

1. Co to jest informacja publiczna?

2. O co można wnioskować?

3. Jak możesz zapoznać się z informacją publiczną?

4. Jak napisać wniosek o informację publiczną?

5. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji

Ad. 1. Co to jest informacja publiczna?

- **Informacja o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne**

Definiując czym jest informacja publiczna należy wyjść od jej opisu zawartego w artykule 61 ust. 1 Konstytucji RP, który mówi że:

1. *Obywatel ma prawo do **uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne**. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

Czy jest możliwe aby władza publiczna wykonywała zadania nie dotyczące spraw publicznych? Wszak, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP może działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Mogą zatem wykonywać tylko zadania publiczne przekazane im odpowiednimi przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Zatem informacją publiczną będzie wszystko to, co dotyczy władzy publicznej oraz informacje związane z wydatkowaniem funduszy publicznych (to przecież są środki publiczne) i realizacją zadań publicznych np. przez spółki komunalne, organizacje pozarządowe, szkoły itd.

- **Informacje będące w posiadaniu władz publicznych**

Naczelny Sąd Administracyjny, w 2002 roku określił, że nie muszą to być koniecznie informacje wytworzone przez te władze, ale również te będące w ich posiadaniu wytworzone w związku z wykonywaniem zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym przez inne osoby i jednostki organizacyjne.

Informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02).

➤ **Informacje dotyczące sfery faktów**

Pamiętać trzeba również, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów.

Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. (II SAB/Wa 28/08 - Wyrok WSA w Warszawie)

Ad. 2. O co można wnioskować?

➤ **Przykłady informacji publicznych**

1. Faktury opłacone ze środków publicznych

2. Listy obecności z zebrania wiejskiego

3. Umowy cywilno-prawne zawierane przez organy władzy publicznej z osobami fizycznymi

4. Treść zawiadomienia o zgromadzeniu publicznym.

5. Ewidencja wniosków o informację złożonych do instytucji publicznej

I wiele innych informacji, których potrzebujesz w życiu codziennym (a władze publiczne są w ich posiadaniu) lub w celu podejmowania działań w życiu publicznym.

Ad. 3. Jak możesz zapoznać się z informacją publiczną?

- Kolejny ustęp (2) artykułu 61 Konstytucji RP mówi, że:

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

- **Dostęp do dokumentów:**

1. Poszukiwania informacji publicznej powinnaś/powinieneś rozpocząć od obejrzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) danej instytucji.

BIP to specjalna strona internetowa. **Informacje na niej zamieszczane muszą zostać opatrzone tzw. metadanymi, które informują przez kogo i kiedy informacja została wytworzona oraz przez kogo i kiedy została umieszczona w BIP.** Dodatkowo dowiadujemy się o wszelkich modyfikacjach danego dokumentu w BIP, gdyż system rejestruje tę informację. Strona powinna zawierać instrukcję korzystania i wyszukiwarkę. Informacje w BIP muszą być prezentowane w sposób wynikający wprost z dokumentów, bez interpretacji i opinii.

Czytelny BIP, który jest dobrze prowadzony przez zobowiązaną do tego instytucję, pozwala zaoszczędzić czas i wysiłek wnioskujących, jak i samej instytucji, gdyż informacji umieszczonej w BIP nie trzeba udostępniać na wniosek (art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zdarza się, że informacja jest dostępna w BIP, ale nie jesteś w stanie jej znaleźć. Wtedy możesz zastosować inny tryb, a nawet jeżeli okaże się, że **podmiot do którego wnioskujesz odsyła Cię do BIP, to powinien podać Ci dokładny link lub ścieżkę dotarcia do informacji.**

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych nieprawidłowe jest załatwienie wniosku poprzez odesłanie do stron Biuletynu Informacji Publicznej, **gdy do uzyskania żądanej informacji konieczne jest zapoznanie się przez stronę z licznymi udostępnionymi na stronie BIP dokumentami źródłowymi, a następnie dokonanie selekcji zawartych w nich danych lub też gdy uzyskanie informacji polegać ma na interpretacji obszernych danych dostępnych w BIP, a następnie samodzielnym jej "wytworzeniu" na ich podstawie.** Jak również, wskazanie podmiotowi żądającemu udzielenia informacji publicznej strony Biuletynu Informacji Publicznej jako jej źródła **stanowi prawidłowe załatwienie wniosku tylko i wyłącznie w przypadku, gdy informacje tam zawarte odnoszą się bezpośrednio (wprost) i konkretnie do meritum żądania** (wyrok z dnia 27 marca 2008 r. WSA w Białymstoku II SAB/Bk 7/08)

2. Jeżeli nie znajdziemy informacji w BIP możemy złożyć wniosek ustny lub pisemny. Ustawa mówi, że Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. W praktyce często się to dzieje, gdy dzwoniemy lub przychodzimy do urzędu zapytać np. o podstawowe procedury – jak zmienić dowód osobisty, jak zarejestrować działalność gospodarczą czy gdzie znajduje się kasa w urzędzie. Wniosek pisemny składamy, gdy zaistnieje taka konieczność – **przy czym warto przeczytać podpowiedź jak taki wniosek powinien wyglądać.**

3. Inną formą, o której mówi ustawa o dostępie do informacji publicznej w artykule 11 jest wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych lub też zainstalowanie urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją. Ma ona jednak coraz bardziej ograniczone znaczenie. Nie zastępują wprowadzania informacji w BIP czy udostępniania na wniosek.

- **Wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu**

Udział mieszkańców w posiedzeniach rad gmin i miast i ich komisji staje się coraz bardziej powszechny. Niestety, nie zawsze spotyka się on z pozytywnym odbiorem ze strony władz samorządowych. Poniżej przedstawiamy przepisy prawne, które jasno wskazują, że uczestniczenie w sesjach rad gmin, posiedzeniach komisji i zebraniach wiejskich jest **obywatelskim prawem i przywilejem**, którego nikt nie może nam zabronić.

Konstytucja RP w art. 61 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tego prawa, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Ustawa z dnia 6 września 2001r o dostępie do informacji publicznej w art. 2 ust. 1 stanowi, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, co oznacza, że np. nie tylko mieszkańcy danej gminy mogą przysłuchiwać się posiedzeniom jej rady lub komisji, ale mogą to być również mieszkańcy innych miejscowości, czy wręcz innych krajów. Ustawodawca użył słowa „każdy” gdyż dostęp do informacji jest prawem człowieka i tylko w wyjątkowych przypadkach prawo takie może zostać ograniczone.

Zgodnie z **art. 18 ust. 1 ustawy**, w ślad za powołanym przepisem Konstytucji, posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Kolegialnymi organami, w których posiedzeniach mieszkańcy mogą brać udział są oprócz rady gminy również rady osiedli, dzielnicy czy zebrania wiejskie w sołectwie.

Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 11b stanowi, że jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich może określać statut gminy, ale

co ważne mogą to być tylko zasady „techniczne” lub wynikające ze specyfiki pracy danej jednostki, czyli np. w jakich godzinach można przeglądać różne dokumenty w urzędzie, lub kto jest odpowiedzialny za ich udostępnienie. Statut gminy nie może ograniczać dostępu do określonych informacji, albo odmiennie ustalać warunki tego dostępu niż czyni to Konstytucja i powołane ustawy.

Podsumowanie jak zapoznać się z informacją publiczną przedstawia poniższy rysunek:



Ad. 4. Jak napisać wniosek o informację publiczną?

Warto, żebyś miała/miał świadomość, że procedura dotycząca dostępu do informacji publicznej jest maksymalnie odformalizowana – przecież, gdyby informacja była dostępna w BIP (przypominamy, że udostępnienie w BIP jest podstawowym trybem) nikt nie sprawdzałby kim jesteś, po co potrzebna jest Ci informacja, nikt nie kazałby Ci czekać na otrzymanie informacji ani pisać wniosku. Fakt, że podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie umieścił jej w BIP - i w związku z tym nie możesz jej natychmiast pozyskać - nie uprawnia do stawiania jakichkolwiek przeszkód w dostępie do informacji. Dlatego:

- **Nie musisz w swoim wniosku tłumaczyć kim jesteś i dlaczego potrzebujesz uzyskać daną informację**

Art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego

- **Wniosek możesz wysłać mailem, pocztą, za pomocą elektronicznego formularza, faksem, zanieść do urzędu, zeskanować.** Jednym słowem może mieć on dowolną formę i musi zawierać tylko niezbędne informacje. To, o czym warto pamiętać to powołanie się na podstawę prawną (żeby urząd nie miał wątpliwości, że wnioskujesz o informację publiczną), wyłuszczenie o jaką informację wnioskujesz, jak chciałabyś/chciałbyś ją otrzymać np. na e-mail czy na adres miejsca zamieszkania czy też odbierzesz osobiście oraz w jakiej formie powinna być dostarczona – skanu (ewentualnie z podaniem formatu), papierowej kopii czy do wglądu.

*Art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: **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.***

Wiele osób mówi, że formularz wniosku o informację stanowi dla nich pomoc. Jednak warto pamiętać, że wszelkie sytuacje, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji zmusza Cię do podawania niewymaganych prawem informacji poprzez wypełnienie formularza, np. miejsca zamieszkania (przykład takiego wniosku – przygotowanego przez Urząd Miasta w Lubsku - możesz obejrzeć tutaj) - podczas, gdy Ty chcesz otrzymać informację za pośrednictwem poczty e-mail - są niezgodne z prawem. Podobnie wysyłanie odpowiedzi wyłącznie na skrzynkę, która wymaga identyfikacji wnioskodawcy (odbior wymaga podpisania urzędowego poświadczenia odbioru bezpiecznym podpisem elektronicznym) lub też wszelkie pouczenia (Urząd Miasta Żyrardowa, Urząd Gminy Wilków) o nieprawidłowości składania wniosku bez podpisu są niezgodne z prawem. Idealne rozwiązanie w tym zakresie zastosował Świątokrzyski Urząd Wojewódzki, który w swoim elektronicznym formularzu wyraźnie wskazuje wnioskodawcom, które dane są wymagane, a których nie trzeba podawać:

Możesz też skorzystać z podanego niżej opisu:

Na podstawie artykułu 61 Konstytucji RP wnoszę o udostępnienie:

(TU PODAJESZ O JAKĄ INFORMACJĘ WNIOSKUJESZ)

Odpowiedź proszę przekazać w formie (np. skanów w pdf, nagranie w postaci pliku mp3) na adres (zwykły, internetowy, można zadeklarować osobisty odbiór).

W praktyce problemy mogą pojawić się wokół precyzyjności Twojego pytania. Czasem odpowiadająca osoba go nie zrozumie i dostaniesz odpowiedź nie na temat lub pytanie o co dokładnie chodzi. Czasem zdarzy Ci się sytuacja prowadzenia niekończących się wyjaśnień - jak na przykład naszemu Stowarzyszeniu w korespondencji z Urzędem Gminy w Obrowie (list 1, list 2). Zdarzają się też niestety sytuacje, w których urzędy celowo wykorzystują każdą nieprecyzyjność do nieudostępniania informacji. Przykład może stanowić sytuacja pisywana przez jednego z wnioskodawców:

Wysłałem wniosek:

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej wnoszę o udostępnienie:

- wszystkich dokumentów potwierdzających rozliczenie dofinansowania podmiotów korzystających z gminnych środków w 2011 r. wraz z załącznikami.

Informację proszę przesłać na adres: [...]

Dostałem odpowiedź, że nie można wysłać mejlem, bez podania powodu. Zadzwoiłem i zapytałem się dlaczego nie można.

Odpowiedź: Ale proszę pana, nie można wysłać dokumentów mejlem, można wysłać skany na mejla.

Ja: Ale to chyba oczywiste, że na mejla wysyła się skany.

Odpowiedź: Nie. To nie jest oczywiste

Jak zauważa wnioskodawca – podmiot zobowiązany ze zgłoszeniem swoich wątpliwości odczekał 14 dni. Z drugiej strony można uznać, że wniosek faktycznie był nieprecyzyjny.

„Wnioskodawca użył jedynie określenia “proszę przesłać wszystkie dokumenty na adres

mailowy”, co nie jest określeniem jednoznacznym z określeniem np. “proszę przestać dokumenty zeskanowane” czy “kserokopie, zdjęcia itp. dokumentów”.

Jeżeli urząd stara się znaleźć pretekst do nieudostępniania informacji lub utrudniania dostępu wnioskodawcom, to każda nieprecyzyjność będzie wykorzystana. Szczęśliwie są to stosunkowo rzadkie przypadki - urzędy często starają się skontaktować z wnioskodawcą i wyjaśnić jaka informacja jest potrzebna. W praktyce jest to bardzo przydatne zarówno urzędowi, jak i wnioskodawcom, gdyż podczas rozmowy okazuje się, że wnioskodawca – poznawszy realia urzędu – czasami zmienia zakres żądania. Nawet jeżeli Twój wniosek jest niedostatecznie precyzyjny, a urząd niechętny udostępnianiu informacji - nie zrażaj się i szukaj sposobu na lepsze sformułowanie.

Pamiętaj również, że wszelkie sytuacje gdy zmieniona zostaje forma udostępnienia - bez podania jakie konkretnie są przyczyny zmiany - są nieprawidłowe. Nie wystarczy enigmatycznie napisać, że środki techniczne są niewystarczające, tak jak np. Urząd Gminy Lubenia lub Urząd Gminy Kłaj. Nie jest też prawidłowe ustalanie wewnętrznych przepisów przez podmioty zobowiązane, które ustanawiają jak ma wyglądać dostęp do informacji – w praktyce ograniczających uregulowania ustawowe, tak jak w przypadku Miasta Radymno.

Prawidłowa procedura w przypadku, gdy urząd nie posiada środków technicznych opisana jest w ustępie 2 art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem **i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.** W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Warto też zauważyć, że zgodnie z Art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

2. Podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość:

- 1) kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub
- 2) przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

Zwróć uwagę, że po otrzymaniu odpowiedzi musisz złożyć wniosek ponownie, inaczej sprawa zostanie umorzona.

- **W przypadku ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązuje także krótszy niż przyjęty w Kodeksie Postępowania Administracyjnego maksymalny termin udostępnienia, który wynosi do 14 dni (wyjątek stanowi informacja do ponownego wykorzystywania, o której mowa tutaj).**

Art. 13 ust, 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż **w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku**, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust.

2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

Zwróć uwagę na to, że pierwszym podanym terminem jest „bez zbędnej zwłoki”, a 14 dni jest maksymalnym terminem podstawowym. W większości monitoringów prowadzonych od kilku lat poziom przekraczania tego terminu jest bardzo wysoki – wynosi zazwyczaj ponad 50%. Np. w przypadku monitoringu prowadzonego przez nasze Stowarzyszenie pomiędzy 29 października a 23 grudnia 2012 roku, który dotyczył wszystkich urzędów gmin w Polsce, a jego przedmiotem był poziom wnioskowania o informację publiczną - brak reakcji w ustawowym terminie dotyczył około 52% urzędów gmin. Dłuższe oczekiwanie i ponaglenia, doprowadziły do znacznej poprawy rezultatów – dlatego warto znać swoje prawa i je egzekwować.

Jak czytamy w ustawie, istnieje również możliwość przedłużenia terminu przez podmiot zobowiązany – **musi jednak zostać podana przyczyna przedłużenia, a termin musi być adekwatny do tej przyczyny.**

Ad. 5. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji

Wracając do Artykułu 61 ust. 1 Konstytucji RP (w którym mowa o tym co stanowi informację publiczną) warto zwrócić uwagę na to, że wskazuje on też podmioty, które muszą informować o swojej działalności:

- organy władzy publicznej,
- osoby pełniące funkcje publiczne
- organy samorządu gospodarczego i zawodowego
- inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podobny katalog podany jest w Art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.
- organizacje związkowe i pracodawców
- partie polityczne.

Przy określaniu podmiotów zobowiązanych **należy zwrócić uwagę na to, że wykonują one zadania publiczne lub też otrzymują środki publiczne. W tym drugim przypadku udostępnianie informacji odbywa się w zakresie w jakim z tych środków korzystają.**

Zgodnie z prawem, podmioty zobowiązane do udostępniania informacji muszą to czynić za



pomocą wszystkich możliwych trybów – **a zatem zarówno bezwnioskowo (w BIP), jak i na wniosek ustny lub pisemny**, ewentualnie przez wyłożenie, wywieszenie czy specjalne maszyny.

Jedenaście lat od wejście w życie ustawy, sprawa ta nie jest dla wielu zobowiązanych podmiotów oczywista. O ile władze i urzędy centralne czy władze samorządowe zdają sobie sprawę z konieczności udostępniania informacji poprzez prowadzenie BIP, **o tyle szkoły, szpitale, domy kultury, biblioteki, samorządy zawodowe, związki zawodowe, organizacje samorządowe czy pozarządowe** tej wiedzy nie mają - a czasem nie chcą mieć. Można mieć nadzieję, że dzięki egzekwowaniu prawa przez podmioty uprawnione (czyli między innymi Ciebie) uda się doprowadzić do praworządności działania tych instytucji.

Jednym z ważnych elementów, na które należy zwrócić uwagę przy pozyskiwaniu informacji i egzekwowaniu prawa jest wskazanie w tym samym artykule 4 ustawy, **że wymienione podmioty są zobowiązane do udzielenia informacji o ile ją posiadają**. Tak więc na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można oczekiwać, że żądana informacja jest w posiadaniu danego podmiotu (nawet jeśli być powinna), ani też że zostaniemy skierowani do instytucji, która ją posiada. Warto o tym pamiętać.

Opracowanie: Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, www.sligo.pl, które prowadzi Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej www.informacjapubliczna.pl

