

Nadużycie prawa do informacji utrudnia realizację zadań publicznych

Wprowadzenie wewnętrznej instrukcji dla osób, które zajmują się rozpoznawaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej ułatwiłoby im sprawniejsze wykonanie zadań.

Rozwój państwa oraz zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli związany jest z wykonywaniem przez podmioty publiczne określonych zadań. Finansowanie tych przedsięwzięć realizowane jest za pośrednictwem mienia publicznego, którym dysponują między innymi jednostki samorządowe, spółki komunalne i inne podmioty realizujące zadania publiczne. Każdy obywatel polski ma prawo do kontroli realizacji tych zadań i prawidłowości wydatkowania środków przez podmioty publiczne.

Podstawa w ustawie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje podstawę do jej uzyskania. Jednak czy wnioskodawcy mogą w sposób nieograniczony zasypywać swoimi wnioskami podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej?

Często uprawnienie, o którym mowa w niniejszym artykule wykorzystywane jest w ramach rozgrywek politycznych bądź w celu pozyskiwania informacji przydatnych w prowadzeniu szeroko rozumianej działalności gospodarczej. Podmioty gospodarcze mogą w ten sposób uzyskać dane przydatne prowadząc działalność, za które podmiot publiczny musiał zapłacić ze środków publicznych.

Najczęściej spotykane wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczą zawieranych umów cywilnoprawnych, wynagrodzeń osób pracujących w sektorze publicznym, kosztów realizacji inwestycji oraz innych danych związanych z rozporządzaniem majątkiem publicznym.

Precyzyjny wniosek

Istotnym problemem dla niektórych podmiotów zobowiązanych do udzielenia odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej jest ich zbyt duża ilość. Często ci sami pracownicy, którzy realizują bieżące zadania organu, muszą udzielać odpowiedzi na te wnioski. Wśród podmiotów objętych obowiązkiem udostępniania informacji publicznej znajdują się organy władzy publicznej oraz podmioty realizujące zadania publiczne m.in. jednostki samorządowe oraz spółki komunalne.

Organ zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie zawsze musi zakończyć rozpoznanie wniosku udostępnieniem wnioskowanej informacji. Obowiązujące regulacje prawne oraz orzecznictwo pokazuje, że wnioskodawcy powinni precyzyjnie oznaczać zakres informacji objętych wnioskiem. Dokładnie sprecyzowany wniosek umożliwia prawidłowe odczytanie intencji jego autora, a w efekcie załatwienie sprawy zgodnie z ustawą. Precyzyjne oznaczenie zakresu informacji umożliwia również weryfikację, czy wnioskowana informacja ma charakter

publiczny, a przede wszystkim, czy ustawa pozwala na jej udostępnienie. Organ nie powinien się domyślać się o co konkretnie wnosi wnioskodawca.

Informacje wyłączone ...

Nie każda informacja stanowi informację publiczną, a jeśli już nią jest, to nie każdą należy bezwzględnie przekazać wnioskodawcy. Możliwość udzielenia niektórych informacji z uwagi na ich charakter podlega wyłączeniu, w związku z czym odpowiedź na wniosek powinna być wówczas odmowna. Wśród informacji publicznych niepodlegających udostępnieniu należy wskazać informacje niejawne, ustawowo chronione oraz objęte tajemnicą przedsiębiorstwa bądź tajemnicą prywatną. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2016 r. (sygn. akt I OSK 2384/14) odmowa udostępnienia informacji musi się odnosić do konkretnych przyczyn utajnienia konkretnych informacji. Nawet zastrzeżona tajemnica przedsiębiorstwa może podlegać udostępnieniu w sytuacji, w której zdaniem organu bądź sądu zastrzeżone informacje nie mają charakteru takiej tajemnicy.

Niekiedy osoby rozpoznające wnioski pozostają niewątpliwie przed trudnymi wyborami dotyczącymi tego, czy powinni żadaną informację udostępnić czy nie. Podjęcie takiej decyzji może być również trudne dla pracowników jednostki, które rzadziej zajmują się tego typu sprawami. Skutecznym rozwiązaniem opisywanych problemów byłoby wdrożenie wewnętrznej instrukcji dla pracowników, którzy zajmują się rozpoznawaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Tego typu dokument określa w szczególności, jak krok po kroku należy postępować w określonych okolicznościach faktycznych oraz jaką treść należy zawrzeć odpowiadając na wniosek.

... i dane chronione

Zakres informacji podlegających udostępnieniu nie zawsze jest oczywisty, co potwierdza przykład opisany w dalszej części artykułu. Mogłoby się wydawać, że rozpoznanie wniosku o udostępnienie umowy cywilnoprawnej zawartej przez podmiot publiczny w każdym przypadku powinno zakończyć się udostępnieniem takiego dokumentu. Podczas weryfikacji wniosku należy ocenić, czy udostępnienie informacji nie naruszy w szczególności tajemnicy przedsiębiorstwa, prywatnej bądź innej ustawowo chronionej. Niektóre informacje publiczne bądź dokumenty mają charakter wewnętrzny, wykorzystywane są jedynie do organizacji funkcjonowania podmiotów publicznych. Takie dane nie stanowią informacji publicznej, bowiem nie mają związku z realizacją zadań publicznych. Organ rozpoznając wniosek nie zawsze musi wydawać decyzję o udostępnieniu wnioskowanej informacji, bowiem w niektórych przypadkach przewidzianych w ustawie wystarczy do wnioskodawcy skierować zwykłe pismo informacyjne, tak np. gdy organ nie posiada wnioskowanej informacji lub wysyłając informacje ze wskazaniem, gdzie dana informacja została już opublikowana.

Niekiedy rozpoznanie wniosku uzależnione jest od dokonania dodatkowych czynności przez wnioskodawcę np. opłacenia kosztów związanych z udzieleniem informacji we

wnioskowanej formie bądź uzupełnienia wniosku. To samo w przypadku, gdy wniosek obejmuje informację przetworzoną, której udostępnienie jest uwarunkowane koniecznością wykazania przez wnioskodawcę interesu publicznego. Interes publiczny jest uzasadniony wtedy, gdy udostępnienie informacji przetworzonej ma istotne znaczenie dla usprawnienia funkcjonowania struktur publicznych lub usprawnienia wykonywania zadań publicznych, co wpłynie na dobro danej społeczności.

Udostępnienie takiej informacji publicznej najczęściej wymaga od podmiotu zobowiązanego dodatkowego zaangażowania swoich pracowników, które wykracza poza charakter ich bieżących zadań. W efekcie wiąże się to z poniesieniem dodatkowych kosztów, którymi zostanie obciążony wnioskodawca. Niewykazanie przez wnioskodawcę interesu publicznego w przypadku wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej, nie pokrycie kosztów przygotowania informacji bądź niezaakceptowanie formy udostępnienia informacji wskazanej przez organ, uzasadnia pozostawienie takiego wniosku bez rozpoznania.

Nadużycie prawa

Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej niekiedy jako uzasadnienie negatywnej decyzji wskazują nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej przez wnioskodawcę, które polega na próbie uzyskania informacji publicznej dla innego celu, niż kontrola praworządności i gospodarności podmiotów realizujących zadania publicznej (patrz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z 18 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 1346/17). Takim nadużyciem może być również sytuacja, w której wnioskodawca wykazuje złe intencje, a jego działanie może utrudnić normalne funkcjonowanie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej bądź naruszyć zasady uczciwej konkurencji. Dlatego też publikując umowy cywilnoprawne nie w każdym przypadku należy udostępniać ich pełną formę. Zgodnie z powołanym orzeczeniem, wartość jednostkowych kosztów czynności dotyczących przedmiotu umowy jako element oferty i umowy podlega ochronie jako tajemnica przedsiębiorcy. Wskazane powyżej powody odmowy udostępnienia informacji publicznej w uzasadnionych sytuacjach znajdują pełną aprobatę organów odwoławczych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje duże możliwości wnioskodawcom, którzy mogą w ramach swoich uprawnień wnosić o udzielenie licznych informacji mających często dużą wartość ekonomiczną bądź praktyczną w realizacji określonych celów publicznych lub gospodarczych.

podstawa prawna: Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. DzU z 2018, poz.1330 ze zm.)

Autor: Dominik Sutor, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy