejmiku województwa. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa odpowiednio statut gminy, statut powiatu oraz statut województwa (art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g.; art. 8a ust. 2 i 3 u.s.p.; art. 15a ust. 2 i 3 u.s.w.). Statuty mają charakter prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na danym terenie. Ustawodawca zaznaczył, że prawo obywateli do uzyskiwania informacji dotyczy dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych.

IV. Formy upowszechniania informacji publicznej

Upowszechnienie informacji publicznej jest sposobem jej udostępnienia bez ograniczeń. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publikuje je z własnej inicjatywy, adresując informację do nieograniczonego kręgu anonimowych odbiorców. Jest to w istocie publiczne ogłoszenie informacji.

Przykładem powszechnie dostępnych informacji są wynikowe informacje statystyczne (art. 14 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 459).

Podmiot zobowiązany ogłasza informację publiczną, w tym niektóre dokumenty urzędowe, w oficjalnym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej (art. 8 u.d.i.p.). Każdy organ władzy lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne tworzy i utrzymuje stronę podmiotową BIP, na której umieszcza w szczególności informacje o:

- 1) statusie prawnym lub formie prawnej,
- 2) organizacji,
- 3) przedmiocie działalności i kompetencjach,
- 4) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- 5) strukturze własnościowej,
- 6) majątku,
- 7) trybie działania,
- 8) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- 9) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- 10) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- 11) przebiegu i efektach kontroli oraz wystąpieniach, stanowiskach, wnioskach

i opiniach podmiotów ją przeprowadzających, 12) majątku publicznym, w tym: długu publicznym, pomocy publicznej i ciężarach publicznych. Stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej tworzy minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 9 ust. 1 u.d.i.p.).

Inny sposób upowszechnienia informacji publicznej adresowanej do każdego zainteresowanego, polega na udostępnianiu informacji w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1641). Portal danych to powszechnie dostępny system teleinformatyczny prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Wymieniony portal danych służy do udostępniania informacji sektora publicznego takich, jak: dane badawcze utrwalone w postaci elektronicznej; dane dynamiczne utrwalone w postaci elektronicznej, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki; dane o wysokiej wartości, których wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki. Informacje sektora publicznego mają szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Minister właściwy do spraw informatyzacji weryfikuje udostępniane w portalu danych informacje sektora publicznego pod względem spełnienia wymogów określonych w przepisach. W przypadku, gdy informacje sektora publicznego nie spełniają wymogów, minister właściwy do spraw informatyzacji wzywa podmiot, który je udostępnia, do ich niezwłocznego dostosowania do tych wymogów. Minister właściwy do spraw informatyzacji, po uprzednim poinformowaniu

podmiotu udostępniającego dane, może usunąć z portalu danych informacje sektora publicznego, które nie mają szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Zgodnie z art. 11 u.d.i.p. informacja publiczna może być udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych. Chodzi o informacje umieszczane na tablicach ogłoszeń, z którymi w każdej chwili może anonimowo zapoznać się osoba zainteresowana. Tablica informacyjna może znajdować się w odpowiednio oznakowanym pomieszczeniu lub nawet na zewnątrz budynku. Powinny być to miejsca ogólnodostępne, do których swobodny dostęp ma nieograniczona grupa ludzi.

Podobnym sposobem upowszechnienia informacji jest zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją. Najprostszym rozwiązaniem jest zainstalowanie komputera włączonego do sieci Internet, np. w sali biblioteki publicznej, czy w holu urzędu. Komputer powinien posiadać przeglądarkę z odpowiednią wyszukiwarką, a nadto należy zapewnić zrozumiałą instrukcję, dzięki której możliwie będzie korzystanie z takiego urządzenia przez każdą osobę zainteresowaną.

V. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek

Nie każda informacja publiczna podlega upowszechnieniu z inicjatywy podmiotu, który jest w jej posiadaniu. Najbardziej istotne informacje udostępniane są tylko na wyraźny wniosek. Podmiot zabiegający o dostęp

do informacji musi zgłosić żądanie udostępnienia określonej informacji. W świetle art. 61 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne realizowane jest na wniosek obywatela.

Zgodnie z art. 10 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Jednakże informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Zatem w pierwszej kolejności znajduje zastosowanie zasada niekomplikowania procedury. Prosta informacja, dostępna „od ręki”, może zostać udzielona ustnie lub pisemnie bez potrzeby składania pisemnego wniosku; wystarczy osobiste zapytanie, także przez telefon.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej może złożyć każdy (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.). Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). W praktyce określenie „każdy” odnosi się do pełnoletnich osób fizycznych oraz do osób prawnych, czasami także do jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej.

Chociaż osoba składająca wniosek nie musi wskazywać na interes faktyczny lub prawny, niemniej sądy administracyjne zwracają uwagę na konieczność odróżnienia wniosków złośliwych lub subiektywnych od wniosków obiektywnych. Często wnioski subiektywne mają tylko pozór zapytania o informację publiczną, a w istocie stanowią oczekiwanie wyrażenia opinii lub złożenia oświadczenia woli. Do nadużycia prawa do informacji

publicznej dochodzi w przypadku, gdy osoba podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych, niż przewidziane przez ustawodawcę. Szczególnym nadużyciem prawa jest sytuacja, gdy złożony złośliwie wniosek nie służy uzyskaniu informacji publicznej, a stanowi cel sam w sobie.

Okoliczność, że informacja publiczna udzielana jest na wniosek danej osoby nie oznacza, że osoba ta musi za każdym razem ujawnić swoje dane. Gdy wniosek dotyczy udzielenia informacji prostej, której udostępnienie nie wymaga ponadstandardowego nakładu pracy, a nadto składany jest telefonicznie bądź pocztą internetową, wówczas nie ma wymogu indywidualizacji wnioskodawcy. Gdy informacja ma prostą postać i jej udzielenie nie naraża na ujawnienie jakichkolwiek tajemnic ustawowo chronionych, podmiot zobowiązany powinien jej niezwłocznie udzielić, bez ustalania dla kogo w istocie jest kierowana.

Znaczna część informacji prostych udostępnianych na wniosek wiąże się jednak z indywidualizacją adresata tejże informacji. Musi on podać adres, na który ma zostać udostępniona informacja prosta. Poza tym często wnioski są zbyt lakoniczne i nieprecyzyjne, dlatego podmiot zobowiązany do udzielenia informacji musi wezwać wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku. W tym celu powinien ustalić dane adresowe wnioskodawcy.

Informacja prosta to taka, która znajduje się w zasobach podmiotu, do którego wpłynął wniosek o jej udostępnienie, a jej pozyskanie i sporządzenie nie jest związane z koniecznością ponoszenia kosztów osobowych lub finansowych, trudnych do pogodzenia z bieżącą działalnością podmiotu. Inne zasady udostępniania odnoszą

się do informacji przetworzonej. O ile informacja prosta to taka, która już istnieje, o tyle informacja przetworzona to w istocie całkowicie nowe opracowanie danych. Wytworzenie informacji przetworzonej związane jest z ponadstandardowym nakładem pracy, czasu i kosztów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4649/21).

Udostępnienie informacji przetworzonej wymaga pełnej indywidualizacji wnioskodawcy, gdyż musi on wykazać, że żądana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Przy tym chodzi nie o jakikolwiek interes publiczny, ale o interes publiczny o stopniu istotności określonym jako szczególny. Wnioskodawca musi wykazać, że uzyskana informacja przetworzona zostanie przez niego efektywnie wykorzystana w celu realizacji szczególnego interesu publicznego. „Zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, kto jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4649/21; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 34/19).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że ogólna reguła zwalniająca wnioskodawcę z obowiązku legitymowania się interesem faktycznym lub prawnym, nie odnosi się do udostępnienia informacji przetworzonej. Taka od nowa opracowana informacja, przy udziale znacznych nakładów

osobowych i finansowych, może zostać udostępniona tylko temu podmiotowi, który wykaże, że wygenerowanie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wnioskodawca musi nadto udowodnić, że tylko on posiada możliwość spożytkowania tejże informacji dla dobra ogółu.

Zgodnie z art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie 14 dni, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.d.i.p. podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

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 (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, 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 w drodze decyzji administracyjnej (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

Również odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Od takiej decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia. Z kolei od niekorzystnej decyzji odwoławczej służy prawo złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Terminy rozpatrzenia odwołania oraz skargi zostały ustawowo znacznie skrócone w porównaniu z trybem zwykłym, co powoduje szybką realizację prawa do informacji publicznej (art. 16, art. 21 u.d.i.p.).

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje na ogół w przypadkach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu także ze względu na prywatność osoby fizycznej, która nie pełni funkcji publicznej, lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 u.d.i.p.). W przypadku tajemnicy przedsiębiorcy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji musi wykazać, że taka tajemnica ma charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą. Odmowa udostępnienia informacji może nastąpić ze względu na określone w ustawach 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). W decyzji odmownej należy wskazać konkretne dobro określonej osoby, którego ochrona przemawia za koniecznością odmowy udostępnienia informacji. W odniesieniu do informacji przetworzonej powodem wydania decyzji odmownej będzie brak wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu tejże informacji.

Do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane nie tylko organy władzy publicznej, ale również inne podmioty pozostające organizacyjnie poza strukturami aparatu państwowego. Rozstrzygnięcia takich podmiotów o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji stanowią odpowiednik decyzji administracyjnej. Jednak od powyższych rozstrzygnięć nie służy odwołanie, lecz inny środek. Mianowicie wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, który wydał negatywne rozstrzygnięcie, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 17 u.d.i.p.).

W przypadku pozytywnego załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest ona przekazywana w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem. Może być to przykładowo wydruk, kserokopia, skan, powszechnie stosowany nośnik informacji, bądź pismo w postaci papierowej.

VI. Opłatność za udostępnienie informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej jest co do zasady bezpłatny (art. 7 ust. 2 u.d.i.p.). Wyjątek dotyczy udostępnienia informacji publicznej na wniosek, jeżeli realizacja wniosku powoduje dodatkowe

koszty. Zwykle koszty rzeczowe (techniczne) i koszty osobowe (koszty pracy) związane z obsługą wniosków o udostępnienie informacji publicznej ponosi w całości podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji. Ale jeśli wnioskodawca wskaże nietypowy sposób udostępnienia informacji albo konieczne będzie przekształcenie informacji w formę wskazaną we wniosku, wówczas podmiot zobowiązany do udzielenia informacji może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji 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 u.d.i.p.).

Wymaga podkreślenia, że opłata pokrywająca dodatkowe koszty dotyczy kosztów przekształcenia informacji, co nie jest tożsame z przetworzeniem informacji. Informacja przetworzona jest informacją nową, powstałą na bazie zbioru informacji prostych w wyniku działań wymagających wkładu intelektualnego. Z kolei przekształcenie informacji wiąże się ze zmianą jej formy. Treść informacji pozostaje bez zmiany, ale zmienia się nośnik, na którym została ona utrwalona. Dodatkowa opłata jest pobierana właśnie za przeniesienie informacji na nowy nośnik.

Dodatkowe koszty mogą być obliczane tylko indywidualnie do konkretnego wniosku. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie może tworzyć ogólnych taryf wysokości opłat we wszystkich sprawach

dotyczących udostępniania informacji publicznych. Jeżeli wnioskodawca w ciągu 14 dni od dnia powiadomienia o wysokości opłaty nie cofnie wniosku lub wniosku tego nie zmieni w zakresie sposobu udostępnienia informacji (jeśli w terminie tym wnioskodawca milczy lub potwierdza wniosek dotychczasowy), to obowiązkiem organu jest udzielenie informacji zgodnie z wnioskiem. Ustawodawca nie przewiduje możliwości umorzenia postępowania z wniosku o udzielenie informacji publicznej w sytuacji braku odpowiedzi ze strony wnioskodawcy na zawiadomienie o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem żądanej informacji. Nie ma znaczenia dla realizacji obowiązku udzielenia informacji to, czy wnioskodawca uiścił dodatkową opłatę. Tryb egzekwowania wyliczonej opłaty jest niezależny od obowiązku udostępnienia przez organ informacji publicznej (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 496/21).

Szczególnym rodzajem informacji publicznej jest informacja o środowisku. Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Informacje te mają w znacznej mierze charakter odpłatny. W myśl art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2373), za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie władze publicznej pobierają opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty.

Ustawodawca określa jedynie górne jednostkowe stawki opłat, natomiast szczegółowe stawki opłat wyznacza minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia.

VII. Informacja publiczna a prawo do prywatności

Nie jest tak, że władza publiczna i obywatele funkcjonują w oddzielnych przestrzeniach. Obywatel, który korzysta z usług publicznych świadczonych przez organy władzy i inne podmioty musi brać pod uwagę, że jego dane mogą znaleźć się w zbiorze informacji publicznej.

Dla przykładu każdy pełnoletni obywatel staje się podatnikiem. Z kolei wpływy podatkowe stanowią środki publiczne, gospodarka którymi jest jawna. Zgodnie z art. 34 ust 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 305), zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana między innymi przez udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Dlatego na przykład, jeśli ktoś wystąpił do wójta lub burmistrza o umorzenie należności z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub podatku od środków transportowych, to jego dane zamieszczone zostaną na ogólnodostępnej liście podmiotów, którym umorzona została należność,

gdyż w ten sposób doszło do uszczuplenia środków publicznych.

Innym przykładem są dane osób, które aplikują o zatrudnienie w administracji publicznej. Zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) oraz art. 29 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1233), informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze. Powyższe informacje są upowszechniane przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór, oraz opublikowanie w BIP.

Istotne znaczenie mają relacje pomiędzy sektorem publicznym a sektorem gospodarczym. Bardzo wiele inwestycji finansowanych ze środków publicznych jest realizowana przez prywatne przedsiębiorstwa. W umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych nie można skutecznie wyłączyć jawności danych ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa (art. 35 ustawy o finansach publicznych).

Zatem przypadki, w których podmiot gospodarczy może zapewnić ochronę tajemnicy prowadzonego przedsiębiorstwa, podlegają istotnym ograniczeniom.



Opracował: dr Krzysztof Świdorski, radca prawny

OES

Materiał przygotowany przez OBSERWATORIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE

Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne jest niezależnym oraz apolitycznym Think-Tankiem działającym na obszarze Polski, którego prace zapoczątkowano w 2020 roku.

OES zostało powołane w celu prowadzenia działalności naukowo-badawczej, analitycznej, wydawniczej, popularyzatorskiej, eksperckiej oraz edukacyjnej.