



Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
Biuro Projektu:
33-300 Nowy Sącz 1
skr. pocztowa 119
tel. 18 477 86 00, faks 18 477 86 11
jakosc@zpp.pl
www.jakosc.zpp.pl



Małopolska Agencja
Doradczą Edukacyjną Sp. z o.o.
31-532 Kraków,
ul. Wincentego Pola 1/23-24
tel 18 548 85 23
faks 18 262 04 02
biuro@made.pl
www.made.pl

WIEM WIĘCEJ – PRAWO

Postępowanie w sprawie o udzielenie informacji publicznej

Biuletyn Związku Powiatów Polskich

Nr 3/2012

www.jakosc.zpp.pl

Wstęp

Ustawa o dostępie do informacji publicznej obowiązuje od blisko 11 lat. To długi okres czasu, który zwykle pozwala na adaptowanie przepisów do ich stosowania. Jednakże liczba orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne, w tym stwierdzających beczynność organów administracji publicznej, w związku z wnioskiem o udzielenie informacji może wskazywać, że dla wielu urzędników stosowanie przepisów ustawy w praktyce może budzić spore wątpliwości.

„Przedę wszystkim jakość – poprawa jakości usług świadczonych przez JST dzięki modernizacji procesów zarządzania i podniesienia kwalifikacji pracowników”



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Co obejmuje prawo do informacji?

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. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r. I OSK 2291/11 zdefiniowano informację publiczną przetworzoną jako informację na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego. Prawo do informacji publicznej przetworzonej ustawodawca wiąże ze wskazaniem szczególnie istotnych okoliczności dla interesu publicznego. Zatem jeżeli osoba powołuje się we wniosku o udzielenie informacji na interes prywatny (np. w związku z trwającym sporem sąsiedzkiem) czy powołuje się na interes publiczny ale nie są to okoliczności szczególnie istotne można jej odmówić udzielenia informacji publicznej przetworzonej. Te szczególnie istotne okoliczności to np. możliwość poprawy funkcjonowania administracji publicznej, czy uzyskanie informacji na temat sposobu załatwiania spraw administracyjnych w szczególnie ważnych sferach takich jak zdrowie, mieszkalnictwo, zabezpieczenia społecznego. Odmowa udzielenia informacji publicznej z powołaniem się na brak wskazania interesu prawnego powinna przybrać formę decyzji. O powołanej przesłance umożliwiającej odmowę udzielenia informacji publicznej przetworzonej warto pamiętać, ponieważ w zasadzie tylko dzięki temu można próbować ograniczyć aktywność osób, które licznymi wnioskami o udzielenie informacji paraliżują działanie organu i nadużywają przyznane im konstytucyjnie i ustawowo prawa.

Poza uprawnieniem do uzyskania informacji publicznej prawo do informacji obejmuje również prawo wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych (Sejmu, Senatu, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego). Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych w/w organów są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawy regulujące ustrój poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, statuują prawo wstępu na posiedzenia komisji organów stanowiących. Organ jest obowiązany zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa wstępu na posiedzenia. Realizacja prawa wstępu na posiedzenia odbywa się w drodze czynności faktycznej – wstępu na posiedzenie, nie jest wymagany do tego odrębny wniosek (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 kwietnia 2006 r. II SA/Bd 1154/05). W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów. Ograniczenie dostępu do posiedzeń wskazanych organów z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Różnice pomiędzy postępowaniem o udzielenie informacji publicznej a klasycznym postępowaniem administracyjnym

Termin załatwienia sprawy

Co do zasady 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 tym terminie 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. Jest to zatem krótszy termin na załatwienie sprawy, niż wynikający z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Również organ odwoławczy ma mniej czasu, bo tylko 14 dni na rozpoznanie sprawy.

Forma załatwienia sprawy

Udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej. Odmowa udzielenia informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Forma decyzji administracyjnej jest zastrzeżona również w przypadku umorzenia postępowania w przypadku, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy (cyt. *„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.”*). Jeżeli organ nie dysponuje daną informacją lub informacja nie ma przymiotu informacji publicznej lub przepisy ustawy nie znajdują zastosowania w takim przypadku organ nie wydaje decyzji odmawiającej udzielenia informacji a jedynie informuje stronę o wystąpieniu takich okoliczności. Również w przypadku udostępnienia informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organ informuje stronę o tym fakcie, nie wydaje natomiast decyzji o odmowie udzielenia informacji w formie wskazanej we wniosku.

Forma wniosku

Postępowanie w sprawie o udzielenie informacji publicznej ma charakter niesformalizowany. Dopuszcza się zatem złożenie wniosku np. drogą faksową czy e-mailem (przykładowo: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 listopada 2011 r. II SAB/Sz 127/11). Organ nie jest w takim

przypadku uprawniony do wezwania strony do uzupełnienia braku formalnego poprzez złożenie podpisu pod wnioskiem. Warunkiem jest by podmiot składający wniosek był identyfikowalny. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r. II SAB/Kr 58/07 wskazano, że cyt. „*To, że prawo do informacji publicznej przysługuje „każdemu” (art. 2 ustawy) nie oznacza, że osoba wnioskodawcy może być „anonimowa”. Założyć należy, że wskazanie przez osobę wnioskującą danych pozwalających na jej identyfikację, czy też przedłożenie dokumentów pozwalających na ustalenie jej podmiotowości, statusu prawnego, zasad reprezentacji (jeśli chodzi o inny podmiot niż osoba fizyczna), jest minimalnym wymaganiem. Podmiot zobowiązany ma pełne prawo domagać się takich danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku.*”. Anonimowość wnioskodawcy np. nadawcy wniosku o udostępnienie informacji drogą e-mailową uniemożliwiłaby podjęcie przez organ działań zmierzających do nałożenia opłaty z tytułu poniesienia dodatkowych kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej czy wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji.

Rola Biuletynu Informacji Publicznej (BIP)

Organy administracji publicznej zdają się nie dostrzegać ogromnej roli BIP-u w procesie udostępniania informacji publicznej. Należy wyraźnie podkreślić, że im więcej i im szybciej udostępnia się informacji publicznej na stronie BIP, tym mniejsze koszty administracji publicznej ponoszone w związku z realizacją przez obywateli prawa dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy na wniosek udostępnia się te informacje, które nie zostały udostępnione w Biuletynie Zamówień Publicznych lub centralnym depozytorium. 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. Jak już była mowa wyżej, w przypadku złożenia wniosku o

udostępnienie informacji publicznej udostępnionej na stronie BIP, organ jest jedynie zobowiązany do poinformowania strony o tym fakcie. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2012 r. I OSK 2463/11 wskazano, że udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, nawet wówczas, gdy udostępnienie informacji w Biuletynie nastąpiło już po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Co to w praktyce oznacza?

Przykład: w dniu 10 stycznia 2012 r. odbyła się sesja rady gminy, w dniu 17 stycznia 2012 r. X złożył wniosek o udostępnienie protokołu z sesji rady gminy. W dniu 20 stycznia organ poinformował X o zamieszczeniu w dniu 19 stycznia 2012 r. protokołu z sesji na stronie BIP. X nie będzie mógł skierować skutecznej skargi na bezczynność organu, ponieważ nastąpiło upublicznienie informacji na stronie BIP.

Kiedy informacja nie będzie informacją publiczną

Ustawa o dostępie do informacji publicznej definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych. Katalog wymieniony w art. 6 ustawy ma charakter otwarty, to znaczy, że nie można z góry założyć, że jeżeli jakieś dane nie zostały w nim ujęte nie stanowią informacji publicznej. Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie informacji należy założyć, że przeważająca większość informacji będących w posiadaniu organu podlega udostępnieniu. Większość ale nie wszystkie. Przykładowo nie będą stanowiły informacji publicznej dane pozyskane przez pracodawcę z obszaru administracji publicznej o pracowniku na podstawie art. 22(1)§2 kodeksu pracy. Nie będą stanowiły informacji publicznej opinie prawne, jeżeli mają służyć organowi do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie cywilnej (tak przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie o sygn. I OSK 89/09). Takiej informacji nie będzie również stanowił projekt pozwu czy innych pism procesowych. Każdorazowo organ na wstępie powinien zadać sobie

pytanie, czy dana informacja dotyczy sprawy publicznej, jeżeli nie, powinien poinformować wnioskodawcę, że informacja nie podlega udostępnieniu z uwagi na to, że nie jest informacją publiczną.

Ochrona prywatności

Zupełnie z odrębną niż omawiana wyżej okoliczność, mamy do czynienia w sytuacji, gdy danej informacji możemy przypisać walor publiczności ale prawo do informacji zostaje ograniczone ze względu na ochronę prywatności. W takim przypadku organ, w zależności od okoliczności sprawy, bądź ujawnia informację poddając anonimizacji dane osobowe zawarte na nośnikach informacji publicznej, bądź nie udziela danej informacji (nie umieszcza jej na stronie BIP lub odmawia jej udzielenia na złożony wniosek).

Przykład: Na stronie BIP powinno publikować dokumentację przebiegu i efektów kontroli, jeżeli w wynikach kontroli pojawiają się dane osobowe osób fizycznych, przed publikacją informacji w BIP, organ powinien zakreślić dane osobowe tych osób (nie dotyczy to danych osób pełniących funkcje publiczne zamieszczonych w dokumentacji w związku z pełnieniem tych funkcji).

Przykład 2: X, nie będący stroną postępowania administracyjnego, złożył wniosek o udostępnienie mu z akt postępowania o pozwolenie na budowę, projektu domu jednorodzinnego, gdzie inwestorem był Y. W takim przypadku organ powinien odmówić udzielenia informacji publicznej, powołując się ochronę prawa do prywatności. W podanym przykładzie anonimizacja danych osobowych oczywiście nie byłaby wystarczającym środkiem ochrony osób fizycznych.

Ochrona prywatności nie dotyczy informacji odnoszących się do osób pełniących funkcje publiczne, a mających związek z pełnieniem tych funkcji. Zatem takie informacje jak tryb zatrudnienia czy wysokość otrzymywanego wynagrodzenia przez osobę pełniącą funkcje publiczną, nie podlega ochronie i powinna zostać ujawniona. Organ jest obowiązany udostępniać te informacje dotyczące funkcjonariusza, które są mu znane.

Przykład: X wniósł do wójta gminy wniosek o udostępnienie informacji dotyczącej wysokości wynagrodzenia pobranego w poprzednim miesiącu przez wójta, zarówno z tytułu zatrudnienia w urzędzie gminy jak i z tytułu innych stosunków prawnych, z których osoba pełniąca funkcje wójta osiągnęła dochody. W takim przypadku wójt nie może odmówić udzielenia żądanej informacji dotyczącej dochodu uzyskiwanego w związku z pozostawaniem w stosunku pracy z urzędem gminy, powołując się na składane co roczne oświadczenie majątkowe, ale równocześnie nie jest zobowiązany do udostępniania informacji dotyczących dochodów osiągniętych z innych źródeł. Tę informację organ jest zobowiązany udostępnić dopiero w rocznym oświadczeniu majątkowym i wyłączenie w rocznej a nie miesięcznej perspektywie.

Koszty udostępnienia informacji

Co do zasady udostępnienie informacji publicznej jest bezpłatne. Jeżeli jednak w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. W takim przypadku podmiot zobowiązany do udzielenia informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powinien powiadomić 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.

Co ważne, uchybienie terminowi na powiadomienie wnioskodawcy o wysokości opłaty powoduje, że organ traci uprawnienie do ustalenia i pobrania opłaty od wnioskodawcy. Nie wniesienie opłaty przez wnioskodawcę, jeżeli został o niej prawidłowo poinformowany, nie stanowi podstawy do odmowy udzielenia

informacji publicznej. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r. II SAB/Sz 140/2011 wskazano cyt. „*Kwestia pobrania kosztów ma charakter wtórny bowiem nie warunkuje sama w sobie udostępnienia informacji publicznej, gdyż jej udostępnienie co do zasady jest bezpłatne. Dlatego podmiot zobowiązany do udostępnienia nie jest uprawniony ani do odmowy udostępnienia ani do pozostawienia wniosku bez rozpoznania w przypadku braku reakcji strony na zawiadomienie o kosztach udostępnienia informacji. Kwestia zaś ściągnięcia poniesionych przez organ dodatkowych kosztów w związku ze sposobem udostępnienia określonym we wniosku należy do odrębnego postępowania.*”.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 lutego 2010 r. II SA/Kr 1640/09 wskazano natomiast, że ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej nie następuje w drodze postanowienia, od którego przysługuje zażalenie, lecz w drodze aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w odniesieniu do ustalenia opłaty, jak i jej wysokości jest bardzo bogate. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010 r. II SA/Wa 1874/09 wskazano, że gdy cena rynkowa wykonania kserokopii wynosi 8 gr, żądana przez organ kwota 1 zł, dziesięciokrotnie przewyższająca ceny rynkowe, musi zostać uznana za opłatę nieekwiwalentną. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 grudnia 2005 r. II SA/Kr 1108/05 jako przykładowe koszty dodatkowe wskazano koszt papieru, koszt powielenia, koszt nośnika cyfrowego. Z dużą ostrożnością należy podchodzić do możliwości zaliczenia do kosztów dodatkowych, kosztów wynagrodzeń pracowników. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2004 r. sygn. II SA/OI 583/04 wskazano, że jeżeli organ władzy publicznej jest zobowiązany (art. 4 ust. 1 ustawy) do udzielania informacji publicznej każdemu, kto o taką informację się zwróci (art. 2 ust. 1 ustawy), zaliczanie w poczet dodatkowych



Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
Biuro Projektu:
33-300 Nowy Sącz 1
skr. pocztowa 119
tel. 18 477 86 00, faks 18 477 86 11
jakosc@zpp.pl
www.jakosc.zpp.pl



Małopolska Agencja
Doradczą Edukacyjną Sp. z o.o.
31-532 Kraków,
ul. Wincentego Pola 1/23-24
tel 18 548 85 23
faks 18 262 04 02
biuro@made.pl
www.made.pl

kosztów związanych z przekształceniem informacji publicznej - kosztów dodatkowej aktywności pracowników tegoż organu, jest niewłaściwe. W wielu urzędach praktyką jest stosowanie cenników dodatkowych opłat, są one zwykle wprowadzane w formie zarządzenia. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że mieszkańcy nie posiadają interesu prawnego w zaskarżeniu tego typu zarządzeń do sądu administracyjnego. W przypadku jednak naliczenia opłaty na podstawie takiego wewnętrznego taryfikatora, osoba wnioskująca o udostępnienie informacji publicznej na drodze postępowania administracyjnego, może kwestionować akt o ustaleniu opłaty ustalonej w jego indywidualnej sprawie.

Wszystkie powołane w tekście orzeczenia są dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

„Przedę wszystkim jakość – poprawa jakości usług świadczonych przez JST dzięki modernizacji procesów zarządzania i podniesienia kwalifikacji pracowników”



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

