



Informacja publiczna prawo i praktyka

dr inż. Agnieszka Gryszczyńska
Katedra Prawa Informatycznego
Wydział Prawa i Administracji UKSW

Konferencja naukowa „Krakowskie spotkania z INSPIRE”
Kraków, 16 -17 maja 2013 r.

Informacja publiczna prawo i praktyka



Wybrane problemy:

- Pojęcie informacji publicznej i informacji publicznej przetworzonej
- Relacje między ustawą o dostępie do informacji publicznej a innymi ustawami
- Prawo do informacji publicznej a prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej
- Przesłanki ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej
- Opłaty za udostępnianie informacji publicznej oraz udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania

Pojęcie informacji publicznej i informacji publicznej przetworzonej

Konstytucja

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 o dostępie do informacji publicznej

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

Informacja publiczna

□ Rozumienie szerokie

□ Zakres podmiotowy - art. 61 Konstytucji RP

- (wyroki NSA z 18.05.2011 r., I OSK 198/11; z 1.12.2011 r., I OSK 1550/11)

□ Rozumienie wąskie

□ sprawa publiczna

- (wyroki NSA z 9.06.2011 r., I OSK 431/11, z 13.01.2011 r., I OSK 1855/10)

Dokument wewnętrzny - Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r. I OSK 2118/11

- Zgodnie z szerokim rozumieniem - informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu
- Wykładnia ta uwzględnia zasadę "prawa do informacji" zawartą w art. 61 Konstytucji, zgodnie z którą prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.
- **Oznacza to, stosowanie w odniesieniu do tej ustawy takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu a nie zawężeniu obowiązku informacyjnego.**

Dokument wewnętrzny - Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r. I OSK 2118/11

- (...) Nie może ulegać wątpliwości, że treść notatki sporządzonej po spotkaniu przedstawicieli Gminy Ł. z Ministrem Michałem Bonim stanowi informację publiczną.
- U.d.i.p. nie zawęży dostępu do informacji publicznej wytworzonej jedynie w toku prowadzonych postępowań administracyjnych.

Dokument wewnętrzny - Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12



- ❑ Organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia.
- ❑ Dlatego od "dokumentów urzędowych" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się **"dokumenty wewnętrzne"** służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu.
- ❑ Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk.
- ❑ Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, **nie stanowią więc informacji publicznej** (zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11, niepubl., wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 707/10, niepubl.).



Dokumenty urzędowe i dokumenty prywatne

Wyrok NSA z 9 czerwca 2011 r., I OSK 431/11

- 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.
- **Należy odróżnić dokumenty urzędowe od dokumentów prywatnych.**
- Wskazać należy, iż **przymiot informacji publicznej posiadają dokumenty urzędowe organu** (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw.
- **Przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne**, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. W rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej (por. wyrok⁸ NSA z dnia 11 maja 2006 r. II OSK 812/05, Lex nr 236465).

Akta postępowania

Wyrok NSA z 1.12.2011 r., I OSK 1550/11

- **Informację publiczną stanowi całość akt postępowania** prowadzonego przez organ administracji publicznej – w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą.
- Udostępnieniu **podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter "wewnętrzny", czy "roboczy".**

Akta postępowania

Wyrok NSA z 14.02.2013 r., I OSK 2662/12

- Akta zakończonego postępowania przygotowawczego nie stanowią informacji publicznej.
- **Akta jako zbiór różnego rodzaju informacji, tj. takich które są informacją publiczną, i takich, które jej nie stanowią, nie są w całości informacją publiczną i nie powinny być co do zasady w całości udostępniane**
- Nie można utożsamiać **"wglądu do dokumentów"** (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.) z **"wglądem do akt sprawy"** (art. 73 § 1 K.p.a., art. 156 § 1 i § 5a k.p.k.)
- Por. także I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska "Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny", s. 21
- Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt

Informacja publiczna

□ prosta

- Zasadnicza treść tej informacji nie ulega zmianie w związku z jej udostępnieniem

- **Dostęp przysługuje każdemu bez wykazywania interesu prawnego lub faktycznego.**

□ przetworzona

- przygotowanie informacji publicznej wymaga czynności intelektualnej, czynności te muszą być podjęte dla potrzeb konkretnego wniosku

- **Dostęp** do informacji przetworzonej **przysługuje** każdemu w takim zakresie, w jakim jest to **szczególnie istotne dla interesu publicznego**

Przykłady z orzecznictwa

- Anonimizacja dokumentów/ akt /orzeczeń
- Samo zanonimizowanie nie jest przetworzeniem informacji, chyba że utworzenie zbioru informacji prostych wymaga dużego nakładu środków i zaangażowania pracowników (wyrok NSA z 6.10.2011 r., I OSK 1199/11; z 1.12.2011 r., I OSK 1621/11)
- Jeżeli żądanie dotyczące informacji prostych wiąże się z potrzebą przeprowadzenia analiz, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, to czyni je informacją przetworzoną (wyrok NSA z 27.01.2011 r., I OSK 1870/10)

Relacje między u.d.i.p. a innymi ustawami



Art. 1 ust. 2.

Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających **odmienne zasady i tryb dostępu do informacji** będących informacjami publicznymi.

Art. 23a ust 5.

Przepisy niniejszego rozdziału nie naruszają przepisów innych ustaw określających **odmienne zasady wykorzystywania informacji publicznej**, pod warunkiem, że stwarzają gwarancje zachowania zasad wynikających z niniejszej ustawy.

Wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 175/13



- Reguła kolizyjna ujęta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma charakter ogólny, zaś wyłączenie stosowania u.d.i.p na podstawie art. 1 ust. 2 dotyczy całej ustawy.
- Norma kolizyjna zawarta w art. 23a ust. 5 u.d.i.p. ma charakter szczególny i odnosi się do wykorzystania informacji

Ograniczenia prawa do informacji publicznej



Art. 5. 1. 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.**

- *1a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę **ważnego interesu gospodarczego** państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji:*
 - *1) osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej,*
 - *2) utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym.*

- **2.** Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na **prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy**. 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.

- (.....)

Uchylono - wyrok TK

Koszty dostępu

- **Art. 15. 1.** Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, 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.
- **2.** Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi 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.

Koszty dostępu w celu ponownego wykorzystania



- **Art. 23b. 1.** Informacje publiczne są udostępniane w celu ich ponownego wykorzystywania bez ograniczeń warunkami i bezpłatnie, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 oraz art. 23c.

Koszty dostępu w celu ponownego wykorzystania



- **Art. 23c. 1.** Podmiot zobowiązany może nałożyć **opłatę** za udostępnienie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania na wniosek, o którym mowa w art. 23g ust. 2, **jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów.**
- **2.** Nakładając opłatę, o której mowa w ust. 1, uwzględnia się **koszty przygotowania i przekazania** informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie **oraz inne czynniki**, jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji.
- Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie.

Co pomoże wyeliminować problemy w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej?

- Doprecyzowanie pojęcia informacji publicznej?
- Wprowadzenie definicji informacji przetworzonej?
- Ustalenie relacji między u.d.i.p. a aktami prawnymi regulującymi w odrębny sposób dostęp do informacji?
- Ustalenie relacji między dostępem do informacji, ponownym wykorzystaniem informacji a wolnością pozyskiwania i rozpowszechniania informacji?
- Przegląd tajemnic stanowiących podstawę wydania decyzji odmownej ?
- Ustalenie jasnych zasad określania kosztów udostępniania informacji publicznej?
- Powołanie organu ds. dostępu do informacji publicznej?



Dziękuję za uwagę!!!

Kontakt: a.gryszczynska@uksw.edu.pl

Jednocześnie w imieniu Kierownika Katedry Prawa Informatycznego
prof. Grażyny Szpor zapraszam na

V KONFERENCJĘ NAUKOWĄ - BEZPIECZEŃSTWO W INTERNECIE
"INTERNET - GRANICE JAWNOŚCI".

Więcej informacji www.wpia.uksw.edu.pl