

# **Dostęp do informacji publicznej i ochrona danych osobowych (ćwiczenia nr 2)**

**dr Sylwia Kotecka-Kral**

Centrum Badań Problemów Prawnych i  
Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

WPAiE, UWr



Uniwersytet  
Wrocławski



Uniwersytet  
Wrocławski

- **Biuletyn Informacji Publicznej jako forma bezwnioskowego dostępu do informacji publicznej**

# Obowiązek utworzenia BIP

- **Art. 8 DostInfPublU [Biuletyn Informacji Publicznej]**
- 1. Tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny - Biuletyn Informacji Publicznej - w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwany dalej "Biuletynem Informacji Publicznej".
- 2. Informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2.
- 3. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.
- 4. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej.



# Zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego przed wnioskowym

- Art. 10 DostInfPublU
- 1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.
- 2. (...)

# Obowiązek utworzenia BIP

- 5. W przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2, podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności.
- 6. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:
  - 1) oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację;
  - 2) podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji;
  - 3) dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej;
  - 4) oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia;
  - 5) zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.



# Obligatoryjna forma udostępniania informacji publicznej

- Ustawa przewiduje kilka form udostępniania informacji publicznych, które mają charakter obligatoryjny bądź fakultatywny.
- Obligatoryjna jest elektroniczna forma ogłaszania informacji w BIP.
- W art. 8 ust. 1 DostInfPublU zdefiniowane zostało pojęcie Biuletynu Informacji Publicznej, który stanowi specjalny, urzędowy, elektroniczny publikator, działający w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej, służący udostępnianiu wybranych kategorii informacji publicznych.
- Internet jest podstawowym środkiem technicznym, na którym oparto funkcjonowanie BIP
  - pozwala na najpełniejszą realizację podstawowych zasad udostępniania informacji publicznej, mianowicie: powszechności, szybkości, bezpłatnego dostępu oraz nieograniczonego czasowo i miejscem udostępnienia.



# Obligatoryjna forma udostępniania informacji publicznej

- BIP ma w założeniu stanowić główne kompendium wiedzy o informacji publicznej i uznawany jest za podstawowy, bezwnioskowy tryb udostępniania informacji publicznych, wyłączający konieczność udostępnienia informacji tam zawartych w trybie wnioskowym.
- Nie wyłącza tego nawet okoliczność nieposiadania przez podmiot zainteresowany informacją komputera, a w konsekwencji bezpośredniego dostępu do Internetu.
- Dysponent informacji publicznej jest obowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy nie została wcześniej zamieszczona w BIP.
- BIP składa się ze strony głównej ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)) oraz stron poszczególnych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji (tzw. stron podmiotowych BIP).
- Szczegółowe zagadnienia odnoszące się do budowy stron BIP znalazły się w rozporządzeniu do ustawy, wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 9 ust. 5 ustawy, tj. w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.



# Obligatoryjna forma udostępniania informacji publicznej

- Ustawodawca wprowadził w BIP minimalny standard merytoryczny, a prowadzenie strony internetowej nie jest kwestią swobodnego uznania, lecz stało się obowiązkiem prawnym.
- Art. 8 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy nie daje wskazówki co do stopnia szczegółowości lub sposobu zaszeregowania poszczególnych informacji publicznych
- Zakres informacji podlegających zamieszczeniu na stronach BIP powinien być odbiciem dyspozycji wskazanych w art. 1 i 6 ustawy. Na podmioty zobowiązane nałożony został obowiązek udostępnienia szerokiego zakresu informacji, które obligatoryjnie mają być zamieszczone w BIP.





# Obligatoryjna forma udostępniania informacji publicznej

- Wszędzie tam, gdzie przepisy nakładają obowiązek działania według określonych planów, programów i strategii, istnieje konieczność udostępnienia ich na stronie podmiotowej BIP.
- Liczne akty (ustawy i rozporządzenia) nakazują wprost umieszczanie określonych informacji na stronie BIP
  - rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 22 listopada 2010 r. w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. Nr 233, poz. 1530) przewiduje w § 6 ust. 1 obowiązek zamieszczenia przez komisję konkursową ogłoszenia o konkursie m.in. w BIP na stronie podmiotowej Polskiej Akademii Nauk i stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw nauki.



# Jakie treści powinny być w BIP-ie

- Spośród kategorii informacji wymienionych w art. 6 DostInfPublU **wyłączono** jedynie obowiązek publikowania **treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć** (art. 8 ust. 3 w zw. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze ustawy) oraz **stanowisk w sprawach publicznych zajętych przez organy władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych** (art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy).
- Teksty takich aktów mogą, ale nie muszą być udostępniane w BIP. W sytuacji gdy nie są tam udostępniane, powinny być udostępniane na wniosek (art. 10) oraz mogą być udostępniane w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych albo poprzez zainstalowanie urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tymi informacjami (art. 11).





# Kto powinien mieć BIP

- Zakres podmiotów zobligowanych do utworzenia i prowadzenia BIP został określony przez ustawodawcę w sposób ogólny.
  - Podmiotami obowiązаныmi do utworzenia własnych stron BIP są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności te, które wymienione zostały w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.
  - W orzecznictwie administracyjnym w tej kwestii zarysowały się dwa stanowiska.
1. Nie jest konieczne, aby każdy podmiot zobowiązany do utworzenia BIP posiadał własną, wyodrębnioną stronę podmiotową BIP
    - wyroki WSA w Łodzi z 3 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 8/12 i z 4 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 7/12,

# Kto powinien mieć BIP

- Pogląd ten został sformułowany na tle sytuacji przedszkoli, które jako jednostki organizacyjne gminy prowadziły swoje strony BIP w formie podstron BIP urzędu miejskiego.
- Zdaniem WSA w Łodzi takie ulokowanie nie niweczy celu utworzenia BIP, jakim – stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy – jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. Natomiast ulokowanie BIP przedszkola publicznego jako podstrony urzędu miasta jest rozwiązaniem racjonalnym i logicznym, zaś osoba poszukująca informacji o takiej jednostce powinna bez większych trudności odnaleźć właściwą stronę internetową
  - zob. wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2012 r., II SAB/Łd 10/12.
- Sąd odwołał się do interpretacji dokonanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie adresowanym do organu prowadzącego przedszkole, z którego wprost wynikało, że „w przypadku podległych urzędom miasta jednostek o niskich dochodach budżetowych strona BIP może funkcjonować jako podstrona tegoż urzędu”
  - wyrok WSA w Łodzi z 4 kwietnia 2012 r., II SAB/Łd 7/12.

# Kto powinien mieć BIP

2. Odmienne, bardziej rygorystyczne stanowisko co do obowiązku tworzenia własnych stron podmiotowych BIP wyrażone zostało przez NSA: bezwioskowy tryb udzielania informacji publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 2 DostInfPublU, **nie może być realizowany poprzez odesłanie do BIP prowadzonego przez inną jednostkę organizacyjną** w danym resorcie (ministerstwie).
- Jeżeli dany podmiot mieści się w kręgu władz publicznych określonych w art. 4 ust. 1 DostInfPublU, to jest on bezwzględnie **obowiązany do utworzenia własnej strony BIP**
  - wyrok NSA z 25 stycznia 2011 r., I OSK 1893/10



# Kto powinien mieć BIP

- Zagadnieniem tym, na przykładzie prokuratury rejonowej, zajmował się WSA w Rzeszowie, który w wyroku z 6 maja 2011 r., II SAB/Rz 14/11 uznał, że odesłanie wnioskodawcy do strony BIP innego organu w zakresie informacji, które posiada organ wskazany we wniosku, nie czyni zadość załatwieniu wniosku i świadczy o beczynności tego organu.
- **Bezczynność zachodzi nie tylko, gdy organ milczy wobec wniosku, lecz także gdy dysponując informacją publiczną, nie udostępnia jej, ale w sposób bezpodstawny odsyła zainteresowanego do innego podmiotu. W ten sposób uchyla się od wykonania obowiązku ustawowego.**
- Obowiązku tego, jako wynikającego z ustawy, nie mogą uchylić przepisy **[ówcześnie obowiązującego – przyp. S.K.-K.]** rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. poz. 1218 ze zm.), zobowiązujące do utworzenia strony BIP wyłącznie prokuratury okręgowe i apelacyjne. Jeżeli dana prokuratura nie utworzyła własnego Biuletynu Informacji Publicznej albo żądana informacja nie została w nim zamieszczona, ale pochodzi od tego organu, wówczas **udostępnienie powinno nastąpić w trybie wnioskowym, a nie przez odesłanie do BIP prowadzonego przez inną jednostkę organizacyjną prokuratury** łącznie dla tych podmiotów.



# Wymogi formalne informacji zamieszczonej w BIP

- Każda wiadomość zamieszczona w BIP musi dawać możliwość identyfikacji podmiotu ją przedstawiającego.
- Informacje w nim udostępnione powinny być oznaczone następującymi danymi:
  1. co do podmiotu udostępniającego informacje;
  2. co do osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść;
  3. co do osoby, która wprowadziła informację do BIP;
  4. czasu wytworzenia i czasu udostępnienia informacji w Biuletynie.
- Podmiot udostępniający informację powinien zabezpieczyć możliwość identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji
- Cięży na nim obowiązek dołączenia do Biuletynu wszystkich danych uzupełniających, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy. Dane te stanowią integralną część udostępnianych informacji.
- Spełnienie przez podmiot udostępniający wskazanych wyżej wymogów w zakresie oznaczeń podmiotowych ma **zapewnić wiarygodność informacji** przez powiązanie ich z konkretnymi osobami, odpowiedzialnymi za treść informacji. Z kolei wymóg oznaczeń czasowych pozwala na **ocenę aktualności udostępnionej informacji**.



# Nadzór nad BIP

- Ustawowo zdefiniowany obowiązek przekazywania informacji ma charakter *ius imperfectum*, czyli jest pozbawiony sankcji.
- Zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych za naruszenie obowiązku podania wszystkich istotnych informacji wymienionych w ustawowym wykazie.
- **Samego sposobu tworzenia i prawidłowości prowadzenia BIP nie można uznać za czynności z zakresu administracji publicznej**, które dotyczyłyby uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie istnieje bowiem norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby uprawnienie do tego, aby domagać się od organu zarówno samego utworzenia, jak i określonego sposobu prowadzenia BIP. W związku z tym **nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność organu polegającą na takim sposobie prowadzenia BIP, który jest przez stronę postępowania uznawany za nieprawidłowy**
  - postanowienie WSA z 16 października 2008 r., II SAB/Łd 40/08







# Nadzór nad BIP

- Jeśli wnioskujący o informację publiczną nie znajduje w BIP poszukiwanych informacji, to powinien skorzystać z przysługującego mu uprawnienia przewidzianego w art. 10 ust. 1 ustawy i złożyć wniosek o jej udostępnienie w tym trybie. Ewentualna bezczynność organu w udzieleniu informacji może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.
- Tworzenie BIP, zamieszczenie w nim informacji (lub jego brak) oraz jego prowadzenie nie podlegają kontroli instancyjnej oraz sądowoadministracyjnej. **Utworzenie BIP nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej**, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, gdyż nie została ona podjęta w sprawie indywidualnej oraz nie można powiedzieć, że dla jakiegoś konkretnego podmiotu tworzy określone skutki prawne. Stąd **nie wynika też uprawnienie ani obowiązek innego podmiotu do żądania umieszczenia lub usunięcia z BIP jakiejś informacji publicznej**
  - wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2005 r., II SA/Wa 408/05; wyrok NSA z 20 listopada 2008 r., I OSK 611/08.
- Wobec tego skarga do sądu administracyjnego w takiej sprawie traktowana była jako niedopuszczalna.

# Nadzór nad BIP

- W tym zakresie linia orzecznicza w ostatnich latach uległa zmianie i w sposób odmienny od dotychczasowego zaczęto traktować bezzwrotny tryb udostępnienia informacji publicznej w BIP przez przyjęcie dopuszczalności skargi na treść Biuletynu.
- W postanowieniu z 3 kwietnia 2008 r., I OSK 950/07 NSA wskazał, że **udostępnienie informacji w BIP jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.** Zdaniem NSA Biuletyn należy uznać za taki akt, udostępnienie na wniosek jest zaś czynnością dotyczącą z jednej strony uprawnienia każdego do dostępu do informacji publicznej, z drugiej – obowiązku podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia wynikających z przepisów prawa.



# Nadzór nad BIP

- Ustawodawca nie wyodrębnił jednak organu odpowiedzialnego za wdrożenie ustawy i należyte przygotowanie BIP jako przekazu informacji.
- Ustawa nie przewiduje także żadnego organu odpowiedzialnego za kontrolę lub nadzór nad BIP.
- Jeśli jednak przepis odrębny kategorycznie wskazuje BIP jako tryb udostępnienia określonej informacji publicznej, to organ nie ma możliwości powoływania się na art. 10 ust. 1 ustawy i swoistej ucieczki w tryb wnioskowy. Odstępstwo od tego wymogu pociąga za sobą odpowiedzialność karną.

# Informacja o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach

- Informacja o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych może ograniczyć się do ogólnej informacji, z podaniem nazwy zbioru danych, podstawy prawnej jego funkcjonowania oraz lokalizacji.
- Informacja taka powinna zostać sporządzona na podstawie przepisów ustawy oraz przepisów o ochronie informacji niejawnych i ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Jeżeli jednak określony zbiór danych ma autonomiczną regulację dotyczącą jego prowadzenia, to również ona powinna zostać uwzględniona.
- **Nie istnieje obowiązek zintegrowania rejestru prowadzonego w systemie teleinformatycznym ze stroną podmiotową BIP** w taki sposób, aby odwiedzający uzyskiwał za pomocą strony podmiotowej bezpośredni dostęp do rejestru, ewidencji lub archiwum.
- Taki obowiązek może jednak wynikać z przepisów szczególnych
  - **rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową**, określony w art. 10 ust. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248), zgodnie z którym informacje zawarte w rejestrze podlegają udostępnieniu w BIP, z wyjątkiem adresów osób fizycznych.



# Bezwniioskowy dostęp do informacji

- Udostępnienie informacji publicznej w BIP ma charakter generalny i nie wymaga żadnego wniosku, następuje ono *ex lege* w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 3 ustawy i obejmuje **całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznych** spełniających warunki określone w art. 8 ustawy.
- Wskazanie podmiotowi żądającemu udzielenia informacji publicznej strony BIP 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 podmiotu pytającego, a ich uzyskanie nie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. **Uprawnienie zainteresowanego do uzyskania informacji publicznej w trybie wnioskowym zostanie w takim przypadku ograniczone wyłącznie do zakresu przekraczającego dane zamieszczone na stronie podmiotowej BIP**
  - wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 770/12.



# Bezwnioskowy dostęp do informacji

- Zdaniem NSA obowiązek udzielenia informacji wyłączony jest nie tylko w przypadku udostępnienia informacji w BIP przed złożeniem wniosku przez zainteresowanego, ale również wówczas, **gdy umieszczenie informacji w publikatorze teleinformatycznym nastąpiło już po wszczęciu postępowania o udostępnienie informacji publicznej na wniosek**
  - wyrok NSA z 17 czerwca 2011 r., I OSK 462/11



# Bezwnioskowy dostęp do informacji

- Udostępnienie informacji publicznej w BIP zwalnia podmiot zobowiązany z obowiązku potwierdzania na piśmie jej istnienia.
- DostInfPubU nie przewiduje żadnych form uwierzytelniania za zgodność z oryginałem informacji zamieszczonych w BIP.
- W odniesieniu do osoby pozbawionej wolności i przebywającej w zakładzie karnym w orzecznictwie wyrażono pogląd, wedle którego nie może być ona uznana za osobę pozbawioną systemowo dostępu do informacji publicznej poprzez pozbawienie dostępu do Internetu, a przez to do BIP. **Osoba skazana na pobyt w zakładzie karnym może dochodzić swoich praw w zakresie dostępu do informacji publicznej na zasadach ogólnych**, wykorzystując instrumenty przewidziane w Kodeksie karnym wykonawczym oraz w trybie określonym w rozporządzeniu z 13 sierpnia 2003 r. w sprawie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 647)
  - wyroki: NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 730/12; WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., II SAB/Wa 158/13



# Bezwniioskowy dostęp do informacji

- Udostępnienie w BIP określonych informacji (np. **oświadczeń majątkowych** radnych lub posłów) zwalnia dysponenta tych informacji z obowiązku wydania w trybie wnioskowym kserokopii tych dokumentów
  - podobnie wyrok WSA w Szczecinie z 3 września 2008 r., II SA/Sz 505/08
- Jednak fakt udostępnienia w BIP informacji o dochodach osiągniętych przez wójta, sekretarza, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego poprzez publikację oświadczenia majątkowego nie oznacza, że w ten sposób są dostępne publicznie w BIP **informacje zawarte w kartach wynagrodzeń**. Informacje takie **mają bardziej szczegółowy charakter**, określają poszczególne składniki wynagrodzeń faktycznie wypłacane. W przypadku domagania się takich informacji musi mieć zastosowanie tryb wnioskowy.
  - wyrok WSA w Warszawie z 20 czerwca 2012 r., VIII SAB/Wa 15/12





# Bezwniioskowy dostęp do informacji

- Organ administracji publicznej nie ma obowiązku udostępnić informacji publicznej w formie i w sposób wskazany we wniosku tylko i wyłącznie wówczas, gdy znajduje się ona w BIP, a porównanie zakresu żądania objętego wnioskiem o jej udostępnienie i zakresu informacji znajdującej się w BIP uprawnia do twierdzenia, że są one identyczne
  - wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 770/12
- W związku z tym w sytuacji, gdy wnioskodawca domaga się wglądu i fotokopii określonych dokumentów, a BIP nie prezentuje postaci żądanych dokumentów, odesłanie do BIP nie jest prawidłowym rozpatrzeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej.



# Bezwnioskowy dostęp do informacji

- Udostępnienie przez podmiot zobowiązany żądanych dokumentów może nastąpić jedynie „w naturze”, poprzez zapewnienie fizycznego wglądu w dokumenty lub ewentualnie poprzez przekazanie ich kserokopii wykonanych z oryginalnych dokumentów w takiej postaci, aby kserokopie uwidaczniały **oryginalne podpisy**
  - wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 368/12.
- Z podobną sytuacją mamy do czynienia, gdy wnioskodawca żąda udostępnienia całości umów zawartych przez oddział wojewódzki NFZ z samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej. Odesłanie do strony internetowej, gdzie zawarte są jedynie informacje o umowach, nie jest w takim przypadku udzieleniem informacji zgodnie z wnioskiem
  - wyrok WSA w Warszawie z 13 lutego 2014 r., II SAB/Wa 721/13.



# Bezwzioskowy dostęp do informacji

- BIP jest systemem otwartym, do którego można wprowadzać coraz to nowe rodzaje informacji publicznych, w tym takie, które nie zostały wymienione wprost przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 DostInfPublU lub w przepisach odrębnych.
- Art. 8 ust. 3 zd. 2 upoważnia podmioty do zamieszczania w BIP również innych informacji publicznych niż te, które ustawa nakazuje umieszczać w nim bezwzględnie
- Wybór, zakres i stopień szczegółowości informacji pozostawione zostały wyłącznie **uznaniu podmiotu udostępniającego.**



# Bezwnioskowy dostęp do informacji

- Racjonalne wykorzystanie możliwości, o której mowa w art. 8 ust. 3 zd. 2 DostInfPublU, polegające na umieszczeniu w BIP danych statystycznych, wskazujących na liczbę, kategorię i przedział czasowy podejmowanych czynności, **pozwała na znaczne ograniczenie liczby informacji udzielanych we wnioskowym trybie** udostępniania informacji publicznej, tym bardziej że **strona BIP może być również wykorzystywana do umieszczenia na niej wszelkich udzielonych odpowiedzi na wnioski złożone w trybie ustawy.**
- Przykładowo, jeżeli na potrzeby konkretnego wnioskodawcy została przygotowana informacja publiczna przetworzona w postaci obszernej analizy, to nie ma przeszkód, aby zamieścić taką informację w BIP. W takim przypadku jednak należałoby **dokonać anonimizacji danych wnioskodawcy.**



# Bezwniioskowy dostęp do informacji

- Przy określaniu rodzaju informacji, które mogą być umieszczane w BIP, konieczne jest podkreślenie, że żaden przepis prawa nie zabrania podmiotowi zobowiązanemu umieszczania w BIP informacji innych niż informacje publiczne.
- Sam fakt umieszczenia takiej informacji w BIP nie sprawia, że zyskuje ona walor informacji publicznej
  - wyrok NSA z 30 maja 2012 r., I OSK 450/12.



# BIP a strony internetowe, profile w mediach społecznościowych

- W Internecie w sferze faktycznej mamy do czynienia z dualistycznym systemem udostępniania informacji publicznej. Z jednej strony podmioty publiczne tworzą i prowadzą obligatoryjne strony podmiotowe BIP, z drugiej zaś strony podmioty te utrzymują własne serwisy internetowe, redagowane w dowolny sposób w oparciu o ogólnie sformułowaną podstawę wynikającą z art. 11 pkt 1 ustawy.
- Nie ma podstaw prawnych, aby jako równorzędne traktować sposoby udostępniania informacji za pośrednictwem BIP oraz za pośrednictwem innych stron internetowych
  - wyrok WSA z 8 sierpnia 2013 r., II SAB/Sz 53/13
- **Tylko informacje publiczne opublikowane w BIP uważa się za udostępnione**, zaś wszystkie inne informacje, w tym w szczególności wymienione w art. 6 ustawy, są udostępniane na wniosek, bez względu na to, czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych.



# BIP a strony internetowe

- O obowiązku udostępnienia informacji nieopublikowanej w BIP, a będącej na stronie internetowej przesądza nie dostęp do Internetu, ale niepublikowanie w BIP
  - wyrok NSA z 23 września 2014 r., I OSK 34/14.
- W postępowaniu o udzielenie informacji publicznej **nie jest dopuszczalne odsyłanie** wnioskodawcy do danych zamieszczonych na stronie internetowej podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, **która nie jest stroną BIP**
  - wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 736/12.
- **Zamieszczenie wyroku na stronie internetowej sądu nie jest równoznaczne z udostępnieniem go w Biuletynie Informacji Publicznej**, a tylko takie udostępnienie spełnia wymóg z art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 2 u.d.i.p. i ewentualnie wyłącza wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej, co wynika z art. 10 ust. 1 u.d.i.p.
  - wyrok NSA z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13.



# BIP a strony internetowe

- W orzecznictwie dopuszcza się jednak możliwość opublikowania informacji publicznej na wyodrębnionej stronie internetowej, co uznaje się za działanie **analogiczne do jej udostępnienia w drodze wyłożenia lub wywieszenia**, o którym mowa w art. 11 pkt 1 DostInfPublU.
- Udostępniona w taki sposób informacja publiczna musi zostać oznaczona danymi określonymi w art. 12 ust. 1 ustawy: o podmiocie udostępniającym, o tożsamości osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, o tożsamości osoby, która udostępniła informację oraz datą udostępnienia
  - wyrok WSA w Poznaniu z 11 maja 2011 r., II SAB/Po 39/10.





# BIP a strony internetowe

- Strony internetowe, do których **odnośniki** znajdują się na stronie podmiotowej BIP, również należy uznać **za element strony Biuletynu Informacji Publicznej**.
- W szczególności dotyczy to sytuacji, **gdy uruchomienie odnośnika na stronie BIP powoduje automatyczne wyświetlenie żądanej treści**.
- Taki sposób „nie stanowi jakiegokolwiek utrudnienia w dotarciu do informacji”. „Nie istnieje [...] wymóg, aby informacje publiczne udostępnianie w BIP nie mogły być zamieszczone na stronach sieci teleinformatycznej o odrębnym adresie, a jedynie w ramach adresu BIP, jeżeli istnieje mechanizm automatycznego przejścia ze strony BIP do strony zawierającej określone dane”
  - wyrok WSA w Gdańsku z 5 grudnia 2012 r., II SAB/Gd 79/12



# Informacje dotyczące sposobu dostępu do informacji publicznych

- Podmioty zobligowane do udostępniania informacji w BIP mają także – na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy – obowiązek udostępnienia na stronach tego Biuletynu informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych, będących w ich posiadaniu, a w Biuletynie nieudostępnionych. **Wykaz informacji nieudostępnionych w BIP** będzie wskazówką dla żądającego informacji, że może on ją uzyskać w trybie wnioskowym, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy.
- Pytanie o adres Biuletynu Informacji Publicznej i sposób zapoznania się z rejestrem jego zmian mieści się w pojęciu informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, jako każda informacja o sprawach publicznych
  - wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03.



# Prawdziwość i rzetelność informacji zamieszczonych w BIP

- Przestrzeganie wymogów określonych w art. 8 ust. 6 DostInfPublU umożliwia zainteresowanym podmiotom uznanie informacji za prawdziwe i rzetelne. Nie ma przy tym znaczenia, czy podmiot udostępnia informacje ze względu na określony w ustawie obowiązek, czy dokonuje tego w sposób fakultatywny.
- Stosowanie się do ujawnionych przez zobowiązane podmioty informacji w sytuacji ich wadliwości lub niepełności nie powinno wywierać negatywnych skutków w stosunku do podmiotów uprawnionych.



# Prawdziwość i rzetelność informacji zamieszczonych w BIP

- Jeśli odrębny przepis kategorycznie wskazuje BIP jako miejsce udostępnienia precyzyjnie określonej informacji publicznej, to podmiot zobowiązany do jej udostępnienia nie może powoływać się na art. 10 ust. 1 u.d.i.p. w celu ucieczki w tryb wnioskowy. Odstępstwo od niebudzącego wątpliwości nakazu może prowadzić do odpowiedzialności karnej.
- **Art. 23. DostInfPublU [Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej]**
  - Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.
- **Praktyka udostępniania informacji w trybie wnioskowym zamiast w BIP** – wbrew nakazom wynikającym z przepisów odrębnych – **jest obejściem prawa.**



# Strony internetowe BIP

- **Art. 9. [Strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej]**
- 1. Minister właściwy do spraw informatyzacji tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej:
  - 1)zawierającą wykaz podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami;
  - 2)zapewniającą dostęp do informacji publicznej oraz możliwość jej przeszukiwania w systemie, o którym mowa w ust. 4a;
  - 3)zapewniającą dostęp do centralnego repozytorium.
- 2. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, przez zastosowanie systemu, o którym mowa w ust. 4a, albo innego systemu teleinformatycznego, tworzą własne strony Biuletynu Informacji Publicznej, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze.
- 3. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane przekazać ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacje niezbędne do zamieszczenia na stronie, o której mowa w ust. 1.



# Strony internetowe BIP

- 4. Minister właściwy do spraw informatyzacji:
- 1)gromadzi i udostępnia adresy wskazujące strony Biuletynu Informacji Publicznej tworzone przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2;
- 2)gromadzi i udostępnia dane o liczbie pobrań stron, o których mowa w pkt 1;
- 3)nieodpłatnie udostępnia system, o którym mowa w ust. 4a.
- 4a. **Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej** stanowi system teleinformatyczny, który umożliwia tworzenie stron Biuletynu Informacji Publicznej, o których mowa w ust. 2, oraz przetwarzanie informacji publicznych, w tym ich przeszukiwanie według kryteriów przedmiotowych i podmiotowych.
  - <https://ssdip.bip.gov.pl/>



# Strony internetowe BIP

- 5. Minister właściwy do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia:
  - 1)szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, w szczególności:
    - a)strukturę strony głównej, o której mowa w ust. 1,
    - b)standardy struktury stron, o których mowa w ust. 2,
  - 2)zakres i tryb przekazywania informacji, o których mowa w ust. 3,
  - 3)wymagania dotyczące zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej
- - mając na względzie sprawność i jednolitość działania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, a także uwzględniając konieczność równego traktowania rozwiązań informatycznych oraz potrzebę umożliwienia realizacji prawa do stosowania przez podmioty obowiązane do przekazywania informacji oprogramowania bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu opłat licencyjnych.

# Rozporządzenie

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68)



# Strony internetowe BIP

- **Minister Cyfryzacji** jest organem odpowiedzialnym za stworzenie strony głównej BIP, zawierającej informacje i dane, o których mowa w pkt 1–3 ust. 1 art. 9 u.d.i.p.
- Do udostępniania w BIP informacji zobowiązane są wyłącznie podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, na których spoczywa obowiązek utworzenia własnych witryn internetowych i przekazania ministrowi informacji niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP. Natomiast pozostałe podmioty mogą udostępniać informacje publiczne na zasadzie dobrowolności w wybranej przez siebie formie.
- Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej milczą na temat obowiązku **zapewnienia komunikatywności BIP** i nie zawierają również żadnych kryteriów oceny zastosowanych rozwiązań praktycznych. Ustawa w żaden sposób nie przesądza o tym, jak informacje zostaną przedstawione lub zwerbalizowane. Decydemtem pozostaje redaktor strony podmiotowej BIP.





# Strony internetowe BIP

- Żaden przepis nie stawia barier w udostępnianiu w BIP informacji w postaci **zapisu dźwięku i obrazu ruchomego**, jeśli tylko utrwalone zdarzenia dotyczą **spraw publicznych**. Rozmiary swobody sposobów komunikowania informacji publicznej na łamach BIP są analogiczne do metod stosowanych na stronach tzw. serwisów własnych podmiotów władzy publicznej.
- Na stronie głównej oraz stronach podmiotowych występuje **zakaz publikacji reklam i innych treści o charakterze komercyjnym**
  - zob. § 11 ust. 2 rozporządzenia z 18 stycznia 2007 r.
  - co potwierdza publiczny i urzędowy charakter sposobu udostępniania informacji. Przy braku takiego zakazu mogłoby dojść do zaprzeczenia idei BIP – dotyczącego przecież jedynie spraw publicznych, jak również do technicznych utrudnień w docieraniu do informacji.

# Kontrola instancyjna lub sądowoadministracyjna BIP

- Domaganie się, aby BIP odpowiadał wymogom, jakie żądający udzielenia informacji publicznej stawia takiemu Biuletynowi, powinno przybrać **procesową formę skargi składanej w trybie przepisów działu VIII KPA**
  - postanowienie NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1210/05
- Taka skarga nie może być jednak potraktowana jako żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 233 KPA. Nie oznacza to jednak, że uprawniony informacyjnie jest pozbawiony jakiegokolwiek ochrony sądowej. **Kontrola udostępniania informacji przez BIP może stać się elementem kontroli sądowej lub sądowoadministracyjnej w toku postępowania wywołanego skargą na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej (art. 21 ustawy).**
- Nie można wykluczyć, że w określonej sprawie podmiot zobowiązany będzie musiał wykazać, **że żądana informacja znajdowała się na stronie podmiotowej BIP**, a w konsekwencji odesłanie wnioskodawcy do zapoznania się z Biuletynem było zasadne. Nie można także wyłączyć odpowiedzialności karnej za odmowę udostępnienia informacji publicznej w BIP i konsekwentną odmowę udostępnienia na wniosek.



# Kontrola instancyjna lub sądownoadministracyjna BIP

- Istnieje również możliwość oceny zawartości stron Biuletynu w toku postępowania dotyczącego naruszenia prywatności osób fizycznych, informacji niejawnych i tajemnicy przedsiębiorcy, a więc odpowiednio naruszenia przepisów:
  - RODO,
  - ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych lub
  - ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,
  - a także kilkudziesięciu innych ustaw określających charakter i zakres poszczególnych tajemnic.





Uniwersytet  
Wrocławski

**Dziękuję za uwagę!**