



Informacja publiczna

Prowadzący: dr Kazimierz Pawlik – radca prawny

PRZEDMIOT INFORMACJI PUBLICZNEJ

Konstytucja RP

Art. 61 ust.1. 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.

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (udip)

Art.1 ust. 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Sprawa publiczna

„(...) każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez które należy rozumieć również środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

wyrok WSA w Rzeszowie z 2 grudnia 2014 r., sygn. II SAB/Rz 61/14

Sprawa publiczna

„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. Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, a które na podstawie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają charakter informacji publicznej”

wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r., sygn. I OSK 1648/14

Sprawa publiczna

„Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do podmiotu wykonującego zadania publiczne. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, ale przymiot taki posiadają także te, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest również i to w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej”

wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r., II SA/Wa 2043/05

Sprawa publiczna a sprawa prywatna

„Przeciwieństwem "sprawy publicznej" jest "sprawa prywatna" czyli niepubliczna, osobista, indywidualna, dotycząca sfery prywatnej człowieka”.

wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2015 r., II SAB/Gd 126/14

„(...) z informacją publiczną nie mamy do czynienia wtedy, gdy dana informacja nie dotyczy sprawy publicznej, ale co do zasady obejmuje sprawy prywatne, niepubliczne, osobiste, intymne (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), a także informacje, które naruszałaby godność, cześć (dobre imię), a więc dobra osobiste. Tym samym, jeśli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa nie podlega ona udostępnieniu. W sytuacji, w której występuje aktywność organów publicznych, mamy natomiast do czynienia z informacją publiczną”.

wyrok WSA w Warszawie z 1 marca 2016 r., II SA/Wa 1648/15

Sprawa publiczna a sprawa prywatna

„(...) z zakresu przedmiotowego informacji publicznej należy wyłączyć dokumenty pochodzące od osoby prywatnej i do niej adresowane. Niewątpliwie wniosek osoby fizycznej jest dokumentem prywatnym. A zatem wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej, bez względu na to, jakiego rodzaju postępowanie wszczyna dokument prywatny lub też jakiej czynności oczekuje podmiot, składając ten dokument, nie stanowią informacji publicznej. Fakt, że dokument prywatny trafia do organu i służy realizacji powierzonych prawem zadań organu nie oznacza, że przez to nabiera on cech dokumentu urzędowego w rozumieniu ustawy”.

wyrok WSA we Wrocławiu z 27 stycznia 2016 r., IV SAB/Wr 318/15

PRZYKŁADY

Umowy z podmiotami zewnętrznymi

„(...) zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej objęte są również umowy cywilnoprawne, w tym umowy licencyjne, zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, gdy dotyczą spraw publicznych. Stanowią one bowiem informacje wytworzone przez organ władzy publicznej”.

wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2009 r., II SAB/Wa 14/09

„informacja dotycząca umów (...) co do przedmiotu zamówienia, wartości umowy (netto, brutto), rodzaju trwania umowy (od, do), daty zawarcia, nazwiska i imienia wykonawcy/osoby reprezentującej firmę/instytucję, nazwy firmy/instytucji, jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”

wyrok WSA w Warszawie z 20 marca 2014 r., II SAB/Wa 740/13

Umowy z podmiotami zewnętrznymi

„Pod pojęciem szeroko rozumianego majątku publicznego należy rozumieć także informacje o treści umów cywilnoprawnych dotyczących wykonywania władztwa nad majątkiem organu samorządu terytorialnego. (...) co do zasady obowiązek udostępniania informacji o wartości umów zawieranych przez podmioty dysponujące środkami publicznymi dotyczy wszystkich umów, a nie tylko tych, które zostały zawarte w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

wyrok NSA z 7 lipca 2016 r., I OSK 72/15

Rejestry umów

Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f

Udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o: zasadach funkcjonowania podmiotów (...), w tym o: prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych

wyrok NSA z 7 lipca 2016 r., I OSK 72/15

Rejestry umów

Zauważyć należy, iż racjonalny ustawodawca nie wprowadził rozróżnienia na rejestry wewnętrzne, porządkujące prace komórek organizacyjnych, czy też zewnętrzne. W przepisie tym jest mowa wyłącznie o prowadzeniu rejestrów. Skoro tak, to informacja dotycząca udostępnienia rejestrów umów (...) stanowi informację publiczną.

wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2014 r., II SAB/Wa 168/14

„prowadzony rejestr umów dotyczących wydatkowania środków publicznych, ze względu na jego zawartość i treść tych umów jest informacją publiczną. Nie można w tej sytuacji zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że rejestr taki jest wewnętrznym i roboczym dokumentem służącym porządkowaniu pracy komórek organizacyjnych”

wyrok NSA z 16 lutego 2016 r., I OSK 2440/14

Faktury i rachunki

„Domaganie się zatem dostępu do tego rodzaju dokumentów, w postaci np. faktur i rachunków związanych z realizacją umów finansowanych ze środków publicznych, jest w pełni uprawnione na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Faktury te, chociaż nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jednak się do niego bezpośrednio odnoszą, stanowiąc podstawę do zmniejszania jego aktywów, a zatem podlegają udostępnianiu”.

wyrok WSA w Warszawie z 4 lipca 2007 r., II SAB/Wa 66/12

OGRANICZENIE DOSTĘPU DO INFORMACJI

Informacje niejawne i inne tajemnice ustawowo chronione

Art. 5 ust. 1 u.d.i.pl.

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.

Informacje niejawne i inne tajemnice ustawowo chronione

Z kolei pojęcie "tajemnicy ustawowo chronionej" nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Mając na uwadze konstytucyjny charakter prawa do informacji publicznej i wyżej cytowane regulacje ustawy zasadniczej należy przyjąć, że użyte w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie "tajemnicy ustawowo chronionej" powinno być wykładane ściśle, z każdorazowym poszukiwaniem wyraźnej deklaracji ustawodawcy co do zakwalifikowania określonego rodzaju informacji jako informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną.

wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13

Prywatność

Art. 5 ust. 2 u.d.i.pl.

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej (...) Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Prywatność

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną”.

wyrok SN z 26 czerwca 2003 r., III RN 95/02

Prywatność

Ochrona wynikająca z prawa do prywatności nie powinna obejmować takich danych osobowych jak imię i nazwisko osoby fizycznej. Podstawowe bowiem dane osobowe człowieka są jego dobrem osobistym, ale jednocześnie są dobrem powszechnym w tym znaczeniu, że istnieje publiczna zgoda na posługiwanie się nimi w życiu społecznym.

wyrok WSA w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., II SA/Wa 160/16

Prywatność

Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe (...). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 DostInfPubU.

wyrok SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12

Tajemnica przedsiębiorcy

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

art. 35. Klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą (...)

Tajemnica przedsiębiorcy

„Przepis ten (art. 35 ustawy o finansach publicznych) wprowadza zatem zasadę domniemania niezastrzeżenia klauzuli dotyczącej wyłączenia jawności w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zastrzeżenie tajemnicy stanowi zatem wyjątek od zasady jawności i z tego względu jednostka sektora publicznego nie może polegać wyłącznie na oświadczeniu przedsiębiorcy, co do jej istnienia. Jak zauważył tut. Sąd w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r., II SAB/Łd 50/14 w przypadku umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych prawo do informacji uzasadnione jest niezbędną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawa. W konsekwencji, ograniczenie prawa do informacji mogło nastąpić tylko wówczas, gdy rzetelnie przeprowadzone postępowanie dowodowe dostarczyłoby obiektywnego materiału uzasadniającego, że żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy”.

wyrok WSA w Łodzi z 18 lutego 2015 r., II SAB/Łd 1/15

Przykłady błędnej kwalifikacji ograniczenia dostępu do informacji

- ochrona danych osobowych (jako przesłanka samodzielna, bez odwołania się do ochrony prywatności)
- ochrona praw autorskich

PROCEDURA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Wniosek

„(...) wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana”.

wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 259/10

„Wniosek o udzielenie informacji publicznej może zatem przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”.

wyrok WSA w Szczecinie z 4 sierpnia 2011 r., II SAB/Sz 46/11

Wniosek

„Wniosek o udzielenie informacji może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób dostatecznie jasny, co jest przedmiotem wniosku. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają więc zastosowania na etapie złożenia tego wniosku”.

wyrok WSA we Wrocławiu z 15 listopada 2011 r., IV SAB/Wr 97/11

Przypadki, w których dopuszczalne jest wezwanie wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 KPA do uzupełnienia wniosku:

- 1) zachodzi konieczność wydania decyzji odmawiającej udostępnienia,
- 2) wnioskodawca domaga się udostępnienia tzw. informacji przetworzonej,
- 3) zasadne jest naliczenie opłaty za udostępnienie.

Formularz wniosku

„Nie można zatem uzależniać możliwości udzielenia informacji publicznej od złożenia wniosku w odpowiedniej formie. Oczywiście dla ułatwienia wnioskodawcom możliwości składania wniosków organ może opracować pewne formularze, lecz samo już udzielenie informacji nie może zostać uzależnione od tego, czy na takim formularzu wniosek zostanie złożony czy też nie”.

wyrok WSA w Gliwicach z 2 sierpnia 2011 r., IV SAB/GI 36/11

Fazy rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji

I. Faza wstępna – weryfikacja pozytywnych przesłanek udostępnienia:

- zakwalifikowanie wnioskowanej informacji jako informacji publicznej
- fakt posiadania informacji w zasobach organu oraz
- brak wcześniejszego udostępnienia żądanej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej lub tzw. centralnym repozytorium

II. Faza merytoryczna – weryfikacja, czy wnioskowana informacja publiczna może zostać udostępniona:

- weryfikacja, czy informacja nie ma charakteru informacji przetworzonej
- ustalenie braku przesłanek ograniczenia dostępu do informacji (art. 5 ustawy)
- weryfikacja istnienia technicznych możliwości udostępnienia informacji
- ewentualne naliczenie opłaty za udostępnienie informacji

Fazy wstępna

W fazie tej organ sprawdza, czy:

- 1) wnioskowana informacja jest informacją publiczną
- 2) informacja znajduje się w zasobach organu (posiadanie informacji)
- 3) wnioskowana informacja nie została już wcześniej udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub tzw. centralnym repozytorium.

W przypadku stwierdzenia: niepublicznego charakteru informacji, nieposiadania informacji, wcześniejszego udostępnienia informacji w trybie bezwnioskowym (BIP, centralne repozytorium) należy poinformować o tym fakcie wnioskodawcę pismem. Nie jest dopuszczalne wydanie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji, postanowienia).

Fazy wstępna

„(...) wyłączone jest stosowanie art. 65 Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak przewidzianej w przepisach prawa możliwości przekazania organowi według właściwości wniosku o udzielenie informacji publicznej powoduje, że nawet jeśli doszło do takiego wadliwego przekazania, to nadal organem właściwym w sprawie, jest organ do którego - jako adresata - wpłynął wniosek inicjujący postępowanie w sprawie”.

wyrok WSA w Szczecinie z 6 lutego 2014 r., II SAB/Sz 114/13

Fazy wstępna

„Wskazanie podmiotowi żądającemu udzielenia informacji publicznej strony Biuletynu Informacji Publicznej jako jej źródła stanowi prawidłowe załatwienie wniosku tylko i wyłącznie w przypadku, gdy informacje tam zawarte odnoszą się bezpośrednio (wprost) i konkretnie do meritum żądania, bezpośrednio zawierają dane istotne z punktu widzenia pytającego, a ich uzyskanie nie wymaga przedsięwzięcia dodatkowych czynności (informacja prosta). Nieprawidłowe jest załatwienie wniosku poprzez odesłanie do stron Biuletynu Informacji Publicznej, gdy do uzyskania żądanej informacji konieczne jest zapoznanie się przez stronę z licznymi udostępnionymi na stronie BIP dokumentami źródłowymi, a następnie dokonanie selekcji zawartych w nich danych lub też gdy uzyskanie informacji polegać ma na interpretacji obszernych danych dostępnych w BIP, a następnie samodzielnym jej "wytworzeniu" na ich podstawie”.

wyrok WSA w Białymstoku, II SAB/Bk 7/08

Fazy merytoryczna

Art. 2 ust. 2 udip.

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;

Fazy merytoryczna: informacja przetworzona

„W świetle powołanych poglądów judykatury, informacja przetworzona jawi się jako pewnego rodzaju kompilacja posiadanych przez organ danych. W jej efekcie powstaje nowy – czyli przetworzony dokument czy zespół danych”.

wyrok NSA z 17 czerwca 2010 r., I OSK 751/10

„Organ powinien był we własnym zakresie dokonać jej badania i w przypadku uznania, że udostępnienie informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego wydać decyzję odmowną, oczywiście tylko w przypadku podtrzymywania stanowiska co do przetworzonego charakteru żądanej informacji.”

wyrok WSA w Gdańsku z 25 czerwca 2014 r., II SAB/Gd 43/14

Fazy merytoryczna: informacja przetworzona

„W świetle powołanych poglądów judykatury, informacja przetworzona jawi się jako pewnego rodzaju kompilacja posiadanych przez organ danych. W jej efekcie powstaje nowy – czyli przetworzony dokument czy zespół danych”.

wyrok NSA z 17 czerwca 2010 r., I OSK 751/10

„Organ powinien był we własnym zakresie dokonać jej badania i w przypadku uznania, że udostępnienie informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego wydać decyzję odmowną, oczywiście tylko w przypadku podtrzymywania stanowiska co do przetworzonego charakteru żądanej informacji.”

wyrok WSA w Gdańsku z 25 czerwca 2014 r., II SAB/Gd 43/14

Fazy merytoryczna: informacja przetworzona

Wygenerowanie określonych informacji z posiadanego oprogramowania na podstawie kryteriów wskazanych przez wnioskodawcę nie może być traktowane jako udostępnienie informacji przetworzonej, lecz udostępnienie informacji prostej.

wyrok WSA w Poznaniu z 25 czerwca 2015 r., IV SA/Po 125/14

Fazy merytoryczna: ograniczenia dostępu do informacji

Przesłanki ograniczenia dostępu do informacji z art. 5 udip:

- 1) ochrona informacji niejawnych oraz innych informacji ustawowo chronionych
- 2) prywatność osób fizycznych
- 3) tajemnica przedsiębiorstwa.

Wystąpienie powyższych przesłanek nie oznacza obowiązku wydania decyzji odmawiającej udostępnienia na podstawie art. 16 ust. 1 udip. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy dla ochrony wartości wskazanych w art. 5 udip nie będzie wystarczająca sama anonimizacja.

Fazy merytoryczna: możliwość techniczna udostępnienia informacji

Art. 14 udip

1. 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.
2. 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.

Fazy merytoryczna: udostępnienie informacji

Udostępnienie informacji następuje w formie czynności materialno-technicznej. Organ, który udostępnia pełną informację zgodnie z zakresem wskazanym we wniosku i w formie wskazanej we wniosku nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji, postanowienia).



DZIĘKUJEMY ZA UDZIAŁ W SZKOLENIU

Prowadzący: Kazimierz Pawlik