

Koszty dostępu do informacji publicznej – analiza badań regulacji w Polsce



dr Piotr Sitniewski
Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Lecha Kaczyńskiego, Prezes Fundacji JAWNOSC.PL,
założyciel i prowadzący portale www.jawnosc.pl
oraz www.jawnosc.samorzadu.pl

Od 2013 r. cyklicznie przeprowadzałem badania dotyczące tego, w jaki sposób podmioty obowiązane do stosowania ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPubU) regulują ewentualne koszty, jakie mogą się pojawić przy realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Celem badania nie było badanie kwestii, czy są pobierane jakiegokolwiek opłaty, lecz wyłącznie kwestia istnienia oraz treści, w danym urzędzie, jakiegokolwiek aktu normatywnego określającego zasady ponoszenia przez wnioskodawców kosztów związanych z realizacją złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w trybie DostInfPubU.

W 2013 r. badaniem objęte zostały wszystkie ówczesne izby skarbowe, urzędy marszałkowskie i urzędy wojewódzkie oraz urzędy miast wojewódzkich¹. W 2016 r. badania zostały powtórzone na tej samej grupie z wyjątkiem izb skarbowych². W 2019 r. badania zostały wykonane po raz trzeci i obejmowały, tak jak w poprzednich dwóch badaniach, wszystkie urzędy marszałkowskie i urzędy wojewódzkie oraz urzędy miast wojewódzkich.

Nota metodologiczna

W 2019 r. badanie przeprowadzono w okresie między 2. a 16.9.2019 r. Do wszystkich urzędów objętych badaniem zostało wysłane jednobrzmiące pismo³, z prośbą o udziele-

nie informacji na temat posiadanych w urzędzie regulacji dotyczących zasad wyliczania kosztów udostępniania informacji publicznej. Wszystkie analizowane regulacje od-

¹ Wyniki zostały opublikowane w: *P. Sitniewski, Koszty przekształcenia informacji publicznej – prawo, możliwość czy obowiązek, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia 2013, Nr 49, KRUS, s. 76–100.* Dostępne na stronie Autora www.jawnosc.pl, w zakładce wiedza – badania nasze http://www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2014/04/kwartalnik_49_caly_d.pdf.

² Wyniki zostały opublikowane w: *P. Sitniewski, Koszty przekształcenia informacji publicznej – regulować czy ryczałtować – raport z badań, Informacja w Administracji 2017, Nr 1, Warszawa, s. 9–13.* Dostępne na stronie Autora www.jawnosc.pl, w zakładce wiedza – badania nasze http://www.jawnosc.pl/?page_id=64.

³ Treść zadanego pytania brzmiała: „Zwracam się z uprzejmą prośbą o wskazanie, w jaki sposób i na jakiej podstawie formalnej, w Państwa Urzędzie są wyliczane ewentualne koszty udostępnienia informacji publicznej, które pojawiają się w sytuacji wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jeżeli został wydany w Państwa Urzędzie stosowny akt, uprzejmie proszę o przesłanie na adres psitniewski@gmail.com treści tego dokumentu, lub wskazanie miejsca jego publikacji na stronie Państwa BIP. Jeśli natomiast, kwestia ta nie jest uregulowana w Państwa urzędzie, uprzejmie proszę o krótką odpowiedź na adres psitniewski@gmail.com, iż takowych regulacji brak”. Treść wniosku była identyczna jak w badaniu z 2013 r.

nosić się będą do tych urzędów, które udzieliły odpowiedzi. Celem badania było wyłącznie poddanie analizie konkretnych rozwiązań prawnych odnoszących się do celu badania.

Kwestia kosztów może być pomocniczo regulowana w drodze aktów wewnętrznych

W treści DostInfPubU znajdujemy dwa przepisy odnoszące się do kwestii szeroko rozumianych kosztów przekształcenia informacji publicznych. Są to:

- 1) art. 7 ust. 2, który stanowi, że: „dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15”;
- 2) art. 15, którego ust. 1 stanowi, że wnioskodawcę można obciążyć kosztami dodatkowymi związanymi ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

Oba te przepisy pozostają ze sobą w ścisłej korelacji. Artykuł 7 ust. 2 należy odczytywać jako zasadę, z której wynika, że żaden podmiot wnioskujący, jeżeli składa wniosek na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie może być obciążany jakimikolwiek opłatami „niejako z góry”. Nie można w związku ze złożonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nakładać na wnioskodawcę jakichkolwiek opłat. I tylko tyle i aż tyle **oznacza bezpłatność dostępu do informacji publicznej**, o której mowa w art. 7 ust. 2. Jednak owa bezpłatność dostępu do informacji publicznych **nie oznacza bezkosztowej realizacji wniosku** i nie powinna być z nią utożsamiana. I do tej kwestii odnosi się art. 15 ust. 1.

Ważne

Jeżeli sposób udostępnienia lub konieczność przekształcenia informacji spowodowały określone koszty po stronie podmiotu zobowiązanego, wnioskodawca może zostać obciążony tego typu kwotą.

W orzecznictwie sądowym długo panowało przekonanie, że stosowanie, a tym samym regulowanie, jakichkolwiek kosztorysów jest prawnie niedopuszczalne, gdyż każda sprawa powinna być każdorazowo indywidualnie rozpatrzona i na podstawie realnie poniesionych kosztów dodatkowych, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 DostInfPubU, należy podjąć rozstrzygnięcie odnośnie do kosztów. Przykładowo, NSA w wyroku z 2014 r. stwierdził: „Nie budzi wątpliwości NSA w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stanowisko, że nie jest dopuszczalne ustalanie opłat za udostępnienie informacji publicznej w formie generalnego aktu jednostki samorządu terytorialnego. Nie moż-

na bowiem zakładać z góry, jaki będzie koszt przetworzenia informacji w konkretnej sprawie. Czynność taka musi mieć charakter indywidualny, a wysokość opłaty powinna odzwierciedlać dodatkowe koszty, rzeczywiście poniesione przez organ w procesie udostępniania informacji publicznej na wniosek” (wyr. NSA z 18.12.2014 r., I OSK 266/14, Legalis). Przełomowe w tym zakresie było zdanie, jakie wyraził WSA w Gdańsku (wyr. WSA w Gdańsku z 16.4.2014 r., II SA/Gd 794/13, Legalis), a następnie NSA (wyr. z 12.5.2016 r., I OSK 1992/14, Legalis), oddalając skargę kasacyjną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, analizując sprawę uznał, że posiłkowanie się przez wójta cennikiem określającym koszty poszczególnych czynności, jakie muszą być podjęte, szczególnie w wymiarze technicznym, oczywiście może służyć jak pomoc do ustalenia wysokości kosztów związanych z realizacją wniosku. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną po raz pierwszy, wyraźnie stwierdził, że: „Wójt co prawda odwołał się do własnego zarządzenia wydanego w sprawie ustalenia kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej, jednak wyjaśnił także szczegółowo sposób ustalenia kosztów w niniejszej sprawie, co spełnia wymogi indywidualnego i konkretnego obliczenia tych kosztów. Istnienie zarządzenia o charakterze wewnętrznym ma stanowić jedynie ułatwienie dla organu w kształtowaniu indywidualizowanego wymiaru opłaty za udostępnienie informacji publicznej. Stanowi zatem akt pomocniczy, wewnętrzny, usprawniający działanie organu, a nie – podważający dostosowanie wysokości kosztów do przedmiotu żądania informacji publicznej w danej sprawie. Nie określa on bowiem *a priori* wysokości opłaty, lecz pomaga jedynie w jej ustaleniu w danej sprawie. Ustalenie tych kosztów, w związku z przygotowaniem informacji w formie papierowej oraz koniecznością dokonania wyłączenia danych, stosownie do wymogów ustawy o ochronie danych osobowych, na poziomie 0,07 zł za jedną kopię dokumentu, nie stanowiło naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyr. NSA z 12.5.2016 r., I OSK 1992/14, Legalis). Od samego początku wyrażałem opinię, że każdy podmiot obowiązany do stosowania DostInfPubU może wyliczyć i określić, jakie są koszty związane z pewnymi powtarzalnym, stypizowanymi czynnościami szczególnie w ich wymiarze technicznym, jakie są związane z realizacją wniosków. „Každy urząd, jeżeli widzi taką potrzebę, może uregulować zasady odnoszące się m.in. do ponoszenia przez wnioskodawcę dodatkowych kosztów (tylko dodatkowych) związanych z przekształceniem informacji publicznej udostępnianej w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przyjmując zatem takie założenie, spójrzmy, który ze zbadanych urzędów uregulował kwestie kosztów udostępniania informacji publicznych⁴.

Jakie urzędy uregulowały kwestie kosztów

Na poziomie urzędów marszałkowskich w 10 z nich istnieją regulacje wewnętrzne odnoszące się do procedury realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej, również regulujące koszty⁵.

Na poziomie urzędów wojewódzkich w 7 z nich istnieją regulacje wewnętrzne odnoszące się do procedury realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej, również regulujące koszty⁶.

Na poziomie urzędów miast wojewódzkich⁷, tylko w 6 z nich istnieją regulacje wewnętrzne odnoszące się do procedury realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej, również regulujące koszty⁸.

Stopień szczegółowości regulacji kosztów jest różny, ale w każdym wypadku, gdy tego typu regulacja istnieje, odnosi się to również do kosztów.

Koszty osobowe realizacji wniosków

W porównaniu do dotychczasowych badań z 2013 r. i 2016 r., po raz pierwszy pojawiły się i to niejednokrotnie pozycje w postaci wyliczenia kosztów pracy pracownika związanych z realizacją wniosków.

Tego typu sytuacja przewidziana została w 3 jednostkach objętych badaniem:

- 1) Urząd Miasta Stołecznego Warszawy⁹ – opłata może obejmować koszty osobowe (pracy), pod warunkiem, że przygotowanie informacji wymaga pracy dodatkowej i są to koszty wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania komórki organizacyjnej realizującej wniosek. Może to mieć miejsce wyłącznie w przypadku otrzymania pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy. Opłatę, uwzględniającą poniesione dodatkowe koszty osobowe (pracy), ustala na wniosek kierownika komórki organizacyjnej realizującej wniosek odpowiednia komórka właściwa do spraw kadrowych lub obsługi finansowej;
- 2) Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego¹⁰ – na koszty mogą składać się w szczególności uzasadnionych przypadkach koszty dodatkowej pracy, wykonywanej poza godzinami pracy;
- 3) Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego¹¹ – w przypadku konieczności wykonania dodatkowej pracy przez pracownika urzędu, w związku ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecz-

nością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, koszty pracy pracownika oblicza się jako iloczyn liczby godzin poświęconych na przygotowanie informacji publicznej i kosztu 1 godziny pracy brutto wynagrodzenia pracownika przygotowującego informację. Składnik osobowy kosztów rozumiany jest jako praca osoby, która specjalnie dla zadośćuczynienia prośbie wnioskodawcy, została oddelegowana do załatwienia konkretnej sprawy.

Orzecznictwo sądowe w tym zakresie generalnie stoi na stanowisku, że nie można wykluczyć sytuacji, w której przygotowanie odpowiedzi na wniosek ze względu na sposób i formę udostępnienia wnioskowanych informacji, wymaga tak dużego zaangażowania po stronie podmiotu obowiązującego, że konieczne jest, aby prace te wykonywał pracownik poza godzinami pracy albo też osoba zatrudniona w tym celu (to może mieć znaczenie szczególnie przy podmiotach obowiązanych do stosowania DostInfPubU niebędących organami władzy publicznej). Już w 2005 r. NSA stwierdził, że: „Pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy” (wyr. NSA z 13.6.2005 r., I OSK 69/05, Legalis). I po 14 latach odnajdujemy podobną opinię w wyroku NSA z 28.3.2019 r. (I OSK 1302/17, Legalis): „Żaden przepis nie sprzeciwia się uprawnieniu odzyskania kosztu pracy związanej z udostępnieniem informacji, jeżeli wykazane zostanie, że ów koszt przekracza normalne działanie pracownika w ramach wykonywania swoich obowiązków. Kosztem dodatkowym jest zatem wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania urzędu związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji publicznej. Wskazane (...) koszty osobowe zostały uzasadnione koniecznością wykonania pracy w godzinach nadliczbowych przez pracowników Urzędu Gminy czynności, związanych

⁴ P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism, Warszawa 2016, s. 164.

⁵ Są to następujące urzędy marszałkowskie: kujawsko-pomorski, lubelski, łódzki, małopolski, mazowiecki, opolski, podkarpacki, podlaski, śląski, świętokrzyski.

⁶ Są to następujące urzędy wojewódzkie: dolnośląski, łódzki, małopolski, mazowiecki, podkarpacki, pomorski, zachodniopomorski.

⁷ Z zastrzeżeniem, że badaniem zostało objętych 18 miast, ze względu na swoisty dualizm występujący w dwóch województwach: w województwie lubuskim pytano miasta Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski, oraz w województwie kujawsko-pomorskim pytano miasta Toruń i Bydgoszcz.

⁸ Są to urzędy w następujących miastach: Kraków, Warszawa, Rzeszów, Toruń, Katowice, Olsztyn.

⁹ Możliwość taką przewiduje § 24 ust. 6 zarządzenia Nr 1367/2016 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 5.9.2016 r. w sprawie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w Urzędzie m.st. Warszawy.

¹⁰ Możliwość taką przewiduje § 15 zarządzenia Nr 60/18 Marszałka Województwa Łódzkiego z 25.7.2018 r. w sprawie wprowadzenia Procedury udostępniania informacji publicznej lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego.

¹¹ Szczegóły naliczania i pobierania opłat są wskazane w Biuletynie Informacji Publicznej pod adresem <https://bip.mazovia.pl/bip/zasoby-bip/udostepnianie-informacji-publicznej/> (data wejścia 13.10.2019 r., g. 17.32).

ze sporządzeniem skanów żądanych dokumentów. W piśmie tym organ wykazał, że czynności te, z uwagi na format dokumentów oraz ich ilość, były czasochłonne i pracochłonne”. Bardzo podobne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z 21.11.2016 r. (IV SA/GL 455/16, Legalis): „Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje bezpłatność w dostępie do informacji publicznej, jednakże wskazana bezpłatność nie jest bezwzględna, gdyż w ściśle określonych sytuacjach podmiot udostępniający będzie uprawniony do ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej (art. 15 DostInfPublU). (...) W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się, iż nie można założyć, że – niezależnie od okoliczności konkretnych przypadków – niektóre rodzaje ponoszonych wydatków w ogóle i nigdy naliczane być nie mogą. I tak żaden przepis nie sprzeciwia się uprawnieniu odzyskania kosztu pracy związanej z udostępnieniem informacji, pod warunkiem jednak, że zostanie wykazane, iż ów koszt przekracza normalny koszt funkcjonowania bazy technicznej i zasobów ludzkich (pracowniczych) organu. Zatem wbrew twierdzeniom skarżącego obowiązujące unormowania prawne nie wprowadzają w tym zakresie zakazu uwzględniania kosztów osobowych związanych z udostępnieniem informacji publicznej. W tym zakresie każdą sytuację widzieć należy w sposób indywidualny i odnosić ją do charakteru podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej jak również zakresu i formy jej udostępnienia”. Z drugiej strony odnajdziemy stanowisko odmienne. Na przykład zdaniem WSA w Szczecinie: „(...) Praca pracownika związana z przygotowaniem informacji stanowi podstawowy wyraz funkcjonowania organu, który ponosi koszty, wykonując swoje ustawowe zadania. Kosztami tymi nie może być obciążony podmiot żądający udostępnienia informacji” (wyr. WSA w Szczecinie z 24.1.2008 r., II SA/Sz 1006/07, Legalis). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził w 2010 r., że: „Przepis art. 15 ust. 1 DostInfPublU nie daje organowi uprawnienia do określania ryczałtowej stawki za dodatkową pracę pracownika wykonującego dodatkowe czynności przy ustalaniu informacji publicznej” (wyr. WSA w Lublinie z 8.4.2010 r., II SA/Lu 44/10, Legalis).

Moim zdaniem, wprowadzanie odpłatności za czas poświęcony realizacji wniosku jest niedopuszczalne. Popieram zatem pogląd wyrażony w wyroku WSA w Szczecinie cytowanym powyżej (II SA/Sz 1006/07, Legalis). Ale czymś innym jest sytuacja, kiedy realizacja wniosku jest niemożliwa bez zlecenia pewnych działań na zewnątrz lub wymaga to pozostania pracownika(ów) po godzinach pracy, by wniosek zrealizować. Wtedy i tylko wtedy, mamy do czynienia z kosztami dodatkowymi, o jakich mowa w art. 15

ust. 1 DostInfPublU. I dlatego właśnie należy zaakceptować stanowisko wyrażone przez NSA już w 2005 r.: „Pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy”. I tylko w taki sposób należy interpretować owe możliwości, jakie przewidują akty wewnętrzne w trzech wyżej wspomnianych urzędach.

Koszty materialne realizacji wniosków

Największa różnorodność w tym zakresie występowała we wszystkich badaniach przeprowadzonych od 2013 r. **W badaniach przeprowadzonych w 2019 r. zauważalne jest ograniczenie wielkości przewidywanych formatów kopii, skanowania na rzecz rozwiązań prostszych.** Generalnie, poza jednym przypadkiem, zniknęły z kosztorysów dyskiety, co wydaje się oczywiste, ale wciąż pozostają płyty CD i DVD. Zniknęły również występujące wcześniej pozycje związane z kosztem uwierzytelniania udostępnianych kopii dokumentów za zgodność z oryginałem. Jest to oczywiste następstwo orzecznictwa sądowego, które jednoznacznie wskazuje, że „celem DostInfPublU nie jest wydawanie dokumentów urzędowych, ale umożliwienie udostępnienia informacji, to należy uznać, że wydanie wnioskodawcy kserokopii dokumentów wyczerpuje obowiązek organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej” (wyr. NSA z 21.6.2012 r., I OSK 752/12, Legalis). „Poświadczenie zgodności z oryginałem kopii dokumentu, o co wnioskowano, służy nadaniu tej kopii mocy dokumentu urzędowego. Tymczasem celem DostInfPublU nie jest wydawanie dokumentów urzędowych, ale umożliwienie udostępnienia informacji” (wyr. WSA w Gliwicach z 2.8.2016 r., II SAB/Gl 46/16, Legalis).

Pojawiły się rozwiązania nieznanne dotychczas, takie jak zamieszczanie odpowiedzi na wnioski na serwerach urzędu, jeżeli objętość plików przekracza określoną wielkość w MB. W Podkarpackim Urzędzie Marszałkowskim, jeśli wskazano jako sposób udostępnienia informacji przesłanie drogą elektroniczną, a objętość pliku przekracza 50 MB, wtedy zamieszcza się te dane na koncie FTP serwera urzędu i jednocześnie przekazuje się dane na płycie CD¹². Żaden z obowiązujących przepisów nie przewiduje obowiązku zamieszczania na stronie zarówno skanu wniosku jak i udzielonych odpowiedzi. Jednocześnie żaden też nie zakazuje podejmowania tego typu działań. Zamieszczanie odpowiedzi jako reakcja na otrzymany wniosek jest możliwe

¹² § 6 ust. 3 zarządzenia Nr 74/2018 Marszałka Województwa Podkarpackiego z 8.10.2018 r., w sprawie procedury udostępniania informacji publicznej oraz informacji sektora publicznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.

pod warunkiem, że wnioskodawca zostanie indywidualnie powiadomiony o zamieszczeniu odpowiedzi na stronie BIP, przez podanie linku kierunkowego lub tzw. ścieżki dostępu do informacji zamieszczonych na BIP. Obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku zamieszczania na BIP odpowiedzi ani samych wniosków, co jednak w praktyce dzieje się na stronach różnych podmiotów publicznych. Należy traktować to jako dobrą praktykę, możliwą do wprowadzenia w danym urzędzie.

W praktyce wiele samorządów tego typu działania podjęło i realizuje w sposób ciągły. Wystarczy wpisać do przeglądarki Google hasło: „rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej” i odnajdziemy wiele tego typu przykładów. Są to nie tylko wielkie miasta, ale i również mniejsze gminy (wszystkie linki zamieszczone poniżej – data wejścia 13.10.2019 r.):

- 1) miasto Gdańsk – <https://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/informacja-publiczna?archiwum=rw>;
- 2) miasto Poznań – <http://bip.poznan.pl/bip/rejestr-wnioskow/>;
- 3) miasto Wrocław – <http://bip.um.wroc.pl/informacje-publiczne/634>;
- 4) miasto Gorzów Wlkp. – http://bip.wrota.lubuskie.pl/umgorzow/293/Rejestr_wnioskow_o_udostepnienie_informacji_publicznej_wraz_z_odpowiedziami/;
- 5) miasto Wadowice – <https://bip.malopolska.pl/umwadowice,a,1026757,rejestr-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej.html>;
- 6) miasto Gołdap – <http://bip.goldap.pl/pl/1511/0/rejestr-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej.html>;
- 7) Ministerstwo Cyfryzacji – <https://mc.bip.gov.pl/rejstry-archiwum/rejestr-wnioskow-o-udostepnienie-informacji-publicznej.html>.

W wielu przypadkach następująco zdefiniowano, **czym są koszty dodatkowe**:

- 1) koszty dodatkowe związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku;
- 2) w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawa przyjmuje się, że dodatkowym kosztem udostępnienia informacji publicznej jest koszt, który powstaje w związku z innym sposobem (formą) realizacji prawa dostępu do informacji publicznej niż wgląd do dokumentów – z zastrzeżeniem ust. 3¹³ – bądź udzielenie odpowiedzi na wniosek zawierający pytania dotyczące informacji (w szczególności pytania dotyczące treści dokumentów) będących w posiadaniu komórki organizacyjnej realizującej wniosek;
- 3) w Urzędzie Miasta w Katowicach dodatkowe koszty to koszty informacji publicznej, które występują przy re-

alizacji prawa dostępu innego niż wgląd do dokumentów, czy udzielenie odpowiedzi na proste pytania¹⁴. Przez koszt udostępnienia rozumie się koszty materiału, na którym znajduje się informacja, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi, że przy określaniu kosztów należy się posługiwać kosztami zakupu nośników;

- 4) w zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim zdefiniowano przekształcenie informacji jako zmianę rodzaju lub egzemplarza nośnika informacji: kopiowanie, drukowanie, udostępnianie na CD/DVD¹⁵;
- 5) w kujawsko-pomorskim Urzędzie Marszałkowskim do kosztów zalicza się zakup materiałów eksploatacyjnych (w tym papieru, tuszy, tonerów, nośników danych) oraz nakłady związane z przekształceniem (koszty wysyłki wg stawki operatora, koszty anonimizacji¹⁶);
- 6) w Lubelskim Urzędzie Marszałkowskim do kosztów dodatkowych można w szczególności zaliczyć: a) koszty zakupu materiałów, w tym: – papieru potrzebnego do powielenia wnioskowanej informacji publicznej (ksero lub wydruk), – tuszy lub tonerów wykorzystanych do utrwalenia żądanej informacji, – nośników danych służących, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, do nagrania informacji; b) koszty wysyłki za pomocą operatora pocztowego¹⁷.

W jednym z urzędów wskazano, że jako koszt strony kserokopii przyjmowana jest cena wynikająca z umowy na dzierżawę kserokopiarek. Natomiast w Świętokrzyskim Urzędzie Marszałkowskim przyjmuje się koszty obowiązujące w punkcie ksero, znajdującym się na terenie urzędu, które – jak zastrzeżono – mogą ulegać zmianie¹⁸.

¹³ § 24 ust. 2 i 3 zarządzenia Nr 1367/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z 5.9.2016 r. w sprawie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w urzędzie m.st. Warszawy: Wnioskodawcę można obciążyć dodatkowymi kosztami udostępnienia informacji publicznej (...) odpowiadającymi kosztom sporządzenia kopii dokumentacji, które nie są przewidziane do przekazania wnioskodawcy, ale ich wytworzenie jest niezbędne ze względu na sposób lub formę udostępnienia informacji, określone przez wnioskodawcę. Taka sytuacja ma miejsce, gdy dokumenty objęte wnioskiem zawierają informacje prawnie chronione a wnioskodawca życzy sobie otrzymać je do wglądu albo w formie skanu. Aby zrealizować wniosek bez ingerencji w treść oryginału, niezbędne jest wykonanie jego kopii i dokonanie na tej kopii wyłączeń jawności pewnego zakresu informacji, np. anonimizacji danych osobowych osób fizycznych. Tak przygotowana dokumentacja jest następnie udostępniana zainteresowanemu do wglądu albo skanowana i wysyłana mu za pośrednictwem poczty elektronicznej. W obu przypadkach, po załatwieniu sprawy sporządzone kopie pozostają w posiadaniu Urzędu m.st. Warszawy.

¹⁴ Załącznik Nr 3 do zarządzenia wewnętrznego Nr 218/2016 Prezydenta Miasta Katowice z 15.6.2016 r., Wytyczne ustalania ewentualnych kosztów za udostępnienie informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

¹⁵ § 2 pkt 9 zarządzenia Nr 268/2017 Wojewody Zachodniopomorskiego z 28.6.2017 r. w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie.

¹⁶ § 10 ust. 3 załącznika do zarządzenia Nr 61/2017 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 9.11.2017 r., Zasady udostępniania informacji publicznej będącej w posiadaniu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

¹⁷ § 4 ust. 3 zarządzenia Nr 6/2017 Marszałka Województwa Lubelskiego z 23.1.2017 r. w sprawie zasad rejestracji wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie.

¹⁸ § 10 ust. 2 załącznika do zarządzenia Marszałka Województwa Świętokrzyskiego Nr 122/19 z 4.9.2019 r., Regulamin udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim za udostępnienie informacji publicznej na nośnikach dostarczonych przez wnioskodawcę, takich jak płyta CD, DVD, arkusz papieru A3

i A4 nie pobiera się opłat¹⁹. W tym samym urzędzie przewiduje się możliwość uwzględnienia innych nietypowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej.

Spośród wszystkich zbadanych jednostek występowały następujące kategorie kosztów materialnych:

| Rodzaj kosztu | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Koszt | Średnio |
|----------------------------------|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| CD | 1,50 | 1,00 | 0,82 | 0,95 | 1,34 | 1,10 | 1,16 | 1,80 | 3,50 | 1,46 |
| DVD | 4,00 | 1,30 | 2,10 | 1,06 | 1,78 | 0,65 | | | | 1,81 |
| Xero 1 str. | 0,30 | | | | | | | | | |
| Dysk CD /DVD wraz z kopertą | | | | | | 2,00 | | | | |
| Xero 2 str. | 0,45 ²⁰ | | | | | | | | | |
| Wydruk 1 str. | 0,50 ²¹ | | | | | | | | | |
| Wydruk 2 str. | 0,75 ²² | | | | | | | | | |
| Kopia A 4 1 str. cz. biała | 0,50 | 0,10 | 0,10 | 0,04 | 0,08 | 0,20 | 0,43 | 0,50 | 0,15 | 0,23 |
| Kopia A4 2 str. czarno-biała | 1,00 | 0,20 | 0,20 | 0,86 | 0,14 | | | | | 0,48 |
| Kopia A 4 1 str. kolor | 0,14 | 0,30 | 0,51 | 2,00 | | | | | | 0,56 |
| Kopia A 4 2 str. kolor | 0,28 | | | | | | | | | |
| Kopia A 3 1 str. czarno-biała | 1,00 | 0,24 | 0,20 | 0,08 | 0,49 | 0,30 | | | | 0,38 |
| Kopia A 3 2 str. czarno-biała | 1,50 | 0,48 | 0,40 | 0,98 | | | | | | 0,84 |
| Kopia A 3 1 str. kolor | 0,30 | 0,60 | 0,55 | 4,00 | | | | | | 1,36 |
| Kopia A 3 2 str. kolor | 0,60 | 1,10 | | | | | | | | 0,85 |
| Wysyłka pocztą elektroniczną | Bezpłatnie | | | | | | | | | |
| Wysyłka kurierem | Według cennika usługodawcy | | | | | | | | | |
| Przesyłka pocztowa | Według cennika usługodawcy | | | | | | | | | |
| Wysyłanie faxu | Według cennika usługodawcy | | | | | | | | | |

Opracowanie własne – P. Sitniewski

Regulowanie tzw. kwot granicznych

„Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady równości, całkowita swoboda decydowania o możliwości pobrania lub nie opłaty, może powodować niczym nieuzasadnioną kategoryzację negatywną wnioskujących. Wobec powyższego możliwość pobrania opłaty określona w art. 15 ust. 1 DostInfPublU powinna być traktowana jako możliwość regulacji tych spraw w taki sposób, aby w zasadach regulujących kwe-

ście ponoszenia kosztów wskazać tzw. kwotę graniczną”. Tego typu stwierdzenie zawarłem w opisie swoich badań z 2016 r. Z analizy wyników w 2016 r. wynikało, że kwo-

¹⁹ § 2 ust. 6 zarządzenia Nr 283 Wojewody Mazowieckiego z 21.6.2012 r. w sprawie zasad kalkulacji opłaty wynikającej z dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

²⁰ To był jedyny przypadek, kiedy nie podano, o jaki rodzaj wydruku chodzi, czy kolorowy czy czarno-biały. Stąd też wykazują to jako odrębną pozycję.

²¹ To był jedyny przypadek, kiedy nie podano, o jaki rodzaj wydruku chodzi, czy kolorowy czy czarno-biały. Stąd też wykazują to jako odrębną pozycję.

²² To był jedyny przypadek, kiedy nie podano, o jaki rodzaj wydruku chodzi, czy kolorowy czy czarno-biały. Stąd też wykazują to jako odrębną pozycję.

ta graniczna została wskazana w 9 przypadkach i ustalona była dwojako:

- 1) ustalenie kwoty, powyżej której następuje pobranie opłaty – taka sytuacja miała miejsce w 7 przypadkach i wynosiła od 1,20 zł do 12,60 zł;
- 2) ustalenie liczby stron ksero, powyżej której pobiera się opłatę. Taka sytuacja miała miejsce w 2 przypadkach.

W 2019 r. ustalenie kwoty granicznej miało miejsce w 11 przypadkach. Z analizy wyników w 2019 r. wynika, że kwota graniczna została ustalona w 11 przypadkach i ustalona była trojako:

- 1) ustalono kwotę, powyżej której następuje pobranie opłaty – taka sytuacja miała miejsce w 8 przypadkach i wynosiła 5,00 zł (trzykrotnie²³), 10,00 zł (trzykrotnie²⁴), 12,01 zł (Mazowiecki Urząd Wojewódzki), 20,00 zł (Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego);
- 2) ustalono liczbę stron ksero, powyżej której pobiera się opłatę. Taka sytuacja miała miejsce w 2 przypadkach: powyżej 10 stron A4 (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Urząd Miasta Katowice);
- 3) ustalono, że nie pobiera się opłaty, jeżeli koszty nie przekroczą trzykrotności przesyłki poleconej Poczty Polskiej wg cennika poczty z dnia udzielania odpowiedzi (Urząd Miasta Stołecznego Warszawy).

Uregulowanie kwestii anonimizacji

Po raz pierwszy w analizowanych dokumentach pojawiło się odniesienie do zjawiska anonimizacji. Jest to obszar prawnie nieuregulowany i wszelkie dywagacje na ten temat mają swoje źródło w dość bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych kontrolujących proces realizacji prawa do informacji, od końca grudnia 2011 r. w sposób wyłączny²⁵. Jak słusznie stwierdził skład orzekający WSA w Gliwicach w 2013 r.: „pojęcie anonimizacji nie posiada na gruncie DostInfPubU definicji. (...) W ramach stosowania prawa przyjęte zostało natomiast, że jest to proces przetwarzania treści w taki sposób, aby uniemożliwić identyfikację osób fizycznych opisanych w udostępnianym dokumencie zawierającym informację publiczną. Anonimizacja stanowi zatem rodzaj kompromisu pomiędzy prawem do informacji publicznej, a prawem do ochrony danych osobowych” (wyr. WSA w Gliwicach z 12.3.2013 r., IV SAB/GI 115/12, Legalis oraz z 31.7.2018 r., IV SAB/GI 106/18, Legalis i z 8.11.2018 r., IV SAB/GI 193/18, Legalis). Na samym początku obowiązywania DostInfPubU, NSA po raz pierwszy użył terminu „zabiałkowanie”, oznaczającego czynność mającą chronić określone informacje zawarte w dokumencie przed ich ujawnieniem. „W wyroku z 2002 r. NSA stanął na stanowisku, iż dane objęte tajemnicą prawnie chronioną znajdujące się w aktach postępowania, można *zabiałkować*,

co uniemożliwi ich poznanie przez osoby nieupoważnione, jednocześnie nie utajni całości akt, które są informacjami publicznymi (wyr. z 30.10.2002 r.; II SA 181/2002, niepubl.)” – cyt. za wyr. WSA we Wrocławiu z 27.9.2012 r. (IV SAB/Wr 41/12, Legalis).

Anonimizacja jest czynnością materialno-techniczną, która powinna być stosowana w takim zakresie, by nie pozbawić dokumentu waloru informacyjnego, jaki wynika z treści wniosku złożonego przez wnioskodawcę. W przeciwnym wypadku, anonimizacja powinna być zastąpiona odmową dostępu do informacji publicznej w formie decyzji. „Z zestawienia tych dwóch wartości, tj. zasady jawności informacji publicznych oraz obowiązku ochrony prywatności, tajemnic przedsiębiorcy i danych osobowych osób fizycznych, można wyprowadzić wniosek, że możliwe jest udostępnianie informacji publicznej w sposób nie naruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. zastosowana przez organ w rozpatrywanej sprawie tzw. anonimizacja danych wrażliwych. W takim wypadku nie zachodzi jednak potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 ustawy, gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych” (wyr. NSA z 11.1.2013 r., I OSK 2267/12, Legalis).

Zjawisko anonimizacji jako element kosztów zostało prawnie zdefiniowane i uregulowane w trzech urzędach:

- 1) w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego wśród kosztów realizacji wniosków przewiduje się koszty anonimizacji, jeżeli sposób udostępnienia informacji obejmuje:
 - a) wgląd do dokumentacji, w wyniku którego zachodzi konieczność skserowania oryginałów lub wykonania wydruku – na wykonanej kopii należy dokonać stosownych czynności anonimizacyjnych, a następnie tak przygotowane dokumenty udostępnić do wglądu – wówczas koszt obejmuje cenę zakupu zużytego papieru i tuszu lub tonera,
 - b) przekazanie skanu dokumentacji, w wyniku którego zachodzi konieczność skserowania oryginałów lub

²³ Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.

²⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urząd Miasta Kraków.

²⁵ Z tym dniem bowiem weszły w życie przepisy, który uchylili art. 22 DostInfPubU przewidujący do tej pory, że w pewnych sytuacjach przy odmowie udostępnienia informacji publicznej, sprawę badał sąd cywilny rejonowy. Od 29.12.2011 r. wszelkie sprawy wynikłe ze stosowania DostInfPubU bada sąd administracyjny, rozpatrując skargi na bezczynność, skargi wydane w toku decyzje II instancji, oraz skargi na tak zwane inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa jest w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Chodzi o ustawę z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195 ze zm.), która na mocy art. 1 pkt 9 uchylili art. 22 DostInfPubU. Artykuł 22 ust. 1 DostInfPubU przewidywał, że podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczną, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji.

wykonania wydruku – na wykonanej kopii należy dokonać stosownych czynności anonimizacyjnych, a następnie tak przygotowane dokumenty udostępnić do wglądu – wówczas koszt obejmuje cenę zakupu zużytego papieru i tuszu lub tonera, oraz ewentualnie nośnika danych,

- c) przekazanie kserokopii dokumentacji, w wyniku którego zachodzi konieczność skserowania oryginałów lub wykonania wydruku – na wykonanej kopii należy dokonać stosownych czynności anonimizacyjnych, a następnie tak przygotowane dokumenty trzeba skserować raz jeszcze w celu przekazania wnioskodawcy zanonimizowanej kopii – wówczas koszt obejmuje cenę zakupu zużytego papieru i tuszu lub tonera (za wykonanie każdej kopii);
- 2) w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego: „W przypadku konieczności udostępnienia informacji publicznej zawierającej dane prawnie chronione (np. dane osobowe), należy usunąć z dokumentu te dane w taki sposób, aby nie można było ich odczytać (np. poprzez zaczerwienie/zabiałkowanie, a w przypadku dokumentów elektronicznych poprzez zastąpienie treści innymi znakami, np. „xxxxxx)”²⁶;
- 3) w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim udostępnianie informacji publicznej poprzedza proces anonimizacji jej treści poprzez zabezpieczenie danych i informacji (prawnie chronionych, w tym danych osobowych) w sposób uniemożliwiający przyporządkowanie poszczególnych informacji do określonej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej bądź skutkujący poniesieniem – w przypadku takiego przyporządkowania – niewspółmiernych kosztów, czasu albo działań. Przy dokonywaniu anonimizacji należy dochować należytej staranności, zachowując obowiązujące normy prawne, gwarantujące ochronę prawną określonych dóbr i wartości, a także zapewniając optymalne zachowanie czytelności i charakteru zanonimizowanego dokumentu²⁷.

Podsumowanie

Fundacja JAWNOSC.PL, której jestem prezesem, uczestniczyła bardzo aktywnie w procesie społecznych konsultacji projektu ustawy o jawności życia publicznego. W pierwszej swojej opinii²⁸ pisałem wtedy: „Osobiście od dawna stoję na stanowisku, że bezpłatność dostępu do informacji nie oznacza jej bezkosztowego udostępniania. Stanowiska w tym zakresie nigdy nie modyfikowałem, i nadal uważam, że ustawodawca powinien dążyć do uregulowania w sposób centralny kosztów na bardzo niskim poziomie. W projekcie ustawy o jawności życia publicznego powinno się:

- 1) określić dokładnie cennik kosztów, jakie można pobrać za realizację wniosku, który to cennik powinien być na bardzo niskim poziomie;
- 2) jednocześnie każdy podmiot obowiązany powinien móc określić, czy w ogóle korzysta z możliwości pobierania opłat;
- 3) każdy podmiot obowiązany powinien móc określić, czy nie określa tzw. kwoty granicznej – od jakiego pułapu pobiera się opłatę w danej instytucji”.

Tak jak w 2018 r., tak i dziś wyrażam przekonanie i jednocześnie postulat *de lege ferenda*, aby rozpocząć publiczną dyskusję na temat potrzeby centralnej regulacji kosztów przekształcenia informacji publicznej. Jestem przekonany, że nie wszystkie samorządy zdecydują się na korzystanie z tego typu regulacji, nawet jeśli byłaby taka prawna możliwość. Są bowiem takie podmioty, które jasno stwierdzają w trakcie prowadzonych przeze mnie rozmów, że nie są zainteresowane wprowadzaniem jakiegokolwiek odpłatności. Ale są też i takie, które wyraźnie oczekują od ustawodawcy regulacji w tym zakresie, gdyż w ich subiektywnym przekonaniu tryb dostępu do informacji jest nadużywany. Warto podjąć zatem swoiste ryzyko i pozostawić administracji publicznej prawo do samodzielnego decydowania, czy uznają za społecznie oczekiwane i słuszne, aby wprowadzić cennik kosztów udostępniania informacji publicznej. Jeden z uczestników moich szkoleń tak się wyraził na ten temat: „Rozwiązaniem – moim zdaniem słusznym – powinno być wprowadzenie opłaty od wniosku, nawet w symbolicznej kwocie, i uzależnienie rozpoznania wniosku od uiszczenia opłaty. To zahamowałoby „zabawę wnioskową”, jak to czynią niektórzy anonimowi wnioskodawcy rozsyłający po Polsce setki wniosków. Z moich obserwacji wynika, że co najmniej 90% obecnych wnioskodawców, to firmy badające rynek, różni studenci, naukowcy, uczestnicy kampanii wyborczych i osoby obrażone na władze lokalne”. Czy wprowadzenie cennika mogłoby sprowadzić te zjawiska na właściwe tory? ... Tego nie wie nikt, ale coś jest na rzeczy.

► Podstawa prawna

- art. 7 ust. 2, art. 15 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)

²⁶ § 2 pkt 12 zarządzenia Nr 96/19 z 5.8.2019 r. Marszałka Województwa Śląskiego w sprawie przyjęcia Procedury rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

²⁷ § 8 zarządzenia Nr 29 Dyrektora Generalnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z 5.5.2017 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej oraz Biuletynu Informacji Publicznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

²⁸ Wszystkie trzy opinie fundacji JAWNOSC.PL autorstwa dr. Piotra Sitniewskiego do poszczególnych wersji projektów ustawy o jawności życia publicznego są dostępne na stronie www.jawnosc.pl w zakładce PRAWO – Akty prawne Krajowe http://www.jawnosc.pl/?page_id=45 oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacji w miejscu poświęconym projektowi ustawy o jawności życia publicznego <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465407#12465407>.

Kiedy ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej?



Bartosz Wilk

Wiceprezes i ekspert prawny stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, doktorant w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Objęcie określonych informacji zakresem zastosowania ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nie zawsze oznacza, że wymykają się one spod zakresu zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Niniejsze opracowanie ma na celu analizę różnych sytuacji, z którymi możemy mieć do czynienia oraz analizę znaczenia zezwolenia kierownika jednostki na korzystanie z zasobu archiwalnego.

Reguła kolizyjna z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

Ogólną zasadę relacji ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPubU) do innych ustaw (w tym ustawy z 14.7.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 553 ze zm.; dalej: NarZasArchU) wyraża art. 1 ust. 2 DostInfPubU, zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Nie jest jednak zasadne uznanie wprost, że w przypadku każdej odrębnej regulacji będzie ona miała pierwszeństwo przed DostInfPubU.

Ważne

W orzecznictwie wskazuje się, że z art. 1 ust. 2 DostInfPubU wynika, że w przypadku kolizji ustaw, pierwszeństwo nad przepisami DostInfPubU mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 31.1.2018 r. (I OSK 1258/16, Legalis) wskazał, że: „Można wyznaczyć kilka zasad wynikających z DostInfPubU, z którymi powinny być zgodne jakiegokolwiek inne regulacje. Po pierwsze, odrębna regulacja musi zachować tożsamość podmiotową prawa do informacji (zawężenie prawa do informacji

np. tylko do obywateli polskich nie powinno być stosowane) oraz tożsamość przedmiotową tego prawa (nie powinny być stosowane regulacje odmiennie określające definicję informacji publicznej). Ponadto, muszą istnieć procesowe gwarancje prawa do informacji – odmiennie regulacje nie mogą stanowić zaprzeczenia zasady domniemania sądowej kontroli decyzji odmawiających udostępnienia informacji. Tylko przepisy odrębne spełniające te zasady mogą w całości wyłączyć stosowanie przepisów DostInfPubU. Jeżeli przepisy szczególne zawierają niepełną regulację, mają one zastosowanie zamiast przepisów DostInfPubU jedynie w takim zakresie, w jakim odrębnie regulują dostęp do informacji. W takim wypadku, w pozostałym zakresie zastosowanie mają w dalszym ciągu przepisy DostInfPubU”.

Kluczowe regulacje ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

Żeby prawidłowo ustalić zakres zastosowania regulacji odrębnej od DostInfPubU, czyli ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, konieczne jest ustalenie odmienności w dostępie do różnego rodzajów materiałów archiwalnych.

Bardzo szeroką definicję „materiałów archiwalnych” zawiera art. 1 NarZasArchU, ponieważ obejmuje ona wszelkie informacje, niezależnie od formy ich utrwalenia, przynoszące informacje o szeroko pojętym państwie i samorządzie terytorialnym, zarówno te, które powstały w przeszłości, jak i powstające współcześnie. **Zatem w przypadku większości wniosków o udostępnienie informacji publicznej można stwierdzić, że wniosek dotyczy udostępnienia materiałów archiwalnych.**

Dostrzeżono to w wyroku WSA w Poznaniu z 24.6.2014 r. (IV SA/Po 321/14, Legalis): „Nie ulega bowiem wątpliwości, że zakresy przedmiotowe obu wymienionych ustaw (o dostępie do informacji publicznej oraz o narodowym zasobie archiwalnym) – wyznaczone, z jednej strony, zakresem pojęcia «informacji publicznej» według DostInfPubU, a z drugiej: definicją «materiałów archiwalnych» zamieszczoną w art. 1 NarZasArchU – krzyżują się, co w szczególności oznacza, że pewne informacje, posiadające status informacji publicznej, mogą zarazem stanowić materiał archiwalny, wchodzący w skład określonego zasobu archiwalnego”.

W wyroku NSA z 31.1.2018 r. (I OSK 1258/16, Legalis), wydanym w głośnej medialnie sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na bezczynność Narodowego Banku Polskiego wskazano natomiast, że: „Jeżeli dany dokument jest uznany za zawierający informację publiczną, to będzie nim niezależnie od jego przechowywania w archiwum za-

kładowym czy w archiwum państwowym. Odmiennie są jednak w takim przypadku zasady udostępniania tej informacji – do informacji znajdującej się w archiwum zakładowym zastosowanie mają przepisy DostInfPubU, a do znajdującej się w archiwum państwowym przepisy NarZasArchU, gdyż tylko w tym drugim przypadku można mówić o nie-stosowaniu DostInfPubU z uwagi na istnienie odrębnych przepisów, regulujących dostęp do informacji publicznej”.

Narodowy zasób archiwalny dzieli się, w zależności od stosunków własności, na państwowy i niepaństwowy (art. 2 ust. 2 NarZasArchU), co jest istotne z tego powodu, że materiały archiwalne wchodzące w skład państwowego przechowuje się wiecześnie (art. 3 NarZasArchU).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 NarZasArchU, można wyróżnić w ramach państwowej sieci archiwalnej:

- 1) archiwa państwowe;
- 2) archiwa wyodrębnione (te wylicza art. 29 ust. 1 NarZasArchU, zgodnie z którym archiwami wyodrębnionymi są m.in. archiwum Sejmu RP, archiwum Senatu RP, archiwum RP, archiwum Rady Ministrów, czy też archiwa obsługujące inne wskazane organy);
- 3) archiwa zakładowe organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych;
- 4) archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Artykuł 5 ust. 1 NarZasArchU określa relację pomiędzy różnymi archiwami. Zgodnie z tym przepisem, dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne, a następnie dokumentacja stanowiąca materiały archiwalne jest przekazywana niezwłocznie, po upływie 25 lat od jej wytworzenia, do właściwego archiwum państwowego, o ile organ lub jednostka organizacyjna nie przekazały wcześniej materiałów archiwalnych do archiwum państwowego. Z kolei inna dokumentacja („dokumentacja niearchiwalna”), może ulec brakowaniu.

Archiwa zakładowe, stosownie do art. 33 ust. 1 NarZasArchU, tworzy się w państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w których powstają materiały archiwalne. Do obowiązków kierowników tych jednostek należy m.in. gromadzenie, przechowywanie, ewidencjonowanie i odpowiednie zabezpieczanie materiałów archiwalnych i dokumentacji niearchiwalnej, tworzących zasób podległych im archiwów zakładowych (art. 34 ust. 1 pkt 1 NarZasArchU).

Zgodnie natomiast z art. 35 ust. 2 NarZasArchU, zasób archiwalny archiwów zakładowych stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych, w których zostały utworzone. Archiwa zakładowe nie mogą posiadać zasobu historycznego; nie dotyczy to archiwów szkół wyższych.

Ważne

Istotne znaczenie ma art. 35 ust. 3 NarZasArchU, który określa cel funkcjonowania archiwów zakładowych. Mianowicie, zasób archiwalny archiwów zakładowych służy potrzebom jednostek, w których archiwa te zostały utworzone.

W państwowych i samorządowych jednostkach, w których nie tworzy się archiwum zakładowego, powstają w nich i powstającą dokumentację, niemającą już zastosowania w ich działalności, gromadzi się w składnicach akt (art. 36 ust. 1 NarZasArchU). Podobnie jak w przypadku archiwów zakładowych, kierownik danej jednostki jest zobowiązany do zapewnienia ochrony przed zniszczeniem lub utratą dokumentacji gromadzonej w składnicach akt, natomiast dokumentacja przechowywana w składnicach akt służy potrzebom jednostek, w których składnice te zostały utworzone. Zgodnie z art. 36 ust. 3 zd. 2 NarZasArchU, w wyjątkowych wypadkach jest ona udostępniana osobom trzecim, za zezwoleniem kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje składnica akt.

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach nie oznacza automatycznie braku stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej

Analizę orzecznictwa sądów administracyjnych, w zakresie obejmującym relację dwóch omawianych ustaw, dobrze rozpocząć od wyroku NSA z 22.2.2019 r. (I OSK 467/17, Legalis). W sprawie, która legła u podstaw wydanego wyroku, podmiot zobowiązany w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej wskazał, że żądane dokumenty zostały przekazane do Archiwum Komendy Stołecznej Policji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25.10.2016 r. (II SAB/Wa 198/16, Legalis) oddalił skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego. Podkreślił, że przedmiotem wniosku były informacje, które zostały wytworzone w okresie od 14 do 9 lat przed złożeniem wniosku. Dalej natomiast stwierdził, że: „przedmiotem wniosku nie jest aktualna informacja publiczna, ale informacja publiczna odnosząca się do czasu przeszłego. (...) informacja

taka wymaga zarchiwizowania i odrębnego przechowywania, bowiem działalność organów administracyjnych nastawiona jest przede wszystkim na rozwiązywanie aktualnych problemów. Dlatego materiały archiwalne muszą być przechowywane odrębnie”. Żądane informacje uznał za objęte państwowym zasobem archiwalnym (w rozumieniu art. 15 NarZasArchU).

Dalej wskazano, że z powyższych względów sposób udostępniania informacji archiwalnej, jako „dotyczącej przeszłości a nie stanu aktualnego”, wymyka się spod uregulowań przepisów DostInfPubU, gdyż został on uregulowany w przepisach innych ustaw. Wskazano przy tym na art. 16, art. 16a i nast. oraz art. 17 NarZasArchU, jak również na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 22.6.2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych (Dz.U. Nr 196, poz. 1161). Znamienne było twierdzenie WSA w Warszawie, że: „skoro skarżący domaga się odpowiedzi na zawarte we wniosku (...) pytania, dotyczące informacji publicznych archiwalnych, to musi podać się procedurze regulującej dostęp do tych informacji, zawartej w przepisach ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach i podać procedurze przewidzianej w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Żaden organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do wyręczania skarżącego w tego typu działaniach. Zwłaszcza obowiązku takiego nie nakłada ustawa o dostępie do informacji publicznej. Inaczej art. 1 ust. 2 tej ustawy miałyby inną treść”.

Z takim podejściem do sprawy nie zgodził się NSA w wyroku z 22.2.2019 r. (I OSK 467/17, Legalis). Naczelny Sąd Administracyjny poddał krytyce generalne stanowisko, wyrażone przez WSA w Warszawie, według którego informacje znajdujące się w państwowym zasobie archiwalnym nie podlegają udostępnieniu w trybie DostInfPubU, przyjmując, że: „sposób udostępniania informacji archiwalnej (...), ściśle sposób procedowania w tej sprawie, wymyka się spod uregulowań przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż został on uregulowany w przepisach innych ustaw”.

Nie umknęło uwadze NSA, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 22.6.2011 r., na które powołał się zarówno organ, jak i WSA w Warszawie, nie dotyczą wszystkich wymienionych w ustawie archiwów, lecz zasobu i trybu udostępnienia materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych. Naczelny Sąd Administracyjny dalej jasno wskazał, że: „szczególne unormowania, o jakich mowa w art. 1 ust. 2 DostInfPubU, zawiera m.in. ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze, w zakresie w jakim normują dostęp do informacji (dokumentów,

innych materiałów) przechowywanych w archiwach państwowych lub archiwach wyodrębnionych”.

Tym bardziej nie jest zasadne i skuteczne argumentowanie, że żądane informacje stanowią państwowy zasób archiwalny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 9.10.2014 r. [(II SAB/Kr 273/14, Legalis), utrzymany w mocy przez wyrok NSA z 22.9.2016 r. (I OSK 336/15, Legalis)], wskazał jasno, że: „wskazywane przez stronę przeciwną przepisy art. 35 ust. 3 i art. 36 ust. NarZasArchU, nie stanowią dostatecznej podstawy do przyjęcia, że żądane przez skarżącą informacje nie mogą zostać udostępnione w trybie DostInfPubU. Wskazane przepisy stanowią bowiem, że zasób archiwalny archiwów zakładowych oraz dokumentacja przechowywana w składnicach akt służy potrzebom jednostek, w których archiwa te i takie składnice akt zostały utworzone”.

Kiedy potrzebne jest zezwolenie kierownika jednostki?

Konsternację i praktyczne problemy może wzbudzać przepis, zgodnie z którym do korzystania z tego zasobu przez osoby trzecie konieczne jest zezwolenie kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje archiwum zakładowe (art. 35 ust. 4 NarZasArchU). Czy przepis ten reguluje odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, znajdujących się w archiwum zakładowym?

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22.2.2019 r. (I OSK 467/17, Legalis) podkreślił, że z ogólnej regulacji art. 35 ust. 3 NarZasArchU, zgodnie z którą do korzystania z archiwum zakładowego przez osoby trzecie konieczne jest zezwolenie kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje archiwum zakładowe, nie wynika wyłączenie stosowania w tym zakresie DostInfPubU. Z kolei NSA w wyroku z 31.1.2018 r. (I OSK 1258/16, Legalis) wskazał także, jakie znaczenie ma zezwolenie kierownika jednostki do korzystania z archiwum zakładowego przez osoby trzecie (którą to kwestię organ podniósł w zarzutach kasacyjnych).

W świetle wskazanego judykatu należy rozróżnić dwie kwestie: „udostępnienie informacji publicznej znajdującej się w archiwum zakładowym jednostki, a skorzystanie z zasobu archiwalnego archiwum zakładowego.

Ważne

Jeżeli wniosek dotyczy skorzystania z zasobu archiwalnego przez obywatela np. dla celów badawczych, udostępnienie zasobów wymaga uzyskania zgody kierownika.

Taka regulacja jest uzasadniona, bowiem korzystanie w tej postaci z zasobów umożliwia dostęp do zawartych w nich danych osobowych i innych informacji, które mogą być chronione na podstawie odrębnych przepisów. Jednak odmienna jest sytuacja, gdy obywatel wnioskuje o udostępnienie przez organ konkretnej informacji publicznej. W takim przypadku wypadku organ jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i udostępnić informację (niezależnie, czy znajdującą się w archiwum zakładowym, czy w innej jednostce organizacyjnej organu) lub wydać decyzję o odmowie udostępnienia”.

Można zatem wskazać, że zgoda kierownika będzie potrzebna wówczas, gdy osoba wnioskująca będzie oczekiwała szerszego dostępu od tego, który wynika z DostInfPubU.

Podsumowanie

Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze regulują odmiennie od ustawy o dostępie do informacji publicznej, zasady dostępu do informacji publicznej. Powyższe nie dotyczy jednak informacji znajdującej się w archiwach zakładowych i składnicach akt, z uwagi na brak odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji, znajdujących się w archiwach zakładowych i składnicach akt. Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępniania informacji znajdujących się w archiwach zakładowych i składnicach akt wynika także z ich istoty funkcjonowania, określonej w NarZasArchU – służą one realizacji zadań przez jednostkę, w której są utworzone. Odmienne zasady i tryb udostępniania informacji publicznej znajdzie zastosowanie wówczas, gdy szeroko pojęte materiały, wytworzone przez podmioty zobowiązane, zostaną przekazane do właściwego archiwum państwowego. Zgoda kierownika jednostki, prowadzącej archiwum zakładowe, może mieć znaczenie w przypadku, gdy ktoś zwraca się o udostępnienie materiałów do wglądu, nie zaś np. składającego wniosek o przesłanie informacji.

► Podstawa prawna

- art. 1 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- art. 1, art. 2 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 15, art. 16, art. 16a i nast., art. 17, art. 22 ust. 1, art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1 pkt 1, art. 35 ust. 3 i 4, art. 36 ustawy z 14.7.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 553 ze zm.)

Tajemnica przedsiębiorstwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – wybrane zagadnienia temporalne



Konrad Różowicz
Prawnik współpracujący z Kancelarią Prawną
Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu

W problematykę jawności postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wkomponowane są zagadnienia dotyczące tajemnicy przedsiębiorstwa, której ochrona zarówno na gruncie ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.; dalej: ZamPublU), jak i ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPublU) uzasadnia wyłom w powszechnej dostępności informacji.

Jednym z aspektów ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jest aspekt czasowy (temporalny), w ramach którego ujawniają się m.in. kwestie dotyczące:

- 1) granicznego terminu zastrzeżenia i wykazania tajemnicy przedsiębiorstwa przez wykonawcę oraz
- 2) właściwego momentu zweryfikowania zastrzeżenia tajemnicy przez zamawiającego.

Moment skutecznego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa przy ubieganiu się o zamówienie publiczne

W art. 8 ZamPublU wyrażono zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (ust. 1), którą zamawiający może ograniczyć tylko w przypadkach okre-

ślonych w ustawie (ust. 2). Już w następnym ustępie art. 8 (ust. 3) przewidziano zakaz udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.; dalej: ZNKU). Jego adresatem jest zamawiający (będący podmiotem udostępniającym bądź nie), informacje dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Aktualizacja ww. ograniczenia wymaga aktywności wykonawcy, która zgodnie z art. 8 ust. 3 ZamPublU, przejawia się w:

- 1) zastrzeżeniu, że informacja nie może być udostępniona, ze względu na przysługiwanie jej waloru tajemnicy przedsiębiorstwa;
- 2) wykazaniu, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

W art. 8 ust. 3 ZamPublU przewidziano cezurę czasową realizacji przez wykonawcę ww. czynności. Zgodnie ze wskazanym przepisem muszą one nastąpić „nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu”. Powyższą interpretację potwierdza również dotychczasowe orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej (KIO). Tytułem przykładu, KIO w wyroku z 6.2.2019 r. (KIO 131/19, niepubl.) wskazała, że: „z przywołanego przepisu wynika także termin, w jakim powinno nastąpić wykazanie skuteczności zastrzeżenia. W odniesieniu do informacji znajdujących się w ofercie termin ten został wprost wskazany, co oznacza, że wykonawca zobowiązany jest nie tylko wyjaśnić, ale i wykazać skuteczność zastrzeżenia zamawiającemu i to w określonym czasie, a mianowicie do upływu terminu składania ofert.”

Opierając się na literalnej interpretacji ww. przepisu, podjęcie którejkolwiek z ww. czynności albo obu z nich, w terminie późniejszym, czyni nieskutecznym utajnienie informacji przekazanych przez wykonawcę, zamawiającemu w terminie składania ofert. W konsekwencji zaniechania podjęcia ww. czynności w terminie właściwym, nie można konwalidować poprzez późniejsze zastrzeżenie informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa lub podjęcie próby wykazania posiadania przez informację atrybutów, o których mowa w art. 11 ust. 2 ZNKU, po upływie terminu składania ofert.

W kontekście powyższego, warto przywołać wyrok KIO z 15.1.2019 r. (KIO 2668/18, Legalis), wydany w sytuacji, w której wykonawca w terminie składania ofert zastrzegł informację jako tajemnicę przedsiębiorstwa, przy jednoczesnym zaniechaniu wykazania posiadania przez nią takiego przymiotu. Wobec powyższego zamawiający, po otrzymaniu od podmiotu zainteresowanego wniosku o udostępnienie oferty, wezwał wykonawcę do uzasadnienia objęcia niektórych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa. W tak zarysowanym stanie faktycznym KIO, uznała, że „niewątpliwie stanowi to uchybienie (co potwierdza utrwalone orzecznictwo Izby w tym zakresie). Jednak, skład orzekający Izby uznał, że z uwagi na art. 192 ust. 2 ZamPublU nie ma ono wpływu na wynik i nie może być podstawą uwzględnienia odwołania. Jednocześnie, Izba nie nakazała odtajnienia zastrzeżonych dokumentów, (...) uznając, że ma ta informacja (a ściślej to konkretne zestawienie) wartość ekonomiczną, gospodarczą, nie została ujawniona do wiadomości publicznej i podjęto w stosunku do niej niezbędne działania w celu zachowania poufności”.

Jedynie w ramach syntetycznego komentarza do ww. orzeczenia KIO, należy wskazać na wątpliwości dotyczące tego, czy niespełnienie przez wykonawcę wymogów, o których mowa w art. 8 ust. 3 ZamPublU, nie skutkuje z mocy

prawa uzyskaniem przez informacje w sposób ostateczny i niezależny od wykonawcy lub zamawiającego, przymiotu jawności, ze względu na niedochowanie przez wykonawcę ustawowo przewidzianego terminu na podjęcie niezbędnych czynności.

W kontekście stanowiska KIO, wyrażonego w wyroku z 15.1.2019 r. (KIO 2668/18, Legalis), należy wyraźnie podkreślić, że organ ten uznał, że zamawiający dopuścił się naruszenia przepisów ZamPublU, a niemożliwość uwzględnienia odwołania wynikała z reguł procesowych, rządzących postępowaniem odwoławczym. Powyższe ma niebagatelne znaczenie w kontekście stanowisk pokontrolnych wyrażanych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP). Ograniczając ich przywołanie do niezbędnego minimum, należy wskazać, że Prezes UZP po przeprowadzeniu kontroli uprzedniej zakończonej wydaniem informacji o wyniku kontroli nr KU/22/18/DKZP, uznał nieodtajnienie załączników do oferty za naruszenie przez zamawiającego art. 8 ust. 3 ZamPublU w zw. z art. 11 ust. 4 ZNKU, pomimo tego, że w toku uprzednio przeprowadzonego przed KIO postępowania odwoławczego, Izba nie nakazała odtajnienia informacji (oddaliła odwołanie, którym odwołujący zarzucił zamawiającemu m.in. niewłaściwą ocenę i uznanie, że informacje znajdujące się w wykazie osób stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa). Krajowa Izba Odwoławcza wyrokiem z 18.1.2018 r. (KIO 55/18, Legalis) oddaliła odwołanie „ze względu na fakt, że Odwołujący nie uzasadnił, w jaki sposób zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa przez Przystępującego ujemnie wpłynęło na jego sytuację w postępowaniu o udzielenie przedmiotowego zamówienia (...). Ze względu na treść art. 192 ust. 2 ZamPublU stanowiącego, że Izba uwzględnia odwołanie, jeżeli stwierdzi naruszenie przepisów ustawy, które miało lub mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie w zakresie pozostałych zarzutów, nakazanie odtajnienia zastrzeżonej przez Przystępującego części oferty nie zmieniłoby niczego w sytuacji Odwołującego w postępowaniu”.

Pomimo oddalenia odwołania, KIO zwróciła uwagę, że „wyjaśnienie dotyczące zastrzeżenia tajemnicy przedstawione Zamawiającemu w toku postępowania miało charakter w znacznej mierze ogólnikowy, nie spełniało zatem wymogów pozwalających na dopuszczenie odstępstwa od zasady jawności postępowania, czyli jednej z podstawowych zasad zamówień publicznych. (...) W przypadku zastrzeżonej części oferty Przystępującego, niezależnie od wartości utajnionych informacji uzasadnienie zastrzeżenia było zbyt lakoniczne. Nie powinno być zatem oparciem dla Zamawiającego przy podjęciu decyzji o odmowie odtajnienia zastrzeżonej części oferty Przystępującego. (...)”

Izba zwraca ponadto uwagę, że informacje zawarte w objętym tajemnicą przedsiębiorstwa wykazie dotyczą projektantów, kierowników robót i kierowników budów, osób które brały udział w realizacjach zamówień publicznych. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Przystępującego, że informacje te są skutecznie chronione przed ujawnieniem”. Prezes UZP w informacji o wyniku kontroli stwierdził, że zamawiający naruszył przepisy ZamPublU przez nieodtajnienie wykazu, odwołał się do ww. wyroku KIO. W informacji o wyniku kontroli podniesiono, że „wykonawca (...) przedstawił bardzo ogólne wyjaśnienia w zakresie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, co jak wskazała KIO, tylko pozornie wypełnia wskazane w ww. przepisie warunki. Dodatkowe dokumenty, które miały potwierdzać zasadność zastrzeżenia, zostały przedstawione dopiero na etapie rozprawy, co w ocenie Izby nie może być uznane za działanie prawidłowe. Tym samym, podzielając przywołaną powyżej argumentację przedstawioną w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z 18.1.2018 r. (KIO 55/18, Legalis), w którym Krajowa Izba Odwoławcza wskazała wprost, że potwierdził się zarzut naruszenia art. 8 ust. 3 ZamPublU w zw. z art. 8 ust. 1 ZamPublU, art. 7 ust. 1 ZamPublU oraz art. 11 ust. 4 ZNKU, Prezes UZP stwierdza, że w przedmiotowym postępowaniu zamawiający dopuścił się naruszenia ww. przepisów”.

W kontekście momentu zastrzeżenia i wykazania posiadania przez informację waloru tajemnicy przedsiębiorstwa należy wskazać, że przewidziany w art. 8 ust. 3 ZamPublU termin graniczny, nie dotyczy informacji przekazywanych przez wykonawcę po upływie terminu składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zgodnie z poglądem dominującym w orzecznictwie KIO, wykonawca może już na tym etapie zastrzec i wykazać objęcie tajemnicą przedsiębiorstwa informacji, które zostaną przekazane zamawiającemu dopiero później (wyr. KIO z 6.2.2019 r., KIO 131/19, niepubl.). Wykonawca nie ma jednak takiego obowiązku, i powyższe może uczynić wraz z przekazaniem zamawiającemu tychże informacji. Powyższe stanowisko dotyczy np. informacji zawartych w oświadczeniu o przynależności bądź nie przynależności do grupy kapitałowej (art. 24 ust. 11 ZamPublU), wyjaśnieniach w zakresie nieposiadania przez cenę przymiotu rażąco niskiej (art. 90 ZamPublU), wyjaśnieniach treści oferty (art. 97 ust. 1 ZamPublU), czy też oświadczeniach lub dokumentach składanych na potwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ZamPublU.

W praktyce działalności KIO ukształtowała się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa informacji przekazywanych na późniejszym etapie również wymaga wykazania, że infor-

macje posiadają cechy, o których mowa w art. 11 ust. 2 ZNKU.

Moment weryfikacji zastrzeżenia informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa

Ograniczenie jawności obejmuje swym zakresem „informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa”. W konsekwencji dla odmowy udostępniania informacji dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, za niewystarczające należy uznać samo podjęcie przez wykonawcę działań zmierzających do zastrzeżenia i wykazania, że konkretne informacje posiadają przymiot „tajemnicy przedsiębiorstwa”. Niezbędne jest również, aby czynności wykonawcy były skuteczne, a więc pozytywnie wykazywały posiadanie przez informacje cech wyrażonych w art. 11 ust. 2 ZNKU. Powyższe potwierdzają m.in. judykaty sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Warszawie z 24.11.2016 r. (II SA/Wa 873/16, Legalis), wskazano, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż złożone zastrzeżenie może stać się skuteczne dopiero w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do ujawnienia informacji, po przeprowadzeniu stosownego badania, pozytywnie przesądzi, że zastrzeżone informacje mają charakter tajemnicy przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 2 ZNKU. Jeżeli w wyniku weryfikacji okaże się, że zastrzeżona informacja nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa, to zadeklarowane zastrzeżenie staje się bezskuteczne (patrz: wyr. WSA w Warszawie z 12.10.2012 r., II SA/Wa 1483/12, Legalis)”.

Zamawiający, będąc dysponentem, co do zasady podlegającej udostępnieniu informacji dotyczącej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, powinien dokonać oceny zasadności i skuteczności wyłączenia jawności żądanej informacji. Powyższe następuje przy wykorzystaniu mierników zakodowanych w art. 11 ust. 2 ZNKU, w którym zdefiniowano pojęcie „tajemnicy przedsiębiorstwa”. Należy jednak zauważyć, że w przepisach ZamPublU, DoInfPublU oraz ZNKU nie wskazano wprost momentu, w którym zamawiający obowiązany jest zweryfikować ww. okoliczności. Powyższego nie określono również w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z 26.7.2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1128; dalej: ProtokZamPublR) lub załączonych do niego wzorach protokołów, normującym m.in. kwestie dotyczące sposobu oraz formy udostępniania zainteresowanym protokołu wraz z załącznikami (art. 96 ust. 5 pkt 2 ZamPublU).

Uwzględniając okoliczność, że udostępnianie protokołu lub załączników do protokołu z postępowania o udzielenie

zamówienia publicznego (a więc m.in. ofert – art. 96 ust. 2 ZamPublU), zgodnie z § 4 ust. 1 ProtokZamPublR, następuje na wniosek, czynność weryfikacyjna z pewnością powinna nastąpić najpóźniej w ramach rozpatrywania otrzymanego przez zamawiającego wniosku, a więc przy okazji udostępniania lub odmowie udostępnienia informacji przekazanych zamawiającemu przez wykonawcę.

Zasadne jest jednak ustalenie, czy weryfikacja ww. kwestii nie powinna zostać przeprowadzona bezpośrednio po zapoznaniu się przez zamawiającego z utajnionymi przez wykonawcę informacjami. Za obowiązkiem bezwzględnej weryfikacji posiadania przez informacje przymiotu tajemnicy przedsiębiorstwa wydaje się opowiadać Prezes UZP. Prezes UZP w ramach kontroli uprzedniej, KU/92/18/DKZP, zwrócił się do „zamawiającego o udzielenie wyjaśnień, czy odtajnił wyjaśnienia oraz dowody dotyczące sposobu kalkulacji ceny ofertowej przedłożone przez wykonawcę (...). Zamawiający w piśmie z 3.7.2018 r. wyjaśnił, że nie odtajnił wymienionych wyżej dokumentów, ze względu na fakt, iż na podstawie przedłożonego przez wykonawcę uzasadnienia tajemnicy, przedsiębiorstwa spełniły przesłanki uznania zawartych w nich informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem przesłanek opisanych w art. 11 ust. 4 ZNKU. Jednocześnie zamawiający zwrócił uwagę, że żaden z wykonawców nie wnosił o odtajnienie przedmiotowych wyjaśnień”. Pomimo powyższego, Prezes UZP w informacji o wyniku ww. kontroli wskazał, że: „nie można uznać, że wyjaśnienia dotyczące sposobu kalkulacji ceny ofertowej wykonawcy (...), zostały skutecznie objęte zastrzeżeniem tajemnicy przedsiębiorstwa, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż powinny zostać ujawnione przez zamawiającego. W przedmiotowym postępowaniu zamawiający, nie odtajniając ww. wyjaśnień, dopuścił się naruszenia art. 8 ust. 3 ZamPublU w zw. art. 11 ust. 4 ZNKU”.

Względem wskazanej interpretacji, oprócz wątpliwości dotyczących tego, czy z obowiązujących regulacji prawnych istnieje możliwość wyinterpretowania, w sposób niebudzący wątpliwości, obowiązku niezwłocznego zweryfikowania przez zamawiającego posiadania przez informację cech tajemnicy przedsiębiorstwa, należy wskazać, że może ona opowiadać się za nieuzasadnionym, sformalizowanym obowiązkiem, nieznanym oparcia w aspektach celowościowych i pragmatycznych. Zapewnienie jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie stanowi celu samego w sobie, lecz służy osiągnięciu określonych celów, których zapewnienie, co do zasady, jest możliwe również, jeżeli weryfikacja posiadania przez informację przymiotu tajemnicy przedsiębiorstwa, nastąpi w momencie otrzymania wniosku o udostępnienie informacji (wskazane informacje nie są udostępniane w trybie „bezwynosko-

wym”, przez ogłoszenie w BIP, w trybie art. 7 ust. 1 pkt 1 DostInfPublU).

Ważne

W ramach argumentu uzupełniającego, należy wskazać, że przytoczony sposób interpretacji cechuje statyczność, w konsekwencji której weryfikacja posiadania przez informację cech tajemnicy przedsiębiorstwa powinna być dokonywana każdorazowo w momencie zapoznania się z nią przez zamawiającego, a dodatkowo, w razie zaistnienia takiej konieczności, przed odmową jej udostępnienia z powołaniem na tajemnicę przedsiębiorstwa.

W konsekwencji nie można wykluczyć, że zamawiający w momencie otrzymania wniosku o udostępnienie informacji, będzie musiał zaktualizować przeprowadzoną weryfikację, ustalając, czy w dalszym ciągu informacji przysługują przymiot tajemnicy przedsiębiorstwa. Powyższe stoi w kolizji z regułami pragmatyzmu.

Nie można jednak pominąć doniosłych względów przemawiających za zasadnością stanowiska Prezesa UZP. Za jego przyjęciem przemawia m.in. wzgląd na zapewnienie wzmożonego stopnia bezstronności w weryfikowaniu posiadania przez informację przymiotu tajemnicy przedsiębiorstwa (ze względu na niemożliwość kierowania się cechami indywidualnymi podmiotu wnoszącego o udostępnienie informacji). Dodatkowo powyższe umożliwiłoby ustalenie zakresu jawności konkretnych informacji dotyczących udzielenia zamówienia publicznego, niezależnie od wpłynięcia do zamawiającego wniosku o udostępnienie informacji.

W przeciwieństwie do możliwości późniejszego niż w terminie składania ofert wykazania przez wykonawcę posiadania przez informację tajemnicy przedsiębiorstwa, późniejsze zweryfikowanie wskazanej kwestii przez zamawiającego nie zostało w sposób wyraźny ograniczone. Przeciwnie brak jest wyraźnego nakazu dokonania wskazanej czynności przez zamawiającego niezwłocznie po zapoznaniu się z informacjami uzyskanymi od wykonawcy. Ze względu na powyższe zamawiający nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji niezrealizowania obowiązku *expressis verbis* niewyrażonego w obowiązujących przepisach prawa.

► Podstawa prawna

- art. 7, art. 8, art. 192 ust. 2 ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)
- art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- art. 11 ust. 2, ust. 4 ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.)

Wniosek o udzielenie informacji publicznej bez wskazania imienia i nazwiska

„Otrzymałam wniosek o udostępnienie informacji publicznej mailem, bez wskazania imienia i nazwiska oraz adresu wnioskodawcy, dotyczący wskazania wszystkich rejestrów i ewidencji prowadzonych w urzędzie wg stanu na dzień złożenia wniosku. Czy gmina ma obowiązek udzielenia odpowiedzi, jeżeli nie zna wnioskodawcy? I czy jest obowiązek umieszczania rejestru umów w BIP urzędu?”

ODPOWIEDŹ

Tak, powinni Państwo udzielić informacji publicznej, bez względu na to czy w e-mailu zostało, czy też nie, podane imię, nazwisko oraz adres wnioskodawcy.

Przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej nie regulują tych kwestii na ogólnym, generalnym poziomie. Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPubU) pozostawia organom swobodę, co do decydowania – z konkretnymi wyjątkami – o tym, jakie informacje mają być publikowane w BIP. Biuletyn Informacji Publicznej ma zasadniczo przekazywać informacje aktualne i takie, których nieudostępnienie na stronie BIP skutkowałoby znaczną liczbą wniosków o dostęp do informacji publicznej (*ratio legis* przepisów o BIP, to odciążenie organu od obowiązku rozpatrywania wniosków dotyczących najbardziej popularnych informacji publicznych, np. nagrań z sesji rad miasta czy danych adresowych urzędu i jego jednostek).

Zgodnie z art. 10 DostInfPubU, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Jeżeli więc wniosek został złożony w formie e-maila, a informacja publiczna może być niezwłocznie udostępniona, to wówczas należy ją udostępnić, odpowiadając na tę wiadomość e-mailem.

Ważne

Zgodnie z art. 14 ust. 1 DostInfPubU, 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.

Z samego prawa wynika więc niezbicie, że w odpowiedzi na e-mail należy udzielić informacji publicznej, jeżeli może ona być niezwłocznie udostępniona. Ale zgodnie z orzecznictwem, obowiązek udzielenia informacji ciąży na adresacie wniosku w każdym przypadku, gdy wniosek zostanie złożony drogą e-mailową. Jak bowiem zauważył m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyr. z 21.6.2018 r. (II SAB/Op 49/18, Legalis) w ustawie „brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku, poza utrwaleniem go w formie pisemnej, przy czym za wniosek pisemny uznawać także należy przesłanie zapytania pocztą elektroniczną, zaś wobec braku konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, wniosek taki może nawet nie zawierać podpisu, o ile możliwa jest jego realizacja w oparciu o samą treść wniosku”. Wskazania wymaga jeszcze także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20.4.2018 r. (IV SAB/Wr 55/18, Legalis), zgodnie z którym „co do zasady przy nadaniu wniosku poprzez e-mail, na oficjalnie podany do powszechnej wiadomości elektroniczny adres organu, należy przyjąć istnienie domniemania faktycznego, że tak nadany wniosek dotarł do organu, co z kolei jest równoznaczne z zainicjowaniem ustawowej procedury w zakresie udostępniania przez organ informacji publicznej, w tym w zakresie obowiązujących organ terminów do załatwienia wniosku”.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 DostInfPubU, udostępnianie informacji publicznej następuje w drodze między innymi ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzęd-

dowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Jest to jednak tylko jeden ze sposobów udzielania informacji publicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 DostInfPubU, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Marcin Sarna
Radca Prawny

► Podstawa prawna

- art. 7 ust. 1, art. 10, art. 14 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)

Odpowiedź na informację publiczną w formie mailowej

„Wnioskodawca przesyła do urzędu oraz szkół i przedszkoli dużą liczbę wniosków o udostępnienie informacji publicznych w różnych tematach. Wnioski przesyła mailem, a odpowiedzi żąda na adres do korespondencji tradycyjnej. Część odpowiedzi wraca do nadawców jako niepodjęta, za co ponoszą dodatkowe koszty. Wysyłka za potwierdzeniem i odbiór zwrotu niepodjętej korespondencji to koszt około 12 zł. Małe jednostki oświatowe wyczerpały już budżety roczne przeznaczone na obsługę korespondencji listowej. Czy mając na względzie racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz to, że wnioskodawca nadużywa prawa do informacji publicznej, można odpowiedzi na wnioski przysłać na adres mailowy wnioskodawcy, z którego wysłał zapytania?”

ODPOWIEDŹ

Informację publiczną należy udostępnić, chyba że zachodzą wyjątki przewidziane w art. 5 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPubU). Autor nie stwierdza zaistnienia tych wyjątków w świetle przedstawionego stanu faktycznego. Niemniej, jeżeli udostępnienie informacji publicznej w formie pisemnej nie jest możliwe ze względu na środki techniczne (brak środków finansowych, a więc i brak możliwości wysyłki korespondencji pisemnej), to wówczas należy zwrócić się do wnioskodawcy e-mailowo, zgodnie z art. 14 ust. 2 DostInfPubU.

Artykuł 61 ustawy z 2.4.1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 DostInfPubU kreują obszerną definicję informacji publicznej. Jest to „każda informacja o sprawach publicznych”.

Informacja publiczna podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu przez podmioty wnioskujące o dostęp do takiej informacji. Konstytucja stwierdza, że prawo do pozyskiwania takich informacji obejmuje także informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Wytwarzającymi informację publiczną są przede wszystkim organy władzy publicznej (w tym osoby pełniące funkcje publiczne), ale także wszelkie inne podmioty, które – choćby w jakimś niewielkim wycinku swojej działalności – wykonują zadania publiczne lub gospodarują mieniem publicznym. Wytworzona przez nie informacja publiczna dotyczy

faktów lub danych o charakterze obiektywnym. Z informacją publiczną mamy do czynienia tylko, gdy dana informacja dotyczy faktów z zakresu spraw (zadań) publicznych.

W świetle DostInfPubU nie ma więc przeszkód w udostępnieniu żądanych dokumentów.

Ważne

Jeżeli udostępnienie informacji publicznej nie jest możliwe w sposób i w formie określonych we wniosku ze względu na środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, podmiot ma poinformować wnioskodawcę pisemnie o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazać, 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.

Wydaje się, że brak środków finansowych na wysyłkę korespondencji stanowi przypadek, gdy udostępnienie informacji publicznej nie jest możliwe ze względu na „środki techniczne”. W ocenie Autora odpowiedzi, nie ma realnych, technicznych możliwości wysłania korespondencji w spo-

sób wskazany przez wnioskodawcę. Wprawdzie art. 14 ust. 2 DostInfPubU stanowi o „pisemnym” powiadomieniu wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji, ale jeżeli wniosek został złożony e-mailem, a organ nie ma technicznej możliwości takiego pisemnego powiadomienia, w ocenie Autora powiadomienie to powinno nastąpić w formie wiadomości poczty elektronicznej.

Marcin Sarna
Radca prawny

► Podstawa prawna

- art. 1 ust. 1, art. 5, art. 14 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- art. 61 ustawy z 2.4.1997 r. – Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.4.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L Nr 119, s. 1)
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.1.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68)

Informacja dotycząca ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego umieszczanej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej



Barbara Pietrzak-Kudelska
Radca prawny, pracownik samorządowy

W artykule przedstawiono przykład informacji, jaką podmiot zobowiązany, w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego, powinien zamieścić na swojej stronie internetowej BIP, aby wypełnić obowiązek określony w art. 11 ust. 1 ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wraz z praktycznymi objaśnieniami.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy z 25.2.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 ze zm.; dalej: InfSekPubU) nakłada na podmioty zobowiązane obowiązek opublikowania niektórych informacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego obejmujących:

- 1) warunki ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały przez niego określone;
 - 2) informację o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie, w tym podstawy ich obliczania, jeżeli zostały przez niego ustalone oraz informację o czynnikach, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu niety-
- powych wniosków o ponowne wykorzystywanie i które w szczególności mogą mieć wpływ na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji;
- 3) informację o czynnikach, które są brane pod uwagę przy ustalaniu nakładanych opłat za ponowne wykorzystywanie, w przypadku podmiotów zobowiązanych będących muzeami państwowymi lub muzeami samorządowymi;
 - 4) informację o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu;
 - 5) umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powody jej zawarcia

oraz wyniki oceny tej umowy, o ile taka umowa została zawarta.

Określenie warunków ponownego wykorzystywania jest o tyle istotne, że brak informacji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) lub w centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP) uważa się za udostępnienie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania bez warunków. Natomiast warunki określone w odniesieniu do informacji sektora publicznego udostępnionych BIP lub CRIP stanowią ofertę, a ponowne wykorzystywanie tych informacji uważa się za przyjęcie przez użytkownika oferty, co prowadzi

do zawarcia umowy pomiędzy podmiotem zobowiązanym a użytkownikiem.

Domniemanie dotyczące braku warunków ponownego wykorzystywania ma zastosowanie jedynie w przypadku informacji udostępnianych w BIP lub CRIP. Jeżeli podmiot zobowiązany, który udostępnia informację sektora publicznego w sposób inny niż wskazany w zdaniu poprzednim, np. na stronie internetowej, nie informuje ani o warunkach, ani o braku warunków ponownego wykorzystywania, to zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 InfSekPubLU użytkownik zainteresowany ponownym wykorzystywaniem powinien złożyć wniosek o ponowne wykorzystywanie.

Wzór informacji dotyczącej ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Wypełniając obowiązek określony w art. 11 ust. 1 ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 ze zm.) Gmina przekazuje następujące informacje dotyczące ponownego wykorzystywania informacji [1].

I. Warunki ponownego wykorzystywania

Warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, udostępnionych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy są następujące [2]:

- 1) obowiązek poinformowania o źródle poprzez wskazanie, że informacja pochodzi ze strony BIP Gminy bip.gmina.pl;
- 2) obowiązek poinformowania o czasie wytworzenia informacji przez wskazanie daty wytworzenia informacji przez Gminę
- 3) obowiązek poinformowania o czasie pozyskania informacji od Gminy przez wskazanie daty odczytu informacji na stronie BIP Gminy
- 4) obowiązek poinformowania o przetworzeniu informacji, w tym wskazanie na czym przetworzenie polega;
- 5) podania zakresu odpowiedzialności Gminy za udostępniane lub przekazywane informacje o treści: „Gmina nie ponosi odpowiedzialności za dalsze ponowne wykorzystywanie informacji udostępnionej na stronie BIP Gminy www.gmina.bip.pl”;
- 6) w przypadku informacji mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.) lub stanowiących bazę danych w rozumieniu przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. Nr 128, poz. 1402 ze zm.), do których autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne przysługują Gminie – obowiązek poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany.

Gmina może określić odmienne warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnianych w inny sposób niż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy.

II. Informacja o opłatach za ponowne wykorzystywanie

Informacje sektora publicznego są udostępniane w celu ich ponownego wykorzystywania, co do zasady, bezpłatnie.

Gmina może jednak nałożyć opłatę za ich przekazanie, jeżeli przygotowanie informacji sektora publicznego w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Gmina może uwzględnić koszty przygotowania lub przekazania informacji sektora publicznego w określony sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu nietypowych wniosków o ponowne wykorzystywanie, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji sektora publicznego. Do czynników branych pod uwagę przy ustalaniu opłaty, mogą należeć w szczególności:

- 1) koszty materiałów wykorzystanych w celu przygotowania informacji zgodnie z wnioskiem np. koszty nośnika, na którym informacja ma być przekazana (płyta CD, pamięć USB, karta SD, papier itd.);
- 2) stawka godzinowa wynagrodzenia pracownika lub zleceniobiorcy, któremu powierzono przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem.

Łączna wysokość opłaty nie przekroczy sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z przygotowaniem lub przekazaniem informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie.

Opłata jest ustalana indywidualnie dla każdego wniosku.

III. Środki prawne przysługujące w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz prawo do sprzeciwu

Wnioskodawca, który otrzymał ofertę zawierającą warunki lub opłaty za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, może w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty:

- 1) złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy albo
- 2) zawiadomić Gminę o przyjęciu oferty.

Brak zawiadomienia o przyjęciu oferty w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty jest równoznaczny z wycofaniem wniosku.

W przypadku otrzymania sprzeciwu, Wójt Gminy, w drodze decyzji, rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie. Od decyzji przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w wnoszone w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem Wójta Gminy

W zakresie nieuregulowanym ustawą, do decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, a także decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie – stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

W terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji wydanej w następstwie rozpatrzenia odwołania, wnioskodawcy przysługuje prawo do wniesienia – za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w – skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego stosuje się przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę nastąpi w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

IV. Umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego

Gmina nie zawarła umów o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego [3].

Objaśnienia do wzoru

[1] **Miejsce publikacji informacji.** Informacja powinna zostać opublikowana na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego w menu przedmiotowym w kategorii „Ponowne wykorzystywanie”.

[2] **Warunki ponownego wykorzystywania.** W przypadku informacji sektora publicznego, mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych lub stanowiących bazę danych, do których autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne przysługują podmiotowi zobowiązanemu jest on zobligowany do określenia warunków ponownego wykorzystywania informacji w szczególności przez nałożenie obowiązku poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany. W pozostałych przypadkach podmiot zobowiązany może, lecz nie musi, określać warunków ponownego wykorzystywania.

Warunki ponownego wykorzystywania mogą dotyczyć:

- 1) obowiązku poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji od podmiotu zobowiązanego;
- 2) obowiązku poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej;
- 3) zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego za udostępniane lub przekazywane informacje;
- 4) informacji sektora publicznego zawierającej dane osobowe.

Muzea państwowe, muzea samorządowe, biblioteki publiczne, biblioteki naukowe i archiwa mogą określać inne niż wyżej wymienione warunki ponownego wykorzystywania ograniczające wykorzystywanie informacji sektora publicznego:

- 1) w działalności komercyjnej lub na określonych polach eksploatacji, jeżeli dotyczą zbiorów o charakterze martyrologicznym oraz zawierają godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej, a także herby, reprodukcje orderów, odznaczeń lub odznak honorowych, odznak lub odznak wojskowych bądź innych odznaczeń;
- 2) do działalności niekomercyjnej, jeżeli są powiązane z obiektami objętymi roszczeniami osób trzecich lub niebędącymi własnością podmiotu zobowiązanego.

[3] **Umowa o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji.** Jeżeli prawidłowe wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania z informacji sektora publicznego przez innych użytkowników, podmiot zobowiązany może zawrzeć z użytkownikiem umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji. Umowa ta podlega raz w roku ocenie przez podmiot zobowiązany co do dalszego istnienia powodów jej zawarcia. Jeżeli w wyniku oceny podmiot zobowiązany stwierdzi ustanie powodów jej zawarcia, niezwłocznie wypowiada umowę ze skutkiem natychmiastowym. Informacja o przeprowadzeniu oceny i jej wynikach powinna być umieszczana w BIP podmiotu zobowiązanego.

► Podstawa prawna

- art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z 25.2.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446 ze zm.)
- ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- ustawa z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1231 ze zm.)
- ustawa z 27.7.2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U. Nr 128, poz. 1402 ze zm.)

Jak daleko sięga kontrola Sądu Apelacyjnego



dr hab. Przemysław Szustakiewicz
Profesor Uczelni Łazarskiego

„Skoro organ poinformował skarżącego, że żądanej informacji publicznej nie posiada, wówczas nie pozostaje on w bezczynności. W tym zakresie sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnego postępowania dowodowego”. Artykuł jest glosą do wyroku NSA z 7.3.2018 r. (I OSK 2257/17, Legalis).

Komentowany wyrok dotyczy kwestii związanych z uprawnieniami sądu administracyjnego do kontroli odpowiedzi udzielonej podmiotowi, który złożył wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Opis sytuacji

Osoba fizyczna złożyła do prezesa jednego z sądów okręgowych w Małopolsce wniosek o udostępnienie informacji publicznej przez wskazanie, czy konkretny, wymieniony z imienia i nazwiska sędzia orzeka w jednym z wydziałów tego sądu oraz czy ten sędzia jest krewnym innego wskazanego we wniosku sędziego.

W ustawowym terminie prezes sądu poinformował wnioskodawcę, że wskazany we wniosku sędzia nie pracuje w sądzie okręgowym, a zatem brak jest również możliwości udzielenia informacji, czy osoba o tym imieniu i nazwisku jest spokrewniona z innym wskazanym we wniosku sędzią.

Wnioskodawca niezadowolony z odpowiedzi złożył skargę na bezczynność organu, zarzucając brak odpowiedzi na zadane prezesowi sądu okręgowego pytanie. Nadto skarżący wskazał, że w świetle załączonego do skargi „materiału

dowodowego”, działanie prezesa sądu okręgowego należy ocenić jako „mające na celu nieudzielenie mu jawnej publicznej informacji o określonym we wniosku o udostępnienie informacji publicznej sędzi”.

Wyrok WSA

Sąd I instancji uznał, że zachowaniu prezesa sądu okręgowego nie można przypisać bezczynności, ponieważ udzielił odpowiedzi na zadane pytania – informując skarżącego, że po pierwsze, wskazana przez niego sędzia nie pracuje we wskazanych wydziałach, a po drugie, iż w związku z tym nie ma także możliwości udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące jej pokrewieństwa z innym sędzią. Wojewódzki sąd administracyjny podkreślił, że zarówno pytania postawione we wniosku o udzielenie informacji publicznej są jasne i jednoznaczne, jak i udzielone odpowiedzi, korespondują dokładnie z treścią i znaczeniem pytań postawionych we wniosku. Wskazał, że załączone do skargi kserokopie wokandy dotyczą innych sędziów, pracujących w innych wydziałach niż określone we wniosku. Z ww. kserokopii dokumentów załączonych do skargi można domniemywać, że

skarżący był zainteresowany uzyskaniem informacji o innych sędziach niż wskazał we wniosku, jednak po otrzymaniu odpowiedzi na swój wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie uzupełnił ani nie zmodyfikował swojego żądania.

Skarga kasacyjna

Wyrok stał się przedmiotem skargi kasacyjnej wnioskodawcy, który zarzucił wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu m.in. naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.; dalej: DostInfPublU) oraz art. 7 i 77 § 1 i 4 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej: KPA), poprzez niepodjęcie żadnych czynności niezbędnych do załatwienia sprawy i nieuwzględnienie słusznego interesu obywatela, a także przez nierozpatrzenie przedłożonych dokumentów oraz niewzięcie pod uwagę faktów znanych organowi z urzędu. Jego zdaniem oczywiste jest, że skarżący, kierując wniosek o udzielenie informacji publicznej, dokonał oczywiście dla organu administracji pomyłki, błędnie wskazując wydział, w którym miała orzekać wymieniona we wniosku sędzia. Wskazana omyłka powinna być dla prezesa sądu okręgowego jasna i tym bardziej oczywista, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że ten organ jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, wobec czego imiona i nazwiska sędziów poszczególnych sądów i wydziałów winny być organowi administracji znane z urzędu. W konsekwencji – w ocenie skarżącego – organ administracji nie udzielił skarżącemu wnioskowanej przez niego informacji publicznej, gdyż samo udzielenie odpowiedzi na wniosek wcale nie musi być i nie jest na gruncie niniejszej sprawy udostępnieniem informacji publicznej.

Wyrok NSA

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów skargi kasacyjnej i oddalił skargę kasacyjną, podnosząc, że w sytuacji, gdy organ poinformował wnioskodawcę, iż danej informacji nie posiada, wówczas nie można mu zarzucić bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Komentarz

Komentowany wyrok dotyczy w istocie dwóch zagadnień. Po pierwsze, kwestii tego, czy podmiot, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jest uprawniony do samodzielnego weryfikowania zada-

nych pytań. Po drugie, jak głęboko prawdziwość udzielonej odpowiedzi może badać sąd administracyjny.

Pierwszy z poruszonych w wyroku NSA problemów odnosi się do problemu związanego z określeniem – kto jest „gospodarzem” postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Nie budzi wątpliwości, że w świetle art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 DostInfPublU podmiotem wyznaczającym zakres postępowania o udostępnienie informacji publicznej jest wnioskodawca. Ten bowiem podmiot we wniosku wskazuje, jakie dane chce uzyskać. Jest to jego własne żądanie i tylko on może je modyfikować. Wnioskodawca, korzystając ze swojego politycznego uprawnienia, wyraźnie zaznacza, czego chce. Inny podmiot, a szczególnie ten, do którego wpłynął wniosek, nie może go w tym zakresie „wyręczać”. Modyfikacja wniosku jest wyłącznym uprawnieniem wnioskodawcy. Podmiot zobowiązany nie ma żadnych uprawnień co do tego, aby bez zgody wnioskodawcy udzielić mu odpowiedzi na pytanie, które jego zdaniem powinien zadać wnioskodawca, ale we wniosku je błędnie sformułował. Co więcej, taka odpowiedź na zmodyfikowane przez sam organ pytanie sprawi, że podmiotowi zobowiązanemu będzie można zarzucić bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, ponieważ nie udzielił on odpowiedzi na pytania zawarte w pierwotnym wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Oczywiście w przypadku pytań niejasnych lub błędnie sformułowanych przepisy DostInfPublU nie zabraniają, aby podmiot zobowiązany wezwał wnioskodawcę do sprecyzowania pytań lub wyjaśnienia ich treści. Należy jednak pamiętać, że art. 13 ust. 1 DostInfPublU statuuje bardzo krótki, 14-dniowy, termin udzielenia informacji, a zatem należy rozważyć, czy zwrócenie się z pytaniem do wnioskodawcy i oczekiwanie na jego odpowiedź nie spowoduje, że termin do udzielenia informacji zostanie przekroczony. Stąd wydaje się lepszym rozwiązaniem udzielenie odpowiedzi nawet na nieprecyzyjne pytanie niż popadnięcie w bezczynność w sytuacji, gdy wnioskodawca nie odpowiada na pytanie dotyczące modyfikacji wniosku lub – co niestety często się zdarza – udzielona przez wnioskodawcę odpowiedź sprawia, że jeszcze trudniej jest zrozumieć, jakie informacje mają być udostępnione. Natomiast wnioskodawca, jeżeli z udzielonej na jego nieprecyzyjny wniosek odpowiedzi dowie się, że powinien inaczej sformułować pytanie, ma prawo złożyć nowy wniosek, już prawidłowo sformułowany.

Drugi ze wskazanych w omawianym orzeczeniu problemów dotyczy kwestii kontroli udzielonej odpowiedzi przez sąd administracyjny. Pamiętać należy, że sąd administracyjny jest „sądem prawa”, a zatem bada on tylko pod kątem kryterium legalności udzieloną odpowiedź. Sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnie postępowania

dowodowego, a więc nie będzie np. przesłuchiwał świadków w celu ustalenia, jakie naprawdę dane posiada dany organ. Jednak badając udzieloną odpowiedź, może on sprawdzić, na ile jest ona przekonująca.

Podsumowanie

A zatem w sytuacji, gdy odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wskazująca, że organ nie ma żądanych danych, jest szablonowa lub nie zawiera uzasadnienia, dlaczego np. danych informacji nie ma w posiadaniu określony podmiot – sąd może uznać, że podmiot zobowiązany pozostaje w bezczynności, ponieważ w orzecznictwie uważa się, że powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych informacji należy rozpatrywać w kontekście

art. 8, art. 9 i art. 11 KPA, a zatem powiadomienie takie powinno zawierać informację, dlaczego organ nie posiada żądanych informacji oraz inne dane, które mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy. Nie istniały podstawy do oddalenia skargi na bezczynność, skoro organ ani w pisemnym powiadomieniu wnioskodawcy ani w odpowiedzi na skargę nie zawarł informacji o braku możliwości realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej (por. wyr. NSA z 27.3.2012 r., I OSK 156/12, Legalis).

► Podstawa prawna

- art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
- art. 7, art. 8, art. 9, art. 11 i 77 § 1 i § 4 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)