

Dostęp do informacji publicznej i ochrona danych osobowych (ćwiczenia nr 3 c.d.)

dr Sylwia Kotecka-Kral

Centrum Badań Problemów Prawnych i
Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

WPAiE, UWr



Uniwersytet
Wrocławski

Co dziś na zajęciach

- 1) Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej**
- 2) Udostępnianie informacji publicznej na wniosek**



Uniwersytet
Wrocławski

- **Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej**

Minimum formalizmu procedury wnioskowej

- Przepisy DostInfPublU wprowadzają **minimum formalizmu** w zakresie procedury wnioskowej.
- Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie zostało obwarowane **żadną szczególną formą** lub **wymogami formalnymi**.





Forma wniosku

- W zasadzie postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej wszczynane jest **na wniosek pisemny**
- **Ale też mailowy, złożony za pomocą ePUAP, przesyłany faksem itp.**
- Wniosek o udzielenie informacji może mieć dowolną postać, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem
 - wyrok WSA w Lublinie z 6 maja 2014 r., II SAB/Lu 11/14.
- Jeżeli jednak informacja może być **udzielona ustnie niezwłocznie, wystarczy wniosek ustny** (art. 10 ust. 2 DostInfPublU).

Forma wniosku

- Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną, i to nawet gdy do autoryzacji nie zostanie użyty kwalifikowany podpis elektroniczny.
- Wnioskodawca może to uczynić również drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej. **Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej**, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy KPA.
- Na tym etapie ustawa **nie nadała podmiotom** zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej **uprawnień do żądania podpisania wniosku na podstawie art. 63 § 2 i 3 KPA**.
- **Przepis art. 63 § 3a KPA**, stanowiący o obowiązku opatrzenia podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, **znajdzie zastosowanie** w sytuacji, o której mowa w art. 16 ust. 2 DostInfPublU, a więc **w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania w takiej sprawie**.

– wyrok NSA z 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, zob.
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BC9662CDDB>



Elementy wniosku

- Wprawdzie postępowanie w sprawie udzielenia informacji może być wszczęte przez każdego, lecz wnioskujący o udzielenie informacji w pewnych sytuacjach (konieczność wydania decyzji administracyjnej, wysłania pisma informacyjnego, obciążenia wniosku opłatą) nie zawsze może być anonimowy.
- Wniosek nie zawsze może nie zawierać adresu do doręczenia (adres mailowy, np. z którego wniosek wysłano; adres fizyczny, adres skrytki pocztowej – jeśli dokumenty mają być przesłane pocztą).
- Jeśli wniosek jest składany przez osobę prawną, stowarzyszenie rejestrowane czy jednostkę organizacyjną, to w przypadku konieczności wydania decyzji administracyjnej przez adresata wniosku istnieje **obowiązek zbadania należytej reprezentacji**, a więc ujawnienia danych osobowych członków organu zarządzającego.



Elementy wniosku

- Z ustawy **nie wynika obowiązek ujawniania danych osobowych przez osobę zwracającą się z wnioskiem** o udostępnienie informacji publicznej.
- Istnieje jednak **obowiązek podania formy kontaktu z wnioskodawcą**. Wystarczy podanie adresu do korespondencji lub sposobu kontaktu (**skrytka pocztowa, poczta e-mail**), który nie musi identyfikować wnioskodawcy.
- Oznacza to, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie ma uprawnień do żądania tych danych.
- **Nie ma żadnego uzasadnienia wypytywanie składającego wniosek o jego REGON lub PESEL**. Jest to nie tylko oczywiste naruszenie ustawy, ale również art. 51 Konstytucji RP.



Elementy wniosku

- **Wniosek** nie musi być sformułowany w określony sposób, **nie wymaga uzasadnienia faktycznego i uzasadnienia prawnego**.
 - art. 2 ust. 2 DostInfPublU zwalnia wnioskującego o uzyskanie informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego, a zatem także celu, jakiemu służyć ma uzyskana informacja.
- Wniosek **wymaga** w miarę precyzyjnego **wskazania zakresu żądanych informacji** oraz **określenia miejsca i sposobu dostarczenia** (odbioru) tych informacji.
- Jako wadliwe wykonanie ustawy należy ocenić praktykę nakazującą wypełnienie w tym zakresie stosownego formularza, również w sytuacji, gdy stanowi on załącznik lokalnego zarządzenia organów gminy lub prawa zakładowego dysponenta informacji
 - prawidłowo zob. <https://bip.uni.wroc.pl/299/218/wniosek-o-udostepnienie-informacji.html>
 - prawidłowo zob. https://www.wroclaw.sa.gov.pl/pl/dokumenty/informacja_publiczna



Określenie żądania

- Nie można uznać za prawidłowo sporządzony wniosku o udostępnienie informacji publicznej, **jeżeli nie wskazano w nim konkretnie określonej informacji publicznej, o jaką się wnioskuje**, lecz sformułowano jej przedmiot bardzo ogólnie, np. o:
 - stanie spraw,
 - zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
 - stanie państwa.
- Wnioski tak sformułowane nie są żądaniem udostępnienia informacji publicznej i **nie mogą być prawidłowo rozpoznane**, bowiem nie jest sprecyzowany zakres żądania, a w każdym razie wskazany jest on zbyt ogólnikowo
 - wyrok NSA 19 lutego 2014 r., I OSK 903/13.
- **Podmiot, do którego wniosek został skierowany, co do zasady nie jest upoważniony do modyfikacji wniosku.**



Wniosek ≠ podanie wg KPA

- Podmiot, do którego skierowano żądanie udostępnienia informacji bez sprecyzowania jej rodzaju i przedmiotu, **nie ma podstaw do stosowania trybu uzupełnienia podania poprzez jego sprecyzowanie w trybie art. 64 § 2 KPA:**
 - *Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.*
- Przepisy k.p.a. mogą być stosowane tylko w przypadkach określonych w ustawie o dostępie (...), która **nie daje możliwości zastosowania art. 64 § 2 KPA, tj. pozostawienia wniosku bez rozpoznania**
 - wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 2889/12.



Wniosek ≠ podanie wg KPA

- Jeżeli podmiot zobowiązany ma wątpliwości co do zakresu żądania wniosku lub formy udzielania informacji, powinien **zwrócić się do wnioskodawcy o jego sprecyzowanie lub dookreślenie** [ale nie w trybie art. 64 § 2 KPA – przyp. S.K.-K.; brak zatem możliwości pozostawienia wniosku bez rozpoznania].
- Właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii. **Nie chodzi o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania**
 - wyrok WSA we Wrocławiu z 27 czerwca 2012 r., IV SA/Wr 154/12



Wniosek ≠ podanie wg KPA

- Wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie (...) **nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 KPA**, a w konsekwencji jego uwzględnienie nie podlega rygorom KPA.
- Niewykazanie przez podmiot zainteresowany uzyskaniem informacji publicznej przetworzonej przesłanki, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPublU), **nie może być traktowane jako brak formalny podania inicjującego postępowanie administracyjne** i w konsekwencji **niedopuszczalne jest** w takim przypadku **zastosowanie sankcji pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 KPA**
 - wyrok WSA we Wrocławiu z 18 maja 2012 r., IV SAB/Wr 12/12.



Język wniosku

- Co do zasady wnioski o udostępnienie informacji publicznej powinien być sporządzony w języku polskim, zgodnie z przepisami ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 931).
- Wyjątek został przewidziany w art. 9 ustawy z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823).
- Przed urzędami gminy, obok języka urzędowego, może być używany, jako język pomocniczy, język mniejszości. Język pomocniczy może być używany jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, nie jest mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy.
- <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/urzedowy-rejestr-gmin/6884,Urzedowy-Rejestr-Gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy.html>



Język wniosku

- Złożenie wniosku sporządzonego w języku obcym z naruszeniem wskazanych reguł nie powoduje po stronie podmiotu zobowiązanego powstania obowiązku rozpoznania wniosku.
- Podmiot zobowiązany powinien w takim wypadku **zwrócić wniosek w formie zwykłej czynności materialno-technicznej, jednocześnie informując wnioskodawcę o obowiązku składania wniosku w języku urzędowym.**

Język wniosku

- Złożenie wniosku sporządzonego w języku obcym z naruszeniem wskazanych reguł nie powoduje po stronie podmiotu zobowiązanego powstania obowiązku rozpoznania wniosku.
- Podmiot zobowiązany powinien w takim wypadku **zwrócić wniosek w formie zwykłej czynności materialno-technicznej, jednocześnie informując wnioskodawcę o obowiązku składania wniosku w języku urzędowym.**



Uniwersytet
Wrocławski

- **Udostępnianie informacji publicznej na wniosek**

Merytoryczna odpowiedź na wniosek

- **Art. 10 DostInfPublU**
- 1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.
- 2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.



Merytoryczna odpowiedź na wniosek

- Art. 10 ust. 1 wprowadza tzw. **negatywną klauzulę wnioskowego trybu udzielania informacji**
 - informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek
 - adresat wniosku zwolniony jest z obowiązku udostępnienia informacji, jeżeli została ona ujawniona w BIP lub centralnym repozytorium (może odesłać do BIP lub CRIP, ale nie musi – może udzielić merytorycznej odpowiedzi na wniosek zamiast odesłać do BIP)



Prawidłowe odesłanie do BIP lub CRIP

- 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.
- W przypadku złożenia wniosku podmiot zobowiązany zawiadamia wnioskodawcę **o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji w BIP** wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym się ona znajduje (tzw. link głęboki).
- Podobną praktykę adresat wniosku powinien zastosować w przypadku, gdy informacja publiczna, której dotyczy wniosek, została umieszczona **w centralnym repozytorium**
 - zob. <https://www.gov.pl/cyfryzacja/centralne-repozytorium-informacji-publicznej-serwis-danepubliczne.gov.pl>



Nieprawidłowe odesłanie do BIP

- **Nieprawidłowe** jest załatwienie wniosku przez odesłanie do stron BIP, gdy do uzyskania żądanej informacji konieczne jest zapoznanie się przez żądającego 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 i samodzielnym wytworzeniu informacji publicznej** na ich podstawie
 - wyrok WSA w Białymstoku z 27 marca 2008 r., II SAB/Bk 7/08



Wydruki z BIP-u, uwierzytelnianie informacji znajdujących się w BIP-ie?

- W przypadku informacji udostępnionej w BIP na dysponencje tej informacji **nie spoczywa obowiązek dokonywania wydruków z BIP** i przesyłania ich żądającemu informacji
 - podobnie wyrok NSA z 25 września 2008 r., I OSK 416/08
- Ustawa **nie przewiduje żadnych form uwierzytelniania za zgodność z oryginałem informacji zamieszczonych w BIP**. Jeżeli wnioskodawca zażąda uwierzytelnienia za zgodność z oryginałem materiału zamieszczonego w BIP, należy go poinformować o konieczności wniesienia opłaty za uwierzytelnienie każdej strony dokumentu zgodnie z ustawą z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1827)
 - 5 zł od każdej pełnej lub zaczętej stronicy



Brak zakazu udostępnienia informacji na wniosek, jeśli jest ona w BIP-ie

- Artykuł 10 ust. 1 DostInfPublU nie wprowadza zakazu udostępniania na wniosek informacji znajdujących się w BIP, szczególnie w sytuacji gdy osoba domagająca się informacji może z różnych przyczyn mieć utrudnione lub uniemożliwione korzystanie z Internetu
 - takie działanie nie należy już jednak do sfery obowiązków prawnych adresata wniosku.
- Zamieszczenie informacji w BIP nie ogranicza ujawniania informacji, które mogą zostać „niezwłoczne udostępnione”, o czym mowa w art. 10 ust. 2 DostInfPublU
 - w ramach trybu niezwłocznego udostępniania można udzielić informacji ustnie mimo jej zamieszczenia w BIP.



Obowiązek udostępnienia informacji

- **Obowiązek udostępnienia** informacji publicznej na wniosek istnieje wyłącznie w sytuacji **gdy wnioskodawca nie posiada żądanej informacji publicznej**
 - wyrok NSA 11 marca 2015 r., I OSK 934/14.
- Realizacja wniosku o udostępnienie informacji w trybie ustawy nie jest możliwa, **gdy wnioskodawca domaga się informacji nieistniejących w dniu złożenia wniosku czy wręcz abstrakcyjnych**
 - wyrok WSA w Warszawie z 11 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 2385/13.
- Przesłanką podmiotową zaistnienia obowiązku udostępnienia informacji jest jej **posiadanie przez podmiot zobowiązany**, o którym mowa w art. 4 ust. 1–2 DostInfPublU. Podmiot zobowiązany weryfikuje to kryterium po otrzymaniu wniosku o udostępnienie informacji i w przypadku stwierdzenia, że **nie ma informacji, powiadamia o tym wnioskodawcę**, co stanowi także pewnego rodzaju informację.
- W sytuacji gdy **żądana informacja nie ma przymiotu informacji publicznej**, podmiot zobowiązany powinien jedynie **zawiadomić wnioskodawcę**, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej
 - wyrok NSA z 19 grudnia 2002 r., II SA 3301/02.



W razie wątpliwości – interpretacja na korzyść wnioskodawcy

- **Pismo informujące** o tym, że informacja, której dotyczył wniosek, nie ma waloru informacji publicznej, **nie podlega kognicji sądów administracyjnych**, ponieważ nie mieści się w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
 - postanowienie NSA z 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05.
- **W tej kwestii orzecznictwo sądownoadministracyjne nie jest jednak jednolite** i dlatego należy zasygnalizować drugą linię orzeczniczą:
- Pismo informujące o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie (...) należy potraktować jako **inny akt z zakresu administracji publicznej** i może być ono po wyczerpaniu środków zaskarżenia **zaskarżone do sądu administracyjnego** na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.
 - wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2007 r., IV SA/GI 808/07.



Informacja publiczna musi istnieć

- Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania **udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji.**
- Informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i **nie może być utożsamiane z prawem inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej**
 - wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., II SAB/Wa 187/13.



Informacja publiczna musi być w posiadaniu podmiotu, do którego wpłynął wniosek

- Jeżeli adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej **nie jest w posiadaniu żądanej informacji**, powinien **poinformować** o tym wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma i **nie spoczywa na nim obowiązek poszukiwania informacji** na użytek przedmiotowego wniosku.
- Gdy dana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, jak i wówczas, gdy organ administracji publicznej nie posiada żądanej informacji bądź gdy do danej informacji publicznej istnieje inny tryb dostępu niż przez jej udostępnienie przez organ, do którego został skierowany wniosek, organ kieruje do strony **pismo informacyjne** o stosownej treści.
 - wyrok NSA z 11 stycznia 2010 r., I OSK 1557/09



Kto powinien mieć informację publiczną

- W wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, **czy żądana informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu**, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, **czy przedmiot pytania (żądania) pokrywa się z właściwością rzeczową (zakresem działania) podmiotu**, do którego skierowano wniosek.
- Zobowiązany jest zatem każdy podmiot, który powinien mieć taką informację ze względu na swój zakres kompetencji lub swoją właściwość rzeczową
 - wyrok WSA we Wrocławiu z 19 lipca 2006 r., IV SAB/Wr 2/06.



Wniosek o informację pozostawiony bez rozpoznania...?

- Nawet jeśli taki podmiot nie posiada żądanej informacji publicznej, wówczas powinien poinformować o tym wnioskodawcę – choćby w najprostszy sposób – uwalniając się tym samym od zarzutu beczynności.
- **Niedopuszczalne jest jedynie pozostawienie wniosku w aktach bez rozpoznania**
 - wyrok NSA z 12 marca 2014 r., I OSK 444/14.
- Aby można było uznać, że nie zachodzi beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, której adresat wniosku nie posiada, jest on zobowiązany wypowiedzieć się w tym przedmiocie
 - wyrok WSA w Opolu z 18 marca 2014 r., II SAB/Op 8/14
- Wystarczające jest pisemne wyjaśnienie przyczyny nieudzielenia informacji i tym samym pismo informujące o tym stanowi odpowiedź na wniosek, co uwalnia adresata wniosku od zarzutu beczynności.



A jeśli informację publiczną zarchiwizowano

- Jeżeli powodem braku żądanych dokumentów jest ich **archiwizacja**, to należy wskazać dokładnie:
 1. podstawę prawną takiego działania,
 2. dokumenty zarchiwizowane,
 3. dokumenty wskazujące na dokonanie archiwizacji oraz
 4. ewentualnie przepis, który nie pozwala z tych dokumentów korzystać, w sytuacji gdy jest taka potrzeba
 - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 września 2012 r., II SA/Go 500/12
- Z treści ustawy o dostępie (...) **nie można wywieść obowiązku** adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej **w zakresie przekazania tego wniosku** na podstawie art. 65 k.p.a. **według właściwości innemu podmiotowi.**



„Zwykłe” pismo informujące wnioskodawcę

- Zawiadomienie wnioskodawcy kończy postępowanie o udostępnienie informacji publicznej. Organ nie ma obowiązku wydawania decyzji administracyjnej.
- Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest zwolniony z obowiązku jej udzielenia w przypadku ziszczenia się co najmniej jednej z następujących przesłanek:
 1. istnieje odrębny – zawarty w innych aktach rangi ustawowej – tryb dostępu do informacji publicznej,
 2. informacja znajduje się w BIP-ie lub CRIP-ie,
 3. organ nie dysponuje żadaną informacją publiczną (np. USC nie ma mapy hydrologicznej danego terenu),
 4. informacja publiczna nie istnieje (np. wniosek o informację, kto wygrał przetarg, jest przedwczesny, ponieważ procedura przetargowa jeszcze się nie zakończyła),
 5. żądana informacja została już wcześniej udostępniona wnioskodawcy,
 6. żądana informacja nie posiada cech informacji publicznej.



Charakter prawny „zwykłego” pisma informującego wnioskodawcę

- W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, według którego odpowiedź organu, wskazująca, że żądana informacja nie ma cech informacji publicznej, stanowi **czynność materialno-techniczną**
 - wyrok NSA z 11 grudnia 2002 r., II SA 2867/02.
- W takiej sytuacji **niedopuszczalna jest forma decyzji odmawiającej udzielenia informacji**, gdyż decyzja odmowna może zostać wydana tylko wtedy, gdy sama ustawa znajduje zastosowanie. Jeżeli DostInfPubU nie znajduje zastosowania w konkretnej sprawie, to nie można wykonać dyspozycji jej art. 16, nakazującego wydanie decyzji administracyjnej w razie odmowy udzielenia informacji. W sytuacji gdy sprawa nie dotyczy informacji publicznej, wydanie decyzji odmownej jest zbędne, **wystarczy pismo informacyjne**
 - wyrok NSA z 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06 oraz postanowienie NSA z 13 marca 2007 r., I OSK 243/07.



Udzielenie informacji publicznej

- **Informacja udzielana jest w formie czynności materialno-technicznej**
 - wyroki NSA: z 20 czerwca 2002 r., II SA/Lu 507/02; z 10 stycznia 2007 r., I OSK 50/06 i z 13 marca 2007 r., I OSK 243/07.
- Ustawa nie zawiera podstawy do udzielenia informacji w formie decyzji administracyjnej.
- **Forma decyzji administracyjnej** została zastrzeżona przez ustawodawcę wyłącznie dla **odmowy** udostępnienia informacji publicznej lub **umorzenia postępowania** wywołanego wniesieniem żądania w tym zakresie.





Uniwersytet
Wrocławski

Dziękuję za uwagę!