

Udostępnianie informacji publicznej w związku z realizacją PO IiŚ 2014-2020

PRZEWODNIK dla instytucji

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Departament Programów Infrastrukturalnych
Instytucja Zarządzająca PO IiŚ 2014-2020

Opracowanie:

Barbara Oman-Burakowska
Bernadetta Mierkiewicz
Maria Pietrzak-Myszkowska
Anna Łepkowska

Warszawa 2020 r.

wersja 1

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Rozdział I: Kwestie wstępne	5
1) Informacja publiczna a informacja nie-publiczna	5
2) Termin udzielenia odpowiedzi na wniosek	8
3) Forma wniosku	8
Rozdział II: Kwestie proceduralne	11
1) Ogólna procedura obsługi wniosków o udostępnienie informacji publicznej	11
2) Czynności podejmowane przez koordynatora procesu	13
3) Czynności podejmowane przez komórkę merytorycznie właściwą do udzielenia informacji.....	19
4) Kiedy decyzja administracyjna, a kiedy odpowiedź „zwykłym” pismem	21
5) Środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy	22
6) Odróżnianie wniosków udip od innego rodzaju pism od obywateli	23
Rozdział III: Wybrane kwestie merytoryczne	28
1) Dostęp do dokumentów aplikacyjnych wnioskodawców przed i po nowelizacji ustawy wdrożeniowej	28
2) Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych	30
2.1) Dane osobowe w zamówieniach publicznych	34
3) Dostęp do informacji publicznej a ochrona tajemnic ustawowo chronionych	35
3.1) Prywatność osoby fizycznej	35
3.2) Ochrona informacji niejawnych	38
3.3) Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa	39
4) Informacja prosta a informacja przetworzona	42
4.1) Definicje i różnice w pojęciach	42
4.2) Udostępnianie informacji przetworzonej	44
5) Udostępnianie dokumentów przez KE	48

Wstęp

Szanowni Państwo,

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ przyznała każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to dotyczy zakresu, w jakim ta działalność wiąże się z wykonywaniem zadań władzy publicznej i gospodarowaniem środkami publicznymi. Jego istotą jest umożliwienie obywatelom sprawowania społecznego nadzoru nad działalnością szeroko pojmowanej administracji publicznej, zapewniającej funkcjonowanie naszego państwa.

Narzędziem służącym praktycznej realizacji ww. prawa jest m.in. ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (udip)².

Biorąc pod uwagę wynikający z tej ustawy aspekt przedmiotowy i podmiotowy definicji informacji publicznej, nie ulega żadnej wątpliwości, że informacje związane z wdrażaniem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2014-2020 posiadają co do zasady walor informacji publicznej, do której obywatele mogą uzyskać dostęp w sposób przewidziany przepisami.

Z naszej praktyki wynika, że składane w trybie udip wnioski dotyczą najczęściej:

- zakresu dostępnego wsparcia,
- zarządzania alokacją środków finansowych w ramach Programu,
- podmiotami ubiegającymi się o dofinansowanie lub beneficjentami, którzy je uzyskali,
- treścią i sposobem realizacji umów o dofinansowanie projektów,
- zamówieniami publicznymi współfinansowanymi ze środków PO IiŚ 2014-2020,
- informacjami na temat wyników realizowanych kontroli w Programie.

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm.

Z tego względu, opierając się na doświadczeniu zdobytym przy rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do Instytucji Zarządzającej (IZ) PO liŚ 2014-2020, przygotowaliśmy dla Państwa niniejszy **PRZEWODNIK (Poradnik)**.

Zawiera on szczegółowe wyjaśnienia i praktyczne porady, oparte na analizowanych przez nas poglądach doktryny i wnioskach z orzecznictwa sądów administracyjnych w przedmiocie dostępu do informacji publicznej. Niemniej, z uwagi na to, że temat ten jest bardzo mocno niejednoznaczny i nieraz niejednolicie ujmowany, chcemy podkreślić to, iż zebrany przez nas materiał powinien mieć dla Państwa charakter jedynie pogładowy, a zaprezentowane w nim stanowiska, odnoszące się do poszczególnych zagadnień, są tymi najczęściej spotykanymi, które jednak ostatecznie mogą (a nawet powinny) być różnicowane w kontekście konkretnych przypadków, objętych żądaniami osób wnioskujących. Dlatego Przewodnik nie ma wobec Państwa charakteru wiążącego³.

Ponadto, każda instytucja przecież - jako (zgodnie z udip) organ zobowiązany do udzielania informacji publicznej - odpowiada samodzielnie i autonomicznie, poza systemem realizacji Programu, za wykonywanie ustawowych zadań w tym obszarze.

Tym niemniej, mamy nadzieję, że nasze opracowanie pomoże Państwu w sprawnej i prawidłowej obsłudze wniosków obywateli, którzy występują i występować będą o udostępnienie informacji (w tym publicznych), związanych z realizacją PO liŚ 2014-2020.

³ W przeciwieństwie np. do innej publikacji IZ PO liŚ 2014-2020, tj. Przewodnika (Poradnika) pn. *Przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją Programu*, który - jako instrukcja wydana przez administratora, o której mowa w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych (RODO) - powoduje określone skutki prawne w przypadku braku jego stosowania.

Przewodnik ten jest dostępny na stronach internetowych pod nw. adresami:

<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/przewodnik-dotyczacy-przetwarzania-danych-osobowych-w-poiis/>

<https://www.pois.gov.pl/media/81435/PrzewodnikRODOwPOliS.pdf>

Rozdział I: Kwestie wstępne

1) Informacja publiczna a informacja nie-publiczna

Niniejszy Przewodnik warto rozpocząć od wyjaśnienia, które informacje związane z realizacją PO liŚ 2014-2020 mają walor informacji publicznej, a które z nich tej cechy nie posiadają (czyli które stanowią informację „nie-publiczną”). Rozróżnienie to ma bowiem kluczowe znaczenie dla właściwego postępowania z wnioskiem obywatela o udzielenie informacji, zwłaszcza dla określenia prawidłowego terminu oraz formy odpowiedzi.

Na podstawie udip, możemy stwierdzić, że **informacja publiczna to** w szczególności informacja:

- o sprawach publicznych (ogólnospołecznych),
- o działaniach organów państwa (rządowych i samorządowych, ale też innych, np. inspektoratach itp.) w zakresie, w jakim wykonują one przypisane im zadania publiczne,
- o wydatkach ze środków publicznych lub o zarządzaniu mieniem państwowym,
- zawarta w dokumentach urzędowych lub w innych oficjalnych stanowiskach danego organu - w sprawach które należą do jego właściwości,
- o charakterze ogólnym, generalnym, uniwersalnym, przydatna dla pewnej grupy osób.

Natomiast **informacja nie-publiczna (informacja „prywatna”)** to - na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych) - informacja nieadekwatna do celu, jakim jest społeczna kontrola działania władzy publicznej, obejmująca w szczególności:

- dane i materiały wewnętrzne (robocze) w sferze działania danej jednostki publicznej, głównie informacje zawarte w dokumentach wewnętrznych, nie będące oficjalnym stanowiskiem, prezentowanym „na zewnątrz”,
- korespondencja elektroniczna o charakterze technicznym,
- dekretacje w procesie załatwienia sprawy (polecenia robocze wydawane pracownikom realizującym daną sprawę),
- interpretacje przepisów prawa, opinie i oceny organów, przygotowywane na własny użytek, np. jako stanowiska procesowe w sprawach sądowych, w których dany organ jest stroną,

- wnioski z audytu wewnętrznego danej jednostki, służące wyłącznie poprawie jej funkcjonowania,
- propozycje i pomysły „pomocnicze” względem rozwiązania określonej kwestii problemowej,
- opinie lub ekspertyzy, nie wykorzystane w procesie decyzyjnym organu, nie uwzględnione w stanowisku ostatecznym,
- dokumenty instytucji, dotyczące jedynie sfery zamierzeń, np. propozycje zgłaszane przez pracowników w celu przygotowania oficjalnego planu lub stanowiska w sprawie itp.,
- informacja o stanie poszczególnych, indywidualnych spraw konkretnego obywatela („informacja o / w swojej sprawie”).

WAŻNE:

Ze względu na sposób procedowania danego wystąpienia obywatelskiego, możemy wyróżnić **3 kategorie informacji:**

- **informacja nie-publiczna (prywatna)**, której nie rozpatrujemy w trybie udip, a tylko odpowiadamy wnioskodawcy „zwykłym” pismem, że żądana przez niego informacja nie jest publiczna (warto podać w tym zakresie argumenty, dlaczego tak uważamy),
- **informacja publiczna podlegająca udostępnieniu**, która jest procedowana w trybie przewidzianym dla udip i którą co do zasady udostępniamy w pełni i w całości, niemniej z wyłączeniem m.in. niektórych jej części / fragmentów wymagających ochrony, np. danych osobowych (udostępnianych wyłącznie w niezbędnym zakresie),
- **informacja publiczna nie podlegająca udostępnieniu**, której ze względu na prawne przesłanki, np. ochronę prywatności lub informacji niejawnych, odmawiamy udostępnienia co do zasady w pełni i w całości poprzez wydanie decyzji administracyjnej w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa)⁴.

⁴ Ustawa 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

INFORMACJA PUBLICZNA NIE JEST TYM SAMYM, CO NOŚNIK TEJ INFORMACJI.

Przykład 1: udostępnienie wniosku o dofinansowanie projektu a udostępnienie informacji o tym wniosku / z tego wniosku - różnice:

Co do zasady wnioski o dofinansowanie projektu jest dokumentem prywatnym, ale może zawierać w sobie informacje publiczne⁵ (*vide* też szerzej: rozdział III: *Wybrane kwestie merytoryczne*, pkt 1). Oznacza to, że sam wniosek jako dokument jest nośnikiem informacji, która może być informacją publiczną. Taką informacją publiczną nie będzie zatem sam wniosek (jako nośnik), ale dane i informacje „z wniosku / o wniosku”, np.:

- ogólne informacje o wnioskodawcy / beneficjencie (np. nazwa, adres siedziby), które i tak zawarte są w ogólnodostępnych rejestrach, dane dotyczące tytułu projektu, jego ogólnych założeń czy przyznanych kwot dofinansowania,
- informacje o tym, jakie wnioski były składane przez podmiot publiczny, w jakich konkursach lub trybach pozakonkursowych brał on udział, jakie projekty były objęte wnioskami, na jakie kwoty, jakie były wyniki ubiegania się o dofinansowanie, jaka była kwota dofinansowania oraz okres i przedmiot realizacji projektu.

⁵ W ocenie sądów administracyjnych, w tym NSA, co do zasady wnioski o dofinansowanie wraz z załącznikami jest uznawany za dokument prywatny, który może być sporządzony przez podmiot prywatny, co może oznaczać brak upublicznienia tych danych (ze względu na kategorię lub charakter wnioskodawcy). Kwalifikowanie wniosku o dofinansowanie oraz załączonych do niego dokumentów jako informacji publicznej w ocenie NSA jest możliwe jedynie pod warunkiem, że dokumenty te same w sobie zawierają informację publiczną - muszą więc dotyczyć sprawy publicznej, a nie zagadnień związanych z wyłączną działalnością wnioskodawcy. Z tego względu wnioski o dofinansowanie wraz z załącznikami w zasadniczej części mogą stanowić informację prywatną. W zakresie, w jakim jednak przedmiotowe dokumenty zawierają informację publiczną, organ powinien takie dane z nich wyciągnąć i udostępnić, nie ujawniając przy tym treści całego dokumentu.

Dokonując analizy orzecznictwa dotyczącego zagadnienia dostępu do informacji publicznej, można wysnuć wniosek, że informacją publiczną nie jest sam wniosek o dofinansowanie czy jego załączniki. Dokumenty te nie nabierają - bez względu na treść - waloru informacji publicznej tylko dlatego, że zostały złożone w związku z ubieganiem się o środki publiczne, w tym fundusze unijne. Zgodnie z wyrokami NSA: z 9 czerwca 2011 r. o sygn. akt I OSK 431/11 oraz z 7 sierpnia 2014 r. o sygn. akt I OSK 2799/13, wnioski o dofinansowanie są dokumentami prywatnymi, które nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej - ale również dokumentacja dotycząca beneficjentów umów o dofinansowanie, po zawarciu tych umów, jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu w oparciu o przepisy o dostępie do informacji publicznej jedynie w takim zakresie, w jakim ma do niej zastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej - a więc jedynie w tej części, która stanowi informację publiczną. NSA uznał, że wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami, po podpisaniu wszystkich umów o dofinansowanie, nie nabiera automatycznie (bez względu na treść) cech informacji publicznej.

Przykład 2: kalendarz spotkań czy wyjazdów piastuna organu:

Sam kalendarz - jako nośnik - nie podlega udostępnieniu, natomiast zawarte w nim informacje o spotkaniach odbytych przez funkcjonariusza publicznego w związku z wykonywaniem jego zadań służbowych są informacją publiczną, którą należy udostępnić w przypadku takiego żądania.

2) Termin udzielenia odpowiedzi na wniosek

Termin podstawowy:

odpowiedzi na wniosek powinni Państwo udzielić bez zbędnej zwłoki, **nie później niż w terminie 14 dni** od dnia jego złożenia [art. 13 ust. 1 udip] - przy czym za tę datę uważa się dzień, w którym wpłynął on do jednostki.

Termin maksymalny:

jeśli nie są Państwo w stanie odpowiedzieć wnioskodawcy w podstawowym terminie, to istnieje możliwość realizacji wniosku **nie później niż w terminie 2 miesięcy** od dnia jego złożenia [art. 13 ust. 2 udip] - jednak trzeba wówczas pamiętać, aby - zanim upłynie ten podstawowy termin - powiadomić osobę wnioskującą o powodach opóźnienia oraz o przewidywanym nowym terminie udzielenia odpowiedzi.

3) Forma wniosku

Przepisy udip nie wskazują żadnej obligatoryjnej formy dla złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wyjaśnienie:

Wnioskodawca musi jedynie wskazać **zakres swojego żądania**, w tym:

- przedmiot wniosku, czyli jaką informację chce otrzymać,
- formę, w jakiej organ ma mu udostępnić żadaną informację (np. kopie papierowe, skany w pdf, nagranie w formacie mp3 itp.),
- sposób, w jaki organ ma przekazać wnioskowaną informację (pocztą tradycyjną lub elektroniczną, albo poprzez osobisty odbiór przez osobę wnioskującą).

Warto, aby pamiętali Państwo, że podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie ma obowiązku uczynienia tego w każdy zażądany sposób lub w każdej zażądaney formie (zwłaszcza jeśli nie ma takich możliwości techniczno-organizacyjnych).

Jeśli jednak wniosek dotyczy skopiowania, zeskanowania albo wydruku informacji (nawet w znacznej ilości), lub jej przesłania czy przeniesienia na odpowiedni powszechnie stosowany nośnik, to takie standardowo przyjęte możliwości każda instytucja powinna automatycznie zapewniać [art. 12 ust. 2 udip].

Natomiast w przypadku, **gdy nie mamy możliwości udostępnienia wnioskodawcy informacji we wskazany przez niego sposób lub we wskazanej formie, wówczas powinniśmy go o tym fakcie powiadomić** i podać przyczyny tego stanu rzeczy, ale też zaproponować mu alternatywny sposób lub formę udostępnienia żądanej informacji, możliwe dla nas do realizacji.

Wnioskodawca powinien zatem złożyć wniosek o udostępnienie informacji w zaproponowany przez nas sposób lub w proponowanej formie - **jednak w sytuacji braku odpowiedzi z jego strony w terminie 14 dni od otrzymania od nas takiego powiadomienia, postępowanie umarzamy** [art. 14 ust. 2 udip w związku z art. 105 kpa].

Powyższy rygor i konsekwencja dotyczy także sytuacji, gdy **wnioskodawca w swoim wniosku nie wskaże sposobu i formy**, w jakiej żądane informacje mają mu zostać udostępnione. Wówczas w tzw. **postępowaniu instruktażowym** dopytujemy go o te kwestie (bowiem co do zasady nie możemy zadecydować za niego, gdyż nawet udzielenie mu informacji w pełni, ale za pośrednictwem innego kanału komunikacji niż ten interesujący wnioskodawcę, może skutkować oceną wskazującą na bezczynność organu)⁶. **Jeśli wnioskodawca na nasze wezwanie nie wskaże formy i sposobu udostępnienia mu wnioskowanych informacji, postępowanie umarza się.**

⁶ Z drugiej jednak strony istnieje też pogląd, że wskazanie sposobu komunikowania się pomiędzy wnioskodawcą a dysponentem jest nieobligatoryjnym elementem żądania o dostęp do informacji publicznej. Określony przez wnioskodawcę sposób jest oczywiście wiążący dla adresata wniosku, ale jeśli osoba wnioskująca nie wskazała kanału komunikacji, to uznaje się, że dysponent informacji może zastosować sposób wybrany przez siebie, ponieważ z udip nie wynika obowiązek doręczenia informacji tą samą drogą, jaką został złożony wniosek (*vide*: wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 października 2017 r. o sygn. II SAB/Bd 71/17 i wyrok WSA w Gliwicach z 1 października 2018 r. o sygn. akt IV SAB/GI 29/18). Dopuszczalne jest również zastosowanie więcej niż jednego kanału komunikacji z wnioskodawcą, np. jednocześnie poczty tradycyjnej i komunikacji elektronicznej.

Wyjaśnienie:

W kontekście formy wniosku, warto - naszym zdaniem - generalnie mieć na uwadze to, że:

- obywatel może złożyć wniosek zarówno **w formie pisemnej** (w postaci papierowej lub elektronicznej), jak też **w formie ustnej** (za pośrednictwem telefonu lub osobiście),
- za wniosek udip trzeba uznać również zapytania, które dotarły do organu **drogą (pocztą) elektroniczną** - i to nawet wówczas, gdy do autoryzacji wiadomości nie został użyty podpis elektroniczny⁷; podobnie w przypadku faksu lub wniosku podpisanego faksymilą, a także wniosku złożonego za pośrednictwem oficjalnego profilu Państwa instytucji w mediach społecznościowych (oczywiście jeśli zawiera pytanie o informację publiczną, a nie dotyczy wyłącznie skomentowania danego wydarzenia),
- warto na stronie internetowej Państwa instytucji podać **wyodrębniony adres e-mail, przeznaczony do składania wniosków udip**, ponieważ tylko wtedy wniosek złożony na inny adres mailowy organu (np. do kancelarii, bezpośrednio na imienną skrzynkę danego pracownika czy sekretariatu departamentu) można uznać za nedoręczony / doręczony nieskutecznie, czyli nie wszczynający procedury z ustawy; inaczej bowiem - w przypadku braku dedykowanego adresu, zgodnie z orzecznictwem sądowym - wnioski skierowane na jakikolwiek adres poczty elektronicznej instytucji należy uznać za skutecznie wniesione.
- **formularze wniosków**, publikowane na stronach internetowych poszczególnych organów administracji publicznej, **nie są bezwzględnie obowiązujące**, a wniosek złożony w odmienny sposób, np. na innym formularzu lub w innej formie, organ również musi rozpatrzyć,
- do udzielenia informacji publicznej **nie jest konieczne ustalenie tożsamości wnioskodawcy**⁷; wystarczy, że we wniosku zawarte będą dane kontaktowe umożliwiające udzielenie mu odpowiedzi i przekazanie tej informacji, np. adres e-mail, adres skrzynki ePUAP, numer telefonu, adres zamieszkania, adres do korespondencji,

⁷ Obywatel nie musi podpisywać elektronicznego wniosku kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ponieważ po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia odpowiedzi co do zasady brak jest konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to z uwagi na to, że - żądając informacji publicznej - w celu jej uzyskania obywatel nie musi wykazywać interesu prawnego lub faktycznego; ale **WYJĄTEK**: osoba wnioskująca musi być w pełni zidentyfikowana (imię, nazwisko, adres) w przypadku konieczności wydania jej decyzji administracyjnej, odmawiającej udostępnienia informacji publicznej lub umarzającej postępowanie.

- obywatel nie ma obowiązku wskazywać **podstawy prawnej**, aby otrzymać wnioskowaną informację publiczną, tzn. nie musi powoływać się ani na udip, ani na żadną inną ustawę, bowiem to do Państwa należy poprawna kwalifikacja danej sprawy i ustalenie, czy konkretne wystąpienie należy procedować w trybie udip, czy np. skargi lub wniosku z kpa, czy petycji, interpelacji poselskiej, zapytania obywatelskiego itp.,
- wnioskujący nie ma również obowiązku wyjaśnić, **z jakiego powodu i w jakim celu** zwraca się o udostępnienie mu żądanej informacji, zatem nieprawidłowym działaniem będzie uzależnianie udzielenia informacji publicznej od przedstawienia takich wyjaśnień⁸.

Rozdział II: Kwestie proceduralne

1) Ogólna procedura obsługi wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Opis postępowania, jakie powinni Państwo przeprowadzić, gdy wpłynie wniosek o udostępnienie informacji publicznych dotyczących realizacji PO liŚ 2014-2020, warto rozpocząć od kilku istotnych uwag:

- postępowanie w celu udostępnienia informacji publicznej w trybie udip jest maksymalnie **odformalizowane i uproszczone**, w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego w trybie kpa⁹,
- odpowiedzi na wniosek można udzielić **nie tylko pisemnie, ale też ustnie**, jeśli takie jest żądanie wnioskującego (np. w trakcie rozmowy telefonicznej); wówczas jednak dobrze jest utrwalić takie zdarzenie w postaci notatki służbowej (w celach dokumentacyjnych i dowodowych),
- udostępniamy wyłącznie **informacje, które posiadamy, którymi dysponujemy**.

⁸ Ale **WYJĄTEK**: gdy chodzi o tzw. informację przetworzoną; *vide* szerzej: rozdział III: *Wybrane kwestie merytoryczne*, pkt 4.

⁹ W postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej przepisy kpa stosuje się tylko w przypadku konieczności wydania decyzji administracyjnej, obejmującej przypadki odmowy udzielenia tej informacji albo umorzenia postępowania.

WAŻNE:

Kluczowy dla udostępnienia informacji publicznej jest **fakt dysponowania przez organ żadaną informacją**. A posiadamy daną informację, gdy:

- informacja ta **powstała w naszej instytucji** (sami ją wytworzyliśmy),
- co prawda informacja pochodzi od innego podmiotu (uzyskaliśmy ją „z zewnątrz”), niemniej nasza instytucja **jest zobowiązana do jej posiadania** (np. na podstawie przepisów prawa), bo np. używamy jej - choćby tylko w części - do realizacji powierzonych nam zadań¹⁰,
- wprawdzie inny podmiot wytworzył informację i ją nam przekazał (bez takiej konieczności), a my - pomimo braku takiego obowiązku - i tak ją u siebie **przechowujemy** (czyli dysponujemy nią, jesteśmy w jej posiadaniu).

Konsekwencją powyższego jest stwierdzenie, że sama udip nie przewiduje:

- **ani przekazywania wniosków zgodnie z właściwością pomiędzy instytucjami,**
- **ani też pozyskiwania od innych organów wnioskowanych materiałów na potrzeby udzielenia odpowiedzi osobie zainteresowanej.**

Opisany poniżej przebieg procedur, obejmujący zadania realizowane przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, bazuje na modelu przyjętym w ramach MFIPR, w IZ PO liŚ 2014-2020¹¹.

Jesteśmy świadomi tego, że u Państwa mogą funkcjonować inne rozwiązania (np. wszystkie czynności wykonuje jeden wyznaczony do tego pracownik w obrębie tylko jednej komórki organizacyjnej urzędu.

Niemniej, łączny zakres potencjalnych czynności, jakie podejmuje się w przypadku procedowania wniosku obywatela w trybie udip - niezależnie od przyjętego ostatecznie przez organ modelu - zazwyczaj pozostanie podobny.

¹⁰ Vide: wyrok WSA w Warszawie z 4 lipca 2012 r. o sygn. akt II SAB/Wa 66/12 oraz wyrok NSA z 7 marca 2012 r. o sygn. akt I OSK 2265/11.

¹¹ W MFIPR wyznaczono jedną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za bezpośredni kontakt z obywatelami, w tym koordynującą proces udzielania im informacji publicznej, natomiast pozostałe komórki zobowiązane są do współpracy z nią, w szczególności w zakresie przygotowywania materiałów celem ich przekazania wnioskodawcy albo przedstawienia argumentacji dla wydania decyzji odmownej.

2) Czynności podejmowane przez koordynatora procesu

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w IZ PO liŚ 2014-2020, koordynator procesu udzielania odpowiedzi na wniosek udip:

- rejestruje sprawę,
- podejmuje współpracę z komórką organizacyjną właściwą merytorycznie do przygotowania danej informacji,
- przekazuje ostateczną odpowiedź do wnioskodawcy.

W zależności od występującego w danym przypadku stanu faktycznego, koordynator wykonuje wskazane działania:

Potencjalny stan faktyczny:	Działanie, które podejmuje koordynator procesu:
Brak żądanej informacji (nie dysponujemy nią i nie mamy obowiązku być w jej posiadaniu)	Koordynator informuje wnioskodawcę „zwykłym” pismem o braku żądanej informacji ¹² i ewentualnie uwiarygadnia to stanowisko.
	Dodatkowo, w imię zasady dobrej administracji, może wskazać wnioskodawcy, jaki inny organ taką informacją powinien dysponować. Ważne: na gruncie udip nie ma mechanizmu przekazywania wniosku zgodnie z właściwością.

¹² Zgodnie z poglądem wywiedzionym z orzecznictwa sądów administracyjnych: w świetle regulacji udip nie można uznać za zobowiązany do udzielenia informacji publicznej podmiot, który żądanych informacji nie posiada, a który jest adresatem wniosku. W przypadku, gdy podmiot (organ), do którego wniesiono żądanie, nie dysponuje wskazaną we wniosku informacją publiczną, zobligowany jest jedynie do powiadomienia wnioskodawcy o zaistniałym stanie rzeczy. Powiadomienie to ma charakter czynności materialno-technicznej. Wówczas przyjmuje się, że organ dokonał czynności polegającej na zawiadomieniu strony o braku żądanych informacji.

<p>Wniosek chaotyczny, nielogiczny, wadliwy językowo czy zbyt ogólny, niesprecyzowany, obiektywnie niepozwalający ustalić treści żądania wnioskodawcy</p>	<p>Co do zasady takiego wniosku nie traktujemy jako wniosku o informację publiczną¹³.</p> <p>Organ nie ma w obowiązku rozpatrywania w trybie udip każdego pisma, w tym zwłaszcza takiego, które formalnie i jedynie subiektywnie w ocenie wnioskodawcy stanowi wniosek o informację publiczną.</p> <p>Koordinator informuje osobę wnioskującą (w taki sposób, w jaki możliwy jest kontakt), że jego żądanie - z ww. powodów - nie podlega rozpatrzeniu w trybie udip.</p>
<p>Wniosek, co do którego zakresu żądania istnieją wątpliwości i nie możemy jednoznacznie stwierdzić, jakiej informacji oczekuje wnioskujący (np. popełnił on błąd w nazwie projektu albo żądana dokumentacja jest bardzo obszerna i nie wiadomo, co konkretnie go interesuje)</p>	<p>Koordinator podejmuje czynności w celu „dopytania” wnioskodawcy, tj. informuje osobę wnioskującą (w taki sposób, w jaki możliwy jest kontakt) o konieczności doprecyzowania wniosku¹⁴.</p> <p>Istotne jest to, aby organ zaprezentował jawność i otwartość oraz wyraził tzw. „dobrą wolę”¹⁵.</p> <p>Ważne: w takiej sytuacji nie wydaje się decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania.</p>

¹³ Vide: wyroki NSA: z 25 sierpnia 2016 r. o sygn. akt I OSK 219/15 oraz z 22 czerwca 2017 r. o sygn. akt I OSK 2505/16.

¹⁴ Na gruncie udip nie ma przepisów dotyczących postępowania w przypadku konieczności doprecyzowania czy uzupełniania wniosku, zaś do zasad obowiązujących w postępowaniu administracyjnym należy sięgać jedynie w tych sytuacjach, gdy udip wprost odsyła do ich stosowania, co oznacza, że ewentualne uzupełnianie wniosku w kontekście jego zakresu nie powinno się odbywać się w trybie art. 64 § 2 kpa.

¹⁵ Orzecznictwo jak najbardziej dopuszcza takie przypadki, gdy organ - udostępniając „podstawowy zestaw dokumentów” - wzywa wnioskodawcę do doprecyzowania wniosku w pozostałym zakresie. Instytucja jest zatem uprawniona do takiego wezwania.

	<p>Ponadto, chociaż organ może zwrócić się o doprecyzowanie wniosku (polegające np. na sprostowaniu błędu czy uszczegółowieniu żądanego materiału¹⁶), to jednocześnie nie może obarczyć wnioskodawcy skutkami procesowymi w przypadku braku odpowiedzi z jego strony.</p> <p>To oznacza, że wnioskodawca będzie nadal mógł złożyć skargę do sądu na bezczynność organu w przedmiocie załatwienia jego wniosku, nawet jeśli to on sam nie zareaguje na prośbę instytucji o doprecyzowanie zakresu żądania.</p> <p>Ważne: jednak z drugiej strony niedopuszczalne jest domniemywanie woli wnioskodawcy i dowolna modyfikacja przez organ jego żądania, zawartego we wniosku udip (czyli jesteśmy związani zakresem wniosku i nie możemy go rozszerzać ani dokonywać własnej interpretacji sprecyzowanego przez wnioskującego zakresu żądania).</p>
--	--

¹⁶ W tym kontekście istotne jest pytanie, czy za precyzyjny zakres wniosku można uznać żądanie obejmujące udostępnienia „wszystkich dokumentów” będących w posiadaniu organu, odnoszących się do danej sprawy”, tj. np. do konkretnego projektu, konkretnej kontroli itp. Można bowiem mieć wątpliwości, czy taki wniosek nie jest dotknięty brakiem formalnym, tzn. nie jest wystarczająco precyzyjny i nie zawiera konkretnego żądania, które wnioskodawca kieruje do organu. Jednak z orzecznictwa można wysnuć wniosek, że takie żądanie ma jednak maksymalnie precyzyjnie wyznaczony zakres przedmiotowy i w obiektywny sposób pozwala na jednoznaczną identyfikację przez organ dokumentów, którymi wnioskodawca jest zainteresowany. Organ jest zobligowany udzielić żądanych informacji w takim zakresie, w jakim sam je posiada (chodzi o wszelkie informacje, będące w jego dyspozycji). Zatem to po stronie organu leży obowiązek wyszukania właściwej dokumentacji dotyczącej danej sprawy i jej prawidłowa kwalifikacja pod kątem ewentualnego udostępnienia. Niezasadne jest wymaganie od jednostki, aby skonkretyzowała swoje żądanie poprzez precyzyjne wskazanie i określenie dokumentacji, która znajduje się przecież na stanie organu (np. wyszczególniając konkretne pisma wraz z ich datami czy oznaczeniami, numerami lub sygnaturami). To właśnie do obowiązków organu należy uzyskanie wiedzy i świadomości w kontekście tego, czy w ogóle jest on w posiadaniu dokumentów objętych wnioskiem, a jeśli tak, to co dokładnie mieści się w ich zakresie. Z pewnością trudno takich szczegółowych informacji wymagać od wnioskodawcy. Precyzyjność wniosku nie sprowadza się do wskazania w nim wszystkich danych na temat żądanych informacji, ale co najmniej takich, które umożliwiają załatwienie wniosku. *Vide*: wyrok WSA w Poznaniu z 13 listopada 2014 r. o sygn. IV SAB/Po 80/14, wyrok WSA w Gdańsku z 1 lipca 2015 r. o sygn. II SAB/Gd 81/15 czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 sierpnia 2016 r. o sygn. II SAB/Go 67/16.

<p>Brak możliwości udostępnienia informacji we wskazany sposób (<i>vide</i>: rozdział I: <i>Kwestie wstępne</i>, pkt 3)</p>	<p>Koordinator „zwykłym” pismem informuje wnioskodawcę o przyczynie braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem oraz wskazuje mu, w jaki sposób lub w jakiej formie żądana informacja może być udostępniona¹⁷.</p> <p>Jeśli wnioskodawca w ciągu 14 dni od powiadomienia nie złoży wniosku o udostępnienie informacji we wskazany sposób lub we wskazanej formie, koordinator przygotowuje i przekazuje mu decyzję o umorzeniu postępowania [art. 14 ust. 2 udip].</p>
<p>Żądana informacja, którą dysponujemy:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jest informacją nie-publiczną (<i>vide</i>: rozdział I: <i>Kwestie wstępne</i>, pkt 1) <p>albo</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie jest udostępniania w trybie udip, ale podlega regulacji przepisów szczególnych (<i>lex specialis</i>), np. ustawy wdrożeniowej¹⁸, która dotyczy m.in. dostępu do informacji przedstawianych przez wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie realizacji projektu) 	<p>Koordinator „zwykłym” pismem informuje wnioskodawcę, że żądanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – albo nie dotyczy informacji publicznej, – albo że co prawda dotyczy takiej informacji, jednak nie podlega ona udostępnieniu w trybie udip, ponieważ dostęp do niej jest regulowany innymi przepisami. <p>Dodatkowo, w piśmie informującym koordinator podnosi argumenty uzasadniające zajęte stanowisko (np. powołuje się na orzecznictwo sądów, wskazuje przepisy prawa).</p> <p>W sytuacji, gdy udostępnienie żądanej informacji podlega odmiennemu reżimowi niż ten wynikając z udip, sprawę należy procedować zgodnie z tymi odpowiednimi przepisami.</p>

¹⁷ Na wypadek konieczności późniejszego wydania decyzji o umorzeniu postępowania, koordinator może równocześnie wezwać wnioskodawcę do usunięcia ewentualnych braków formalnych we wniosku w zakresie oznaczenia (identyfikacji) osoby wnioskującej jako potencjalnej strony decyzji administracyjnej.

¹⁸ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818).

	<p>Ważne: w takiej sytuacji nie wydaje się decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania.</p>
<p>Żądana informacja, którą dysponujemy, stanowi informację publiczną i została opublikowana w BIP</p>	<p>Koordinator „zwykłym” pismem informuje wnioskodawcę o publikacji żądanej informacji w BIP oraz wskazuje konkretny publikator / adres tej publikacji.</p> <p>Ważne: w odpowiedzi dla wnioskodawcy nie udostępnia się dodatkowo informacji zamieszczonych uprzednio w BIP.</p>
<p>Żądana informacja, którą dysponujemy, stanowi informację publiczną i nie została opublikowana w BIP, a dodatkowo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jest informacją prostą, tj. wymaga niewielkiego nakładu pracy, aby ją udostępnić, – ewentualnie: występuje ograniczenie prawa do informacji publicznej (<i>vide: rozdział III: Wybrane kwestie merytoryczne, pkt 2 i 3</i>) 	<p>Koordinator :</p> <ul style="list-style-type: none"> – udostępnia w całości informację prostą niechronioną, albo - biorąc pod uwagę przyznany tej informacji zakres ochrony: – udostępnia informację z wyłączeniem elementów chronionych (w przypadku, gdy nie stanowią one istoty żądania) oraz informuje wnioskodawcę „zwykłym” pismem o powodach wyłączenia czy anonimizacji części informacji, albo – przygotowuje i przekazuje wnioskodawcy decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia żądanej informacji, podlegającej w całości lub w części ochronie ograniczającej prawo do informacji publicznej (np. przewidzianej dla informacji niejawnych);

	<p>decyzja musi zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne dla odmowy udzielenia żądanej informacji publicznej [art. 16 udip].</p> <p>Ważne: w sytuacji, gdy wydaje się decyzję administracyjną o odmowie udzielenia informacji publicznej, ze względów procesowych istnieje konieczność usunięcia braków formalnych we wniosku o udostępnienie tej informacji¹⁹, w szczególności uzyskania od wnioskodawcy właściwie podpisanego wniosku oraz podania danych osobowych niezbędnych do wydania decyzji.</p>
<p>Żądana informacja, którą dysponujemy, stanowi informację publiczną i nie została opublikowana w BIP, a dodatkowo nie jest dostępna „od ręki”, tylko wymaga czasochłonnego przetworzenia, np. zestawienia dużej ilości informacji prostych według kryteriów wskazanych przez wnioskodawcę (<i>vide</i>: rozdział III: <i>Wybrane kwestie merytoryczne</i>, pkt 4)</p>	<p>Koordinator „zwykłym pismem” wzywa wnioskodawcę do:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przekazania informacji o istnieniu szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu przez niego żądanej informacji, – usunięcia ewentualnych braków formalnych we wniosku (w kontekście ewentualnej decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej) [art. 64 § 2 kpa]. <p>Koordinator - we współpracy z komórką merytoryczną - analizuje otrzymane od wnioskodawcy stanowisko i stwierdza,</p>

¹⁹ Konieczne jest zastosowanie art. 63 i 64 kpa (*vide*: wyrok NSA z 17 października 2013 r. o sygn. akt I OSK 1075/13):

Wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ decyzji administracyjnej, bezwzględnie wymagać bowiem będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak powinien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym art. 64 § 2 kpa. Podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku wskazuje cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji nieważnej (art. 156 § 1 pkt 2 kpa).

	<p>czy w danej sprawie występuje szczególna istotność dla interesu publicznego w udostępnieniu żądanej informacji przetworzonej.</p> <p>Ważne: konieczność wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu żądanej informacji nie oznacza, że podmiot zobowiązany zwolniony jest z obowiązku analizy wystąpienia tej przesłanki w przypadku, gdy wnioskodawca nie przekáže stosownych wyjaśnień²⁰.</p> <p>Jeżeli koordynator uzna, że w sprawie zachodzi ww. przesłanka, udostępni informację przetworzoną po jej przygotowaniu.</p> <p>Natomiast jeśli koordynator stwierdzi inaczej, wówczas przygotowuje i przekazuje wnioskodawcy decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia żądanej informacji.</p>
--	--

3) Czynności podejmowane przez komórkę merytorycznie właściwą do udzielenia informacji

Pracownik komórki właściwej (kompetentnej) do udzielenia informacji przygotowuje żadaną informację do udostępnienia - w terminach wskazanych przez koordynatora procesu. Ponadto, zależnie od sytuacji, przekazuje koordynatorowi dodatkowo stanowisko zawierające propozycje lub uwagi co do sposobu załatwienia danej sprawy, w tym merytoryczne uzasadnienie.

²⁰ Vide: wyrok NSA z 3 października 2014 r. o sygn. akt I OSK 602/13:

Konieczność wykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego żądanej informacji nie oznacza zwolnienia podmiotu, do którego kierowany jest wniosek, z obowiązku analizy tej ustawowej przesłanki na gruncie stanu faktycznego konkretnej sprawy. Chodzi jedynie o podkreślenie, że brak wskazania przez wnioskodawcę, w czym upatruje on szczególnej istotności dla interesu publicznego żądanej informacji publicznej, istotnie ogranicza możliwość poczynienia przez podmiot zobowiązany stosownych ustaleń i w konsekwencji uwzględnienia wniosku.

Pracownik merytoryczny w szczególności:

- przygotowuje dla koordynatora procesu odpowiedź komórki właściwej w danej sprawie,
- pozyskuje wszelkie żądane informacje (np. z posiadanych dokumentów, nośników elektronicznych, archiwum),
- przygotowuje wkład do ewentualnej decyzji administracyjnej, obejmujący podstawę prawną oraz uzasadnienie faktyczne i prawne dla jej wydania.

WAŻNE:

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać: wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których nie dał wiary dowodom przeciwnym.

Natomiast **uzasadnienie prawne** decyzji powinno zawierać: wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa, a ponadto dokonaną przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej wykładnię stosowanych przepisów²¹.

Wyjaśnienie:

Udip nie nakłada obowiązku **potwierdzania dokumentów za zgodność z oryginałem**. Jeśli informację przekazują Państwo w formie kopii czy skanu dokumentów, wówczas nie powinny być one potwierdzone za zgodność z oryginałem. Istotą udzielenia informacji publicznej jest bowiem przekazanie samej informacji, a nie udostępnienie zawierających ją dokumentów, np. urzędowych. Jeżeli wnioskujący chciałby uzyskać konkretny dokument, podpisany czy potwierdzony za zgodność z oryginałem czy posiadaną dokumentacją, to są na to przewidziane inne odrębne tryby, np. wydawanie zaświadczeń zgodnie z kpa.

²¹ Dodatkowo, ostateczne uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie tej informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na dobra których wydano taką decyzję [art. 16 ust. 2 pkt 2 udip].

4) Kiedy decyzja administracyjna, a kiedy odpowiedź „zwykłym” pismem

Udzielenie przez Państwa odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej przybiera formę „zwykłego” pisma informacyjnego (czynności materialno-technicznej) w nw. przypadkach:

- udzielenie informacji publicznej,
- poinformowanie wnioskodawcy, że nie posiadamy żądanej przez niego informacji,
- poinformowanie wnioskodawcy, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej, tylko informacji nie-publicznej,
- poinformowanie wnioskodawcy, że inne przepisy niż udip regulują odmienny tryb udostępniania danych informacji [art. 1 ust. 2 udip] (np. ustawa wdrożeniowa w art. 37 ust. 6 stanowi wprost, że dokumentacja aplikacyjna wnioskodawców nie podlega udostępnieniu w trybie udip).

Natomiast udzielenie przez Państwa odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej następuje **w drodze decyzji administracyjnej**, gdy:

- odmawiają Państwo udostępnienia tej informacji ze względu na:
 - brak szczególnej istotności dla interesu publicznego, aby informację przetworzyć zgodnie z żądaniem wnioskodawcy (dotyczy informacji przetworzonej),
 - ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych [art. 5 ust. 1 udip],
 - prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy [art. 5 ust. 2 udip],
 - przesłanki z Konstytucji RP [art. 61 ust. 3]: ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa, ważnego interesu gospodarczego państwa;
- umarzają Państwo postępowanie²² w sytuacji, gdy w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złożył wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie w nim wskazanych albo gdy bezskutecznie zakończy się postępowanie instruktażowe [art. 14 ust. 2 udip].

²² Zgodnie z art. 105 kpa.

5) Środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy

W przypadku, gdy wnioskodawca nie uzyska od Państwa żądanej informacji publicznej, przysługuje mu:

- **skarga na beczynność do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA)**, właściwego ze względu na siedzibę podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji - w przypadku, gdy:
 - nie udostępnią mu Państwo informacji, która - jego zdaniem - powinna być udzielona (np. gdy wnioskodawca uważa, że nieprawidłowo zakwalifikowali Państwo daną informację jako informację nie-publiczną),
 - przekroczą Państwo ustawowy termin na udzielenie odpowiedzi (*vide*: rozdział I: *Kwestie wstępne*, pkt 2),
- **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy / odwołanie od decyzji w trybie kpa** - w przypadku wydania przez Państwa:
 - decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej,
 - decyzji umarzającej postępowanie [art. 14 ust. 2 udip],
- **skarga do WSA** - jeżeli w wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy / odwołania od decyzji nadal nie zostanie mu udzielona żądana informacja publiczna.

WAŻNE:

Udip nie wskazuje **organu właściwego do rozpatrzenia odwołania od wydanej decyzji administracyjnej** - stosuje się tutaj przepisy kpa o organach wyższego stopnia, nadrzędnych (art. 17). Natomiast **zakres merytoryczny żądanej informacji publicznej nie ma żadnego znaczenia** dla kwestii, który organ powinien rozpatrzyć wniesione odwołanie od decyzji.

Przykład: jeśli któraś z instytucji w systemie realizacji PO liŚ 2014-2020 wydała decyzję odmowną w zakresie wniosku udip dotyczącego kwestii związanych z funduszami unijnymi, to nie oznacza to, że automatycznie uznajemy, że organem rozpatrującym odwołanie od tej decyzji będzie minister do spraw rozwoju regionalnego jako organ właściwy dla kwestii funduszowych, tylko ustalamy, jaki dla tej instytucji jest organ nadrzędny, zgodnie z kpa, który np. sprawuje nadzór nad jej działalnością w danym obszarze (sektorze).

6) Odróżnianie wniosków udip od innego rodzaju pism od obywateli

Prawidłowa kwalifikacja danej sprawy, w tym rozróżnienie przez Państwa wniosku złożonego w trybie udip od innego rodzaju korespondencji od obywateli, ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego załatwienia sprawy (np. w kontekście terminu, w jakim należy udzielić odpowiedzi osobie zainteresowanej).

Wśród innych rodzajów wystąpień, które mogą zawierać elementy wniosku o udostępnienie informacji publicznej lub które mogą być mylone z trybem udip, w zakresie typowych spraw obsługiwanych przez każdą z instytucji możemy wskazać:

- pisemne prośby o informacje od innych podmiotów (organów administracji publicznej),
- interpelacje i zapytania poselskie,
- skargi i wnioski z kpa,
- petycje,
- listy i zapytania od obywateli / inne sygnały obywatelskie.

PROŚBY O INFORMACJE OD INNYCH PODMIOTÓW (ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ)

Organy nie powinny występować do siebie wzajemnie z żądaniem udostępnienia informacji w trybie udip. Prawo dostępu do informacji publicznej niewątpliwie przysługuje „każdemu”, ale kwestia ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej - jako nieprecyzyjnie przedstawiona na gruncie przepisów prawa (w tym także Konstytucji RP) - wielokrotnie była już rozważana w doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a szczególną uwagę poświęcono interpretacji szeroko rozumianego pojęcia „każdy”.

Z analizy wyroków sądów administracyjnych i przyjętej w nim wykładni operatywnej wynika, że termin „każdy” (wprowadzający zasadę powszechności w zakresie dostępu do informacji publicznej) nie odnosi się do organów administracji publicznej, ale dotyczy jedynie obywateli i podmiotów prawa prywatnego.

Sformułowanie „każdy” oznacza więc tylko tych, którzy pozostają poza strukturą organów władzy publicznej dysponujących informacją publiczną²³.

Wynika to z generalnego założenia udip, która zapewnia dostęp do informacji o stanie spraw publicznych w celu sprawowania społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo (obywateli). Przepisy udip nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych, podmiotów realizujących zadania publiczne czy dysponujących majątkiem publicznym. W tym przypadku przekazywanie danych następuje **na podstawie przepisów konstytucyjnych oraz administracyjnych przepisów ustrojowych.**

W relacjach pomiędzy podmiotami publicznymi nie stosuje się zatem przepisów udip.

Tym niemniej, o ile zapytanie dotyczy informacji publicznej i brak jest przesłanek negatywnych jej udostępnienia, rekomendujemy każdorazowo udzielenie odpowiedzi zainteresowanemu organowi we właściwym trybie, obejmującą współpracę pomiędzy instytucjami (jako przejaw dobrej praktyki administracyjnej).

Jednak warto zauważyć, że nie istnieją żadne przeszkody, aby z odpowiednim wnioskiem o udostępnienie informacji zwrócił się pracownik urzędu jako osoba prywatna. W takiej sytuacji organy będące w posiadaniu informacji publicznej będą miały obowiązek jej udostępnienia w trybie udip.

INTERPELACJE I ZAPYTANIA POSELSKIE

Zapytania składane przez posłów również nie powinny być rozpatrywane jako wnioski udip. Chociaż prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, to jednak osoba sprawująca mandat poselski ma w tym zakresie szersze uprawnienia niż obywatel nie będący posłem. Może się ona oprzeć na innych niż udip przepisach prawa materialnego, gwarantujących jej dostęp do żądanych informacji, danych czy materiałów. Poseł na Sejm RP co do zasady powinien realizować swoje prawo do informacji w formie interpelacji i zapytań poselskich oraz interwencji z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁴.

Tryb ten nie stoi w sprzeczności z trybem regulowanym w udip, ale jest w relacji prawnej do niego *lex specialis*, co oznacza, że przepisy ww. ustawy mają w tym przypadku pierwszeństwo przed udip.

²³ Vide: np. wyrok WSA w Gliwicach z 17 lipca 2014 r. o sygn. akt IV SA/GI 546/14.

²⁴ Ustawa z 9 maja 1996 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799).

W praktyce jednak często zdarza się, że posłowie - realizując swoje prawo do informacji - występują z wnioskami wskazując tryb udip, zamiast powołać się na ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁵. Tym samym powstaje pytanie, w którym z obu trybów wniosek złożony przez posła powinien być procedowany.

Jeżeli w przesłanym wniosku osoba pełniąca funkcję posła na Sejm RP wskazuje tryb udip, a jednocześnie wykazuje posiadany mandat, wówczas bez znaczenia jest to, na jaką podstawę prawną się ona powołała. Sprawowanie mandatu poselskiego co prawda nie wyłącza prawa danego posła - jako osoby fizycznej - do występowania o dostęp do informacji publicznej na zasadach dotyczących każdego obywatela. Natomiast wniosek sporządzony przez osobę używającą druków sejmowych i pieczętki poselskiej oraz wskazującą do korespondencji adres biura poselskiego, wymaga oceny w aspekcie wykonania zadań wynikających z posiadanego mandatu poselskiego²⁶. Udip nie powinna być bowiem traktowana jako narzędzie *stricte* polityczne.

Jakkolwiek w praktyce pewnie i tak udzielą Państwo odpowiedzi na taki wniosek w trybie udip, to jednak warto mieć na uwadze ww. okoliczności w przypadku przekroczenia 14-dniowego terminu i potencjalnej skargi wnioskodawcy do sądu na bezczynność.

SKARGI I WNIOSKI Z KPA

Skarga to wystąpienie *post factum*. Zawiera krytykę zaniedbania lub nienależytego wykonania zadań przez właściwy organ administracji publicznej lub jego pracowników. Może też dotyczyć przewlekłego lub biurokratycznego sposobu załatwiania spraw. Osoba wnosząca skargę wskazuje na naruszenie praworządności lub jej interesu.

Natomiast wniosek odnosi się do przyszłości. Wystąpienie to może zawierać propozycje w zakresie: ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy instytucji itp. Wniosek z kpa przynajmniej częściowo mieści się w zakresie pojęcia „sprawy dotyczące życia zbiorowego”.

²⁵ Powodem może być m.in. dłuższy niż w przypadku wniosku w trybie udip termin udzielenia odpowiedzi na interpelację i zapytanie poselskie, trwający maksymalnie 21 dni, ale też bardziej skomplikowana procedura wnoszenia tego typu wystąpień.

²⁶ *Vide*: wyrok WSA w Gliwicach z 11 stycznia 2017 r. o sygn. akt IV SA/GI 911/16.

WAŻNE:

Warto mieć na względzie, że w odróżnieniu od wniosków w trybie udip:

- adresat skargi lub wniosku z kpa, który jest niewłaściwy do ich rozpatrzenia, ma obowiązek niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni, przekazać je **zgodnie z właściwością** właściwemu organowi, równocześnie zawiadamiając o tym osobę wnoszącą,
- termin na rozpatrzenie skargi i wniosku z kpa (niezwłocznie, nie później niż w ciągu 1 miesiąca) **jest dłuższy** niż termin podstawowy przewidziany dla udzielenia informacji publicznej.

W zakresie spraw załatwianych przez IZ zdarzają się przypadki wystąpień mieszanych, np. pismo od obywatela jest częściowo wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a częściowo skargą albo wnioskiem w rozumieniu kpa. Rekomendujemy, aby w takich przypadkach wdrożyć dwa tryby postępowania, tj.:

- oddzielnie procedować wniosek o informację publiczną (zgodnie z przepisami udip),
- osobno skargę czy wniosek (zgodnie z przepisami kpa).

PETYCJE

Petycja to prośba wnoszona do władz o podjęcie działania (np. w zakresie zmiany przepisów prawa, wydanie jakiegoś rozstrzygnięcia itd.), mieszczącego się w kompetencji i zakresie zadań danego organu (adresata petycji). Może być złożona w interesie własnym lub w imię dobra wspólnego.

Sposób załatwiania petycji reguluje ustawa o petycjach²⁷.

²⁷ Ustawa z 11 lipca 2014 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

WAŻNE:

Warto mieć na względzie, że w odróżnieniu od wniosków w trybie udip:

- adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, ma obowiązek niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od jej otrzymania, **przekazać ją podmiotowi właściwemu**, równocześnie zawiadamiając o tym wnoszącego petycję,
- termin na rozpatrzenie petycji (nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia, przy czym istnieje możliwość przedłużenia tego terminu o kolejne 3 miesiące) **jest znacznie dłuższy** niż w przypadku wniosku w trybie udip.

W przypadku, gdyby otrzymali Państwo petycję obejmującą równocześnie wniosek w trybie udip, to - podobnie, jak w przypadku skarg i wniosków z kpa - rekomendujemy aby w takich przypadkach wdrożyć dwa tryby postępowania, tj.:

- oddzielnie procedować wniosek o informację publiczną (zgodnie z przepisami udip),
- osobno petycję (zgodnie z przepisami ustawy o petycjach).

LISTY I ZAPYTANIA OD OBYWATELI / INNE SYGNAŁY OBYWATELSKIE

Listy od obywateli są wystąpieniami, których treść nie pozwala na sklasyfikowanie ich jako skargi, wniosku albo petycji. Mogą opisywać trudności w życiu codziennym jednostek lub zawierać przemyślenia o bieżących problemach państwa (w formie komentarza lub krytyki).

Natomiast zapytania obywatelskie mogą pojawiać się w sprawach indywidualnych (np. wystąpienia o informację na temat możliwości dofinansowania konkretnego projektu w ramach PO liŚ 2014-2020) lub dotyczyć zdarzeń przyszłych i niepewnych, gdy nie ma jeszcze oficjalnego stanowiska (decyzji) organu administracji.

W takich przypadkach rekomendujemy udzielenie odpowiedzi osobie pytającej w formie zwykłego pisma, najlepiej w ciągu 30 dni od daty wpływu wystąpienia.

Rozdział III: Wybrane kwestie merytoryczne

1) Dostęp do dokumentów aplikacyjnych wnioskodawców²⁸ przed i po nowelizacji ustawy wdrożeniowej

Jak już wcześniej wspomniano, dostęp do informacji publicznej w ustawach szczególnych (*lex specialis*) może zostać uregulowany odmiennie niż w udip; wówczas oczywiście stosujemy przepisy danej ustawy szczegółowej.

Gdy żądane dokumenty lub dane stanowią informację publiczną, ale z przepisów szczególnych wynika, że nie podlegają one udostępnieniu, to informują Państwo o tym wnioskodawcę zwykłym pismem (czynność materialno-techniczna).

Jedną z takich ustaw szczegółowych jest właśnie ustawa wdrożeniowa. W jej art. 37 ust. 6 uregulowano kwestię dostępu do dokumentów składanych przez wnioskodawców w związku z ubieganiem się o dofinansowanie.

WAŻNE:

Brzmienie art. 37 ust. 6 ustawy wdrożeniowej zostało zmienione ustawą uproszczeniową²⁹, która weszła w życie 2 września 2017 r. W zależności od zastosowania tego przepisu w brzmieniu przed albo po nowelizacji:

- dokumenty aplikacyjne wnioskodawców - po rozstrzygnięciu konkursu albo po zamieszczeniu informacji o wyborze projektu do dofinansowania w trybie pozakonkursowym - podlegają udostępnieniu, o ile wnioskowana informacja jest informacją publiczną,

albo

- wniosek o dofinansowanie nie podlega udostępnieniu, w tym również jako załącznik do zawartej umowy o dofinansowanie.

²⁸ W obrębie tego podrozdziału pod pojęciem „wnioskodawcy” rozumie się zarówno - odpowiednio - albo podmiot wnioskujący o udzielenie informacji publicznej w trybie udip, albo podmiot składający wniosek o dofinansowanie realizacji projektu.

²⁹ Ustawa z 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1475).

Wyjaśnienie:

W ustawie uproszczeniowej zawarto bowiem przepis przejściowy (art. 16 ust. 1), zgodnie z którym do postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, rozpoczętych i niezakończonych przed 2 września 2017 r., stosuje się przepisy sprzed nowelizacji.

Zasady udostępniania dokumentacji złożonej przez wnioskodawców w związku z ubieganiem się o dofinansowanie:

- w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy wdrożeniowej: **dokumenty aplikacyjne wnioskodawców podlegają udostępnieniu w trybie udip po rozstrzygnięciu konkursu albo po zamieszczeniu informacji o wyborze projektu do dofinansowania w trybie pozakonkursowym, o ile wnioskowana informacja jest informacją publiczną.**

W brzmieniu art. 37 ust. 6 sprzed nowelizacji występowało ograniczenie czasowe, zgodnie z którym dokumenty przedstawiane przez wnioskodawców - do czasu rozstrzygnięcia konkursu albo zamieszczenia informacji o wyborze projektu do dofinansowania w trybie pozakonkursowym - nie stanowią informacji publicznej, ale już odpowiednio po tych zdarzeniach mogą mieć one taki walor i wówczas powinny zostać ocenione jako takie. Należy więc zweryfikować, które z informacji zawartych w dokumentacji aplikacyjnej stanowią informację publiczną - w tym w świetle ewentualnych przesłanek odmowy ich udostępnienia na zasadach ogólnych z udip - a które uznajemy za informacje nie-publiczne (prywatne), nie podlegające udostępnieniu.

Powinni Państwo pamiętać, że wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami **nie nabiera automatycznie waloru informacji publicznej** tylko dlatego, że został złożony w związku z ubieganiem się o fundusze unijne³⁰.

W konsekwencji: w przypadku postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, rozpoczętych³¹ i niezakończonych do 2 września 2017 r., nie udostępniamy całego wniosku o dofinansowanie, a ewentualnie jedynie takie dane z wniosku / o wniosku, które uznajemy za informacje publiczne.

³⁰ Wniosek o dofinansowanie, pochodzący od podmiotu prywatnego, w orzecznictwie sądów administracyjnych, odnoszącym się do brzmienia ww. przepisu sprzed nowelizacji, był uznawany za dokument prywatny, czyli nawet po rozstrzygnięciu konkursu nie stawał się on automatycznie informacją publiczną, podlegającą udostępnieniu (vide: wyroki NSA: z 11 maja 2006 r. o sygn. akt: II OSK 812/05, z 16 października 2015 r. o sygn. akt: I OSK 2022/14 czy z 9 czerwca 2011 r. o sygn. akt: I OSK 431/11). Natomiast występował również pogląd, że nie można z góry odmówić wszystkim wnioskom o dofinansowanie - niezależnie od tego, od jakiego podmiotu pochodzą - waloru dokumentu urzędowego, a w związku z tym możliwości udostępnienia ich jako informacji publicznej w oparciu o udip. Jeżeli wnioskodawcami są podmioty publiczne, to wnioski takie będą w istocie dokumentami urzędowymi (vide: wyrok NSA z 16 marca 2018 r. o sygn. akt I OSK 2388/17).

³¹ Chodzi o datę ogłoszenia naborów w trybie konkursowym albo wystosowanych przez instytucję wezwań do złożenia wniosku o dofinansowanie w trybie pozakonkursowym.

- w brzmieniu po nowelizacji ustawy wdrożeniowej: **dokumenty aplikacyjne wnioskodawców nie są udostępniane w trybie udip**

Zgodnie z obecnym art. 37 ust. 6 ustawy wdrożeniowej, dokumenty i informacje przedstawiane przez wnioskodawców nie podlegają udostępnieniu w trybie udip. Nie ma żadnych odstępstw od tej zasady (podmiotowych, przedmiotowych, czasowych czy innych). Zatem nie ma znaczenia to, czy wniosek o dofinansowanie został złożony przez podmiot publiczny czy prywatny. Ta zasada dotyczy również załączników do wniosku.

W konsekwencji: w przypadku postępowań w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, rozpoczętych³⁰ po 2 września 2017 r., nie udostępniamy w trybie udip żadnych dokumentów aplikacyjnych wnioskodawców.

Natomiast w kontekście udostępniania informacji publicznej o projektach, które otrzymały wsparcie w ramach PO liŚ 2014-2020, generalnie powinni mieć Państwo na uwadze zakres informacji publikowanych w dokumencie pn. *Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020*, dostępnym na Portalu Funduszy Europejskich³². Zakres ten wynika bowiem z przepisów prawa, które w przypadku żądania udostępnienia informacji publicznej w tym kontekście powinni Państwo traktować jako *lex specialis* wobec udostępniania informacji w trybie udip. W konsekwencji mogą być udostępniać tylko te dane, na które wskazują obowiązujące przepisy rozporządzenia nr 1303/2013, natomiast w pozostałym zakresie należy poinformować wnioskodawców (w drodze „zwykłego” pisma), że - ze względu na pierwszeństwo przepisów szczególnych - informacji wykraczających poza ten zakres nie udostępnia się³³.

2) Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych

Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi równocześnie:

- prawo do poszanowania jego prywatności i ochrony informacji o nim [art. 47 i 51],
- prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne [art. 61].

³² Wykaz operacji, o którym mowa w art. 115 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE seria L 2013 nr 347 s. 320).

³³ *Vide*: wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2019 r. o sygn. akt II SA/Wa 678/19.

Są to zatem prawa równorzędne i na gruncie udostępniania informacji publicznej wchodzą w pewną kolizję.

JAK DALEKO SIĘGA OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH
W PRZYPADKU WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ,
KTÓREGO REALIZACJA OZNACZAŁABY UJAWNIECIE TYCH DANYCH

Okoliczność, zgodnie z którą konkretna informacja publiczna obejmuje dane osobowe, nie oznacza automatycznie konieczności odmowy jej udostępnienia.

WAŻNE:

Każdorazowo decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na prywatność osoby powinna być wynikiem wyważenia: z jednej strony - przysługującego wnioskodawcy obywatelskiego prawa do informacji, a z drugiej strony - prawa do poszanowania prywatności i ochrony osoby, której danych osobowych dotyczy wnioski w trybie udip.

Wyjaśnienie:

Należy przy tym odróżniać sytuacje, gdy wnioskodawca zwraca się w trybie udip:

- o informację publiczną, w której występują dane osobowe, ale ich uzyskanie samo w sobie nie jest jego celem;
- wprost o udostępnienie informacji o osobie.

W sytuacji, gdy uzyskanie informacji o osobie nie jest celem wnioskodawcy, możemy uczynić zadość żądaniu wniosku udip bez udzielenia informacji objętych prawem do prywatności. Rekomendujemy więc udostępnienie informacji po niezbędnej (obligatoryjnej) anonimizacji danych osobowych.

Zakres tej anonimizacji obejmuje:

- dane prywatne (*vide*: rozdział III: *Wybrane kwestie merytoryczne*, pkt 3.1),

- informację nie-publiczną, tj. informacje robocze (dekretacje), związane z przydzieleniem sprawy danemu pracownikowi.

Anonimizacji nie muszą jednak podlegać informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, związane z pełnieniem przez nie tych funkcji.

Tym niemniej, jeśli informacja o tych osobach publicznych nie jest istotna dla udzielenia odpowiedzi na wnioski, nie ma konieczności ujawniania tych informacji (zgodnie z zasadą celowości, niezbędności i minimalizacji zakresu przetwarzanych danych / informacji).

Natomiast w sytuacji, **gdy wnioskodawca zwraca się w trybie udip wprost o udostępnienie informacji o osobie fizycznej (gdy jest to istotą wniosku) , należy pamiętać, że - zgodnie z udip - ograniczenie mu prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby powinno być zakwalifikowane jako odmowa udostępnienia informacji**; czyli powinniśmy wydać decyzję administracyjną w tej sprawie.

Jednak ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne - w zakresie, w jakim informacje (dane) dotyczą pełnienia tych funkcji.

KIM SĄ OSOBY PEŁNIĄCE FUNKCJE PUBLICZNE

Za osoby pełniące funkcje publiczne należy uważać te osoby, które w praktyce wykonują zadania publiczne przypisane podmiotom zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Są to w szczególności osoby mające wpływ na treść decyzji wydawanych przez te podmioty lub upoważnione do zajmowania oficjalnych stanowisk w imieniu tych podmiotów w zakresie przydzielonych im kompetencji.

Za osobę pełniącą funkcję publiczną lub mającą związek z pełnieniem takiej funkcji należy uznać każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeśli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swoich zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Ponadto, fakt działalności danej osoby na podstawie umowy cywilnoprawnej nie wyklucza uznania, że osoba ta jest osobą pełniącą funkcję publiczną lub ma związek z pełnieniem tych funkcji³⁴.

W ramach MFiPR - IZ PO liŚ 2014-2020 do grona tych osób zaliczamy przede wszystkim członków Kierownictwa Ministerstwa: Ministra, Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu oraz Dyrektora Generalnego, a także dyrektorów komórek organizacyjnych: departamentów / biur oraz ich zastępców. W przypadku tych ww. osób w trybie udip udostępnia się m.in.:

- imię i nazwisko w zestawieniu z pełnioną funkcją,
- służbowe dane kontaktowe (numer telefonu i adres poczty elektronicznej sekretariatu obsługującego),
- podpis,
- informacje o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji (rodzaj łączącej z instytucją umowy, wymiar etatu, godziny pracy, informacje o wyjazdach służbowych itp.),
- informacje o wynagrodzeniu (z wyłączeniem informacji na temat dodatków o charakterze socjalnym czy alimentów).

W doktrynie można napotkać także pogląd, zgodnie z którym do grona osób pełniących funkcje publiczne zaliczają się również pracownicy merytoryczni, mający duży wpływ na kształt ostatecznych stanowisk organu administracji publicznej, np. przygotowujący propozycje rozstrzygnięć (m.in. decyzji administracyjnych) w danych sprawach. W przypadku tych ww. osób w trybie udip udostępnia się np.:

- imię i nazwisko,
- stanowisko służbowe,
- służbowe dane kontaktowe (adres poczty elektronicznej, numer telefonu),
- umowę o pracę z wyłączeniem jawności danych prywatnych (ujawnia się np. wymiar etatu, rodzaj umowy, stanowisko, miejsce wykonywania pracy, natomiast nie ujawnia się: adresu zamieszkania, PESEL, numeru dowodu osobistego, podpisu itp.).

³⁴ Vide: wyrok WSA w Poznaniu z 18 stycznia 2005 r. o sygn. akt IV SA/Po 1392/04, wyrok WSA w Szczecinie z 2 marca 2006 r. o sygn. akt II SAB/Sz 80/05, wyrok WSA w Łodzi z 20 sierpnia 2014 r. o sygn. akt II SAB/Łd 88/14, wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2014 r. o sygn. akt II SAB/Wa 231/14 czy wyrok WSA w Łodzi z 26 kwietnia 2017 r. o sygn. akt II SA/Łd 140/17.

Natomiast do grona osób pełniących funkcje publiczne **nie zaliczamy** osób pełniących w urzędzie wyłącznie funkcje usługowe lub techniczne, np. kierowców, personelu obsługującego kancelarię główną, personelu sprzątającego itd.

W konsekwencji:

Gdy wnioskodawca zwraca się w trybie udip wprost o udostępnienie informacji publicznej **o osobie pełniącej funkcję publiczną (mającą związek z pełnieniem tej funkcji)**, należy udostępnić mu informacje w żądanym zakresie.

Natomiast w przypadku **innych danych tej osoby, nie dotyczących pełnienia przez nią funkcji publicznej i będących w istocie informacjami *stricte* o jej życiu prywatnym**, należy odmówić mu udostępnienia informacji w żądanym zakresie (w drodze decyzji administracyjnej).

2.1) Dane osobowe w zamówieniach publicznych

Proces udzielania współfinansowanych z PO liŚ 2014-2020 zamówień publicznych wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych m.in. samych wykonawców, osób ich reprezentujących lub osób zaangażowanych do realizacji podpisanych umów (np. ich pracowników).

Dostęp do dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie ustawy - Prawo zamówień publicznych (pzp)³⁵ generalnie reguluje sama ta ustawa. Natomiast w praktyce dość często zdarzają się sytuacje, że osoby ubiegające się o udzielenie zamówienia w toku procedury do której nie stosuje się przepisów pzp, występują w trybie udip o udzielenie informacji o innych osobach ubiegających się o udzielenie tego zamówienia (w tym o ich ofertach).

W tym przypadku przyjmujemy - analogicznie do zasad wynikających z pzp, że **jawne są** takie dane w ofercie, jak:

- imię i nazwisko oraz siedziba wykonawcy i jego ewentualnych podwykonawców,
- dane personelu wykonawcy (np. informacje na temat trenerów usług szkoleniowych, w tym o ich doświadczeniu) - jeśli jest to aspekt oceniany przyjętymi kryteriami wyboru oferty,
- wysokość wynagrodzenia.

³⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Natomiast w trybie udip **nie udostępniamy** w tym przypadku:

- numeru rachunku bankowego - ze względu na tajemnicę bankową,
- informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa (*vide*: rozdział III: *Wybrane kwestie merytoryczne*, pkt 3.3),
- danych personelu zaangażowanego w wykonanie umowy - jeśli kwestia jego kompetencji nie miała znaczenia przy wyborze oferty,
- danych prywatnych dotyczących wykonawcy i innych osób, które umieścił on w ofercie (np. PESEL, adres zamieszkania, dane kontaktowych itp.).

3) Dostęp do informacji publicznej a ochrona tajemnic ustawowo chronionych

Okoliczności, w których umocowane w Konstytucji RP prawo obywatela do uzyskiwania informacji publicznej podlega ograniczeniu, wskazuje art. 5 udip. W tych przypadkach podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej (która co do zasady jest jawna) odmawia jej udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej, wskazując w uzasadnieniu na odpowiednie przepisy prawa: ustaw szczególnych (*lex specialis*), chroniące te informacje przed powszechnym dostępem. Poniżej omawiamy sytuacje najczęściej występujące w praktyce.

3.1) Prywatność osoby fizycznej

Konstytucja RP gwarantuje każdemu jej obywatelowi prawo do poszanowania jego prywatności i ochrony informacji o nim. Te prawa stanowią okoliczność, jaką podmiot zobowiązany musi uwzględnić, odpowiadając na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W doktrynie funkcjonuje pogląd, że prawo do ochrony danych osobowych wywodzi się bezpośrednio z prawa każdej osoby do poszanowania jej dóbr osobistych, takich jak: godność i prawo do prywatności.

Dlatego ustalone przepisami prawa systemu regulujące przetwarzanie danych osobowych służą zapewnieniu poszanowania podstawowych praw i wolności osób fizycznych, szczególnie ich prawa do prywatności.

WAŻNE:

Odmawiając udzielenia informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej, powinni Państwo mieć na względzie, że nie każda informacja o danej osobie wpisuje się w dziedzinę chronionego prawem życia prywatnego.

Wyjaśnienie:

Prywatność należy rozumieć jako sferę życia rodzinnego i osobistego.

Zaliczają się do niej zdarzenia i okoliczności nie dotyczące spraw publicznych, związane z życiem osobistym, rodzinnym i intymnym każdego człowieka, które nie powinny być przedmiotem zainteresowania innych osób. Szczególny charakter tej dziedziny życia człowieka uzasadnia silną ochronę prawa do prywatności.

Natomiast prawo osoby do ochrony jej danych osobowych nie ma równie silnej pozycji, jak prawo do prywatności; podlega bowiem ograniczeniom ze względu na interes publiczny i interes innych osób, obejmujący ich prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

RODO³⁶ w art. 86 wskazuje, że zawarte w dokumentach urzędowych dane osobowe, które posiada podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, mogą być przez ten podmiot ujawniane w celu pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych.

WAŻNE:

Ocenę, które informacje o osobach można ujawnić w ramach udostępnianej informacji publicznej, powinni Państwo prowadzić każdorazowo na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. Inaczej będzie wyglądała ochrona danych osobowych osoby prywatnej, inaczej w przypadku szeregowego pracownika urzędu, a jeszcze inaczej w przypadku osoby pełniącej funkcję publiczną.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 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.

Przykłady:

- w trybie udip udostępnia się imiona i nazwiska osób, które zawarły **umowy cywilnoprawne** z podmiotem publicznym, a także przedmiot takiej umowy i wysokość wynagrodzenia, ponieważ danych tych nie należy kwalifikować jako spełniających przesłankę ograniczenia prawa do informacji publicznej³⁷,
- pracodawca ma prawo udostępniać **imię i nazwisko oraz służbowe dane kontaktowe** swojego pracownika, ponieważ - w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych - poufność tego rodzaju danych uniemożliwiłaby mu prowadzenie swojej działalności;
- pracodawca nie powinien udostępniać np. **paraf lub podpisów** pracowników przygotowujących pismo do podpisu członka Kierownictwa urzędu (zawartych m.in. na kopiach aktowych dokumentów); jak już wiemy, tego typu dokumenty często mają charakter roboczy, wewnętrzny, zatem w ogóle nie stanowią one informacji publicznej; natomiast widniejący na dokumencie urzędowym **podpis osoby pełniącej funkcję publiczną** jest jawny,
- **informacja o wynagrodzeniu** wypłacanym ze środków publicznych jest informacją publiczną, natomiast **kwota wynagrodzenia** konkretnej osoby **fizycznej** wkracza w sferę jej prywatności; z tego względu informacji o wysokości wynagrodzenia danego pracownika zasadniczo nie udostępnia się, jednak należy udzielić informacji na temat wynagrodzeń:
 - na wskazanych stanowiskach w urzędzie, nawet jeśli identyfikują one poszczególne osoby (oczywiście bez wskazania ich danych osobowych),
 - w odniesieniu do określonej grupy pracowników,
 - w postaci kwoty wydatków przeznaczonych ze środków publicznych na utrzymanie danego etatu / stanowiska (np. w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kwoty wynagrodzenia danego pracownika w urzędzie, w odpowiedzi wskazujemy stanowisko, które on zajmuje, obowiązujące w jego przypadku „widełki” płacowe

³⁷ Vide: wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 8 listopada 2012 r. o sygn. akt I CSK:

W przypadku, gdy chodzi o ujawnienie imion i nazwisk osób fizycznych, z którymi zawarło ono umowy zlecenia i umowy o dzieło, (...) należy uznać, iż osoby te musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez organ administracji, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść - i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób stanowi ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z organem administracji nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 udip.

(przedział), wraz z informacją, że do pensji zasadniczej dochodzą także inne elementy wynagrodzenia, np. dodatek za wysługę lat, dodatki zadaniowe / funkcyjne czy świadczenia jednorazowe, np. zapomoga; niemniej można też spotkać się z poglądem, że powinno się ujawnić i podać wprost wysokość wynagrodzenia konkretnego pracownika,

- informację na temat środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie danego stanowiska w strukturze jednostki (a nie wynagrodzenie konkretnej osoby, które podlega ochronie przewidzianej dla danych osobowych) - w sytuacji, gdy wnioskodawca pyta o wynagrodzenie przysługujące właśnie na tym stanowisku.

Ponadto, nie można ograniczać jawności w sprawach toczących się przed organami państwa, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

3.2) Ochrona informacji niejawnych

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach wskazanych w przepisach o ochronie informacji niejawnych³⁸ oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. Ograniczenie to dotyczy w szczególności informacji, które określane są jako „tajemnice” czy „informacje wrażliwe”. Zakaz ich ujawniania lub szczególne zasady ich udostępniania określone są w ustawach szczególnych (*lex specialis*).

WAŻNE:

Takich tajemnic nie mogą wskazywać akty niższego rzędu niż ustawa, tj. np. rozporządzenia.

Jak już wiemy, odmowa udostępnienia tego rodzaju informacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.

³⁸ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742).

Przykłady:

- **informacje oznaczone klauzulami: „zastrzeżone”, „poufne”, „tajne” i „ściśle tajne”**, nadanymi zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych, które dotyczą najważniejszych interesów państwa i dlatego dostęp do nich jest bardzo mocno limitowany i ograniczony wyłącznie do osób posiadających poświadczenie bezpieczeństwa o określonej klauzuli poufności / tajności, które dają rękojmię zachowania ich w tajemnicy,
- **tajemnice zawodowe**, wynikające z ustaw szczególnych (*lex specialis*), regulujących konkretne zawody i profesje, np. tajemnica radcowska, adwokacka, notarialna, komornicza, dziennikarska, lekarska, bankowa czy statystyczna, ale też np. tajemnica spowiedzi;

do objęcia tajemnicą bankową³⁹ kwalifikuje się m.in. wyodrębniony dla danej inwestycji numer rachunku bankowego, ale też zaświadczenie z banku o posiadaniu tego rachunku dla potrzeb przekazywania refundacji w ramach projektu (dane te w udostępnianych w trybie udip dokumentach powinny automatycznie podlegać anonimizacji).

3.3) Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa

Inną z tajemnic prawnie chronionych jest tajemnica przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 udip. Nie jest to pojęcie całkowicie tożsame z pojęciem tajemnicy przedsiębiorstwa, którą zdefiniowano w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴⁰.

WAŻNE:

Tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób - o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

³⁹ Zgodnie z art. 104 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357 z późn. zm.).

⁴⁰ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 2019 r. nr 153, poz. 1010 z późn. zm.).

Informacja może zostać uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa⁴¹, kiedy spełnia poniższe warunki:

- ma charakter techniczny, technologiczny⁴² czy organizacyjny przedsiębiorstwa lub posiada wartość gospodarczą⁴³,
- nie jest powszechnie znana / nie została ujawniona do wiadomości publicznej,
- podjęto w stosunku do niej niezbędne działania (przy zachowaniu należytej staranności) w celu zachowania jej w poufności⁴⁴.

Z kolei pojęciem znaczeniowo nieco innym niż tajemnica przedsiębiorstwa jest tajemnica przedsiębiorcy, która pojawia się w udip jako przesłanka odmowy udostępnienia informacji publicznej. Niemniej, tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa. W praktyce jest ona wielokrotnie stosowana i rozumiana bardzo szeroko, obejmując obszary wykraczające nawet poza charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny - czy nawet informacje posiadające wartość gospodarczą. W tym przypadku chodzi np. o tajemnicę korespondencji pomiędzy przedsiębiorcą a jego klientami.

WAŻNE:

Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią informacje znane jedynie określonej kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności.

⁴¹ Vide: wyrok SN z 3 października 2000 r. o sygn. I CKN 304/00

⁴² Charakter technologiczny informacji odnosi się do najogólniej rozumianych sposobów wytwarzania, formuł, wzorów i metod działania.

⁴³ Informacja gospodarcza obejmuje całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym.

⁴⁴ Informacja nie podana do wiadomości publicznej to informacja nieznana ogółowi. Informacja staje się tajemnicą przedsiębiorstwa, kiedy przedsiębiorca ma wolę, by pozostała ona nieujawniona dla pewnych grup odbiorców, zwłaszcza konkurentów - i wola ta względem tych innych osób musi być wyrażona. Bez takiej woli, choćby tylko dorozumianej, informacja może być nieznana, ale nie będzie tajemnicą. Informacja nieujawniona do wiadomości publicznej traci ochronę prawną, gdy inny przedsiębiorca może się o niej dowiedzieć dozwolonymi sposobami. Niemniej, tajemnica nie traci swego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób, zobowiązanych do zachowania tajemnicy w tej sprawie. Podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji powinno prowadzić do sytuacji, w której chroniona informacja nie może dotrzeć do wiadomości osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez żadnych specjalnych starań z ich strony.

Tajemnica przedsiębiorcy jest oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy, a ze względu na konstytucyjną rangę prawa do informacji publicznej, nie każda tajemnica przedsiębiorcy będzie uzasadniać odmowę jej udostępnienia. Znaczenie danej tajemnicy musi być bowiem proporcjonalnie większe niż racje przemawiające za udostępnieniem informacji publicznej⁴⁵.

Należy zatem pamiętać, że - działając w imieniu organu zobowiązanego do ewentualnego ujawnienia informacji - powinni Państwo przeprowadzić stosowne badanie i stwierdzić, czy wnioskowane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorcy

Jeśli zdecydujemy się na odmowę udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, wydajemy wówczas decyzję administracyjną, która zawiera konkretną podstawę i zakres utajnienia danej informacji. W tym przypadku organ nie może ograniczyć się jedynie do zdawkowego stwierdzenia, że odmawia udzielenia informacji ze względu na tę przesłankę.

Przykład 1:

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, dokumenty zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa na etapie ubiegania się o to zamówienie nie podlegają ujawnieniu / udostępnieniu, o ile spełniają ww. warunki.

Natomiast umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego są jawne oraz podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w udip - tak samo, jak wyniki realizacji tych umów, o ile nie zostały zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa.

W praktyce IZ PO liŚ 2014-2020, przy okazji realizacji umowy na wykonanie badania ewaluacyjnego, wystąpiła sytuacja, gdy metodyka badania ewaluacyjnego - złożona wraz z ofertą - stanowiła tajemnicę przedsiębiorstwa na etapie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Natomiast zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa nie zostało poczynione w umowie wobec wyniku jej realizacji (w treści umowy nie zawarto takiego zastrzeżenia). W konsekwencji uznaliśmy, że w wyniku realizacji umowy powstało odmienne opracowanie od tego przekazanego na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. W związku z tym zdecydowaliśmy o udostępnieniu w trybie udip pełnego raportu wraz z metodyką badania ewaluacyjnego.

Dodatkowo w tym przypadku doszło do przeniesienia na zamawiającego (czyli na IZ PO liŚ) autorskich praw majątkowych do dzieła, co umożliwiło nam swobodne dysponowanie nim, a w efekcie oznaczało konieczność jego udostępnienia na wniosek udip.

⁴⁵ Vide: wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2014 o sygn. II SA/Wa 1108/14, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 18 sierpnia 2016 r. o sygn. I OSK 387/15.

Przykład 2:

Skuteczne zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa przez przedsiębiorcę powinno zostać poczynione przed złożeniem przez wnioskodawcę wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zastrzeżenie tajemnicy na dokumentach powinno być widoczne, np. poprzez użycie pieczęci ze stosowną klauzulą.

Jeśli tajemnica przedsiębiorstwa nie została zastrzeżona przed wniesieniem wniosku w trybie udip, to takie informacje publiczne podlegają udostępnieniu. Po otrzymaniu wniosku udip co do zasady nie powinni Państwo dopytywać autora / wytwórcy informacji, czy wnioskowane informacje nie stanowią przypadkiem tajemnicy przedsiębiorstwa, jeśli nigdzie na dokumentacji nie widać takiego zastrzeżenia (np. owej pieczęci z klauzulą). Jednak w wyjątkowych sytuacjach - aby nie narazić się na ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą za ujawnienie cudzej tajemnicy - można o to zapytać.

4) Informacja prosta a informacja przetworzona

Zagwarantowane w Konstytucji RP prawo obywatela do informacji publicznej obejmuje zarówno uprawnienie do uzyskania przez niego informacji prostej, jak i informacji przetworzonej.

Jednak w tej drugiej sytuacji prawo to jest ograniczone wyłącznie do przypadków szczególnej istotności dla interesu publicznego - tak, aby chronić podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej przed koniecznością ewentualnej dezorganizacji ich pracy z powodu konieczności przetworzenia posiadanych informacji publicznych jedynie z uwagi na cele nieistotne lub prywatne.

4.1) Definicje i różnice w pojęciach

Informacją prostą jest informacja wprost zawarta w dokumentacji posiadanej przez instytucję, możliwa do udostępnienia „od ręki”, bez konieczności podejmowania żadnych dodatkowych czynności.

Informacją przetworzoną jest informacja wymagająca dokonania dodatkowych operacji - poza jej prostym wyodrębnieniem z dokumentacji i przedstawieniem w odpowiedniej (żądanym przez wnioskodawcę) formie. Jest to jakościowo nowa informacja, która nie istniała dotąd w takiej postaci, choć jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu organu⁴⁶.

⁴⁶ Vide: wyrok WSA w Gliwicach z 20 grudnia 2016 r. o sygn. akt IV SA/GI 882/16 czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 stycznia 2017 r. o sygn. akt II SAB/Go 170/16.

INFORMACJA PROSTA

Mamy z nią do czynienia, gdy chodzi o:

- skserowanie lub zeskanowanie dokumentacji (nawet w dość znacznej ilości),
- nagranie informacji na płytę lub inne odtworzenie na nowym nośniku,
- proste techniczne przeniesienie danych, np. do pisma, tabeli czy zestawienia,
- wyszukanie dokumentów w archiwum zakładowym,
- wyszukanie informacji w ewidencji czy rejestrze,
- wygenerowanie raportu z systemu,
- zwykle przygotowanie informacji do udostępnienia w dozwolonym zakresie, np. poprzez anonimizację danych osobowych⁴⁷.

Przykłady:

informacje na temat:

- potencjalnych inwestycji, które mogą otrzymać wsparcie w ramach Programu,
- szkoleń odbytych przez pracowników instytucji,
- ofert otrzymanych w związku z badaniem rynku przed zawarciem umowy o zamówienie publiczne.

INFORMACJA PRZETWORZONA

Mamy z nią do czynienia, gdy:

- konieczne jest zaangażowanie znaczących środków organizacyjnych i osobowych do zgromadzenia i przekazania informacji, gdy wielu pracowników musiałoby poświęcić czas na jej przygotowanie (zamiast normalnego wykonywania przypisanych im zadań),

⁴⁷ *Vide*: wyrok WSA w Łodzi z 23 sierpnia 2016 r. o sygn. akt II SAB/ŁD 182/16 czy wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4 października 2017 r. o sygn. akt II SA/Go 607/17.

- pewna suma informacji prostych wymaga przeprowadzenia dodatkowych, czasochłonnych analiz i obliczeń albo przygotowania zestawień i wyciągów,
- niezbędna jest żmudna analiza dokumentów przy użyciu dodatkowych sił i środków po stronie organu, celem wyodrębnienia informacji wyspecyfikowanej we wniosku, zakłócająca normalny tok pracy urzędu,
- chodzi o informację przygotowaną i opracowaną przez organ specjalnie dla podmiotu wnioskującego, w związku z jego żądaniem oraz na podstawie wskazanych przez niego kryteriów (te kryteria są właśnie „znakiem rozpoznawczym” informacji przetworzonej),
- chodzi o bardzo szeroki zakres żądanej informacji, wymagający np. zeskanowania wielu metrów bieżących dokumentacji zawierającej informacje proste,
- chodzi o zmianę treści informacji, jej powtórne zredagowanie, wyciągnięcie wniosków lub dokonanie określonego działania intelektualnego w odniesieniu do istniejącego zbioru informacji,
- konieczne jest wydobycie informacji cząstkowych z posiadanych zbiorów dokumentów, które są prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie danych (np. gdy są one nieuporządkowane czy rozproszone, gdy znajdują się na wielu nośnikach i w wielu lokalizacjach lub gdy ustalenie dokumentów, w których zostały zawarte żądane informacje, wymaga żmudnych poszukiwań),
- nie ma żadnego gotowego dokumentu zawierającego wnioskowane dane i konieczne jest jego opracowanie, aby mógł on przyjąć treść i formę, jakiej oczekuje zainteresowany i która odpowiada jego intencjom.

4.2) Udostępnianie informacji przetworzonej

Postępowanie **w przypadku złożenia wniosku o informację przetworzoną** sprowadza się do tego, że nie należy ani przygotowywać, ani udostępniać tej informacji automatycznie (co ma miejsce w przypadku informacji prostej).

Powinni Państwo sprawdzić, czy wnioskodawca domagający się udzielenia informacji przetworzonej wykazał (albo może wykazać), że **jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego**.

W przypadku, gdy wniosek udip nie zawiera takiego uzasadnienia albo jest ono niewystarczające, trzeba wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia w tym zakresie.

W wezwaniu należy wskazać mu, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną i uzasadnić to twierdzenie⁴⁸. Na wykazanie tej szczególnej istotności dla interesu publicznego wnioskodawca ma nie więcej niż 14 dni - jeśli tego nie zrobi, postępowanie umarza się poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na Państwa wezwanie, wnioskodawca powinien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony interesu publicznego lub poprawy funkcjonowaniu organów administracji publicznej⁴⁹.

SZCZEGÓLNA ISTOTNOŚĆ DLA INTERESU PUBLICZNEGO

Interes publiczny to interes ogółu (wspólnoty), a nie interes indywidualny. Pojęcie to jest szerokie i nieostre, jednak nie budzi wątpliwości, że odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i instytucji publicznych⁵⁰. Żądane informacje nie mogą dotyczyć tylko partykularnego interesu wnioskodawcy, gdyż sprawa, o której chce on być poinformowany, powinna mieć szczególne znaczenie dla działania całego państwa w jakimkolwiek jego aspekcie⁵¹.

Przykłady:

Można uznać istnienie interesu publicznego w udzieleniu informacji przetworzonej, gdy:

- informacje mogą bezpośrednio potwierdzić istnienie jednoznacznie nieprawidłowości w działaniu sfery publicznej,
- informacje pozwalają na stworzenie propozycji poprawy działalności instytucji, organów państwa, innych ciał publicznych jako prawnej całości, np. w zakresie efektywnego gospodarowania środkami publicznymi,
- informacje umożliwiają sporządzenie projektu aktu normatywnego czy nowelizacji przepisów, np. ustawy, uchwały.

⁴⁸ *Vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 grudnia 2010 r. o sygn. akt II SAB/Go 147/16 czy wyrok WSA w Białymstoku z 29 września 2016 r. o sygn. akt SAB/Bk 21/16.

⁴⁹ *Vide*: wyrok NSA z 9 grudnia 2010 r. o sygn. akt I OSK 1768/10.

⁵⁰ *Vide*: wyroki NSA: z 26 lutego 2016 r. o sygn. akt I OSK 833/15 czy z 27 maja 2015 r. o sygn. I OSK 1313/14.

⁵¹ *Vide*: wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r. o sygn. akt I OSK 1870/10.

Nie można uznać istnienia interesu publicznego w udzieleniu informacji przetworzonej, gdy:

- informacja ma być wykorzystana do celów osobistych i prywatnych, np. do napisania pracy naukowej, w tym doktoratu czy pracy magisterskiej,
- informacja jest pozyskiwana do celów prowadzenia działalności gospodarczej,
- informacja zostanie wykorzystana dla celów sprzecznych z interesem publicznym, np. w celu popełnienia przestępstwa albo zdyskredytowania czy poniżenia jakiejś osoby.

Należy pamiętać, że **nie każdy** może wykazać, iż udostępnienie mu informacji służy ochronie interesu publicznego lub poprawie funkcjonowania administracji publicznej, ponieważ wnioskodawca:

- powinien również wykazać, że pozyskane informacje realnie wykorzysta do celów służących interesowi publicznemu,
- musi mieć taką pozycję lub znajdować się w takiej sytuacji (zawodowej, społecznej, politycznej itd.), aby mieć realny wpływ na wykorzystanie tej informacji do realizacji celu służącego interesowi publicznemu, np. być członkiem organizacji pożytku publicznego, działającej w tym właśnie celu, albo osobą mającą realny wpływ na kształtowanie działań organów publicznych lub na stanowienie prawa.

Wprowadzenie **ustawowego warunku** wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego ma przeciwdziałać składaniu znacznej liczby wniosków o informację publiczną przetworzoną i nie dopuścić do paraliżu instytucji publicznych, które musiałyby znaczną część swojej działalności skoncentrować na udostępnianiu właśnie takiego rodzaju informacji⁵².

Wyjaśnienie:

W celu uzyskania informacji przetworzonej wnioskodawca powinien podać:

- **konkretny cel** mający szczególne znaczenie dla interesu publicznego, do realizacji którego potrzebne mu są wnioskowane informacje,
- **sposób wykorzystania** tych informacji,
- **uzasadnienie**, zgodnie z którym znajduje się on w szczególnej sytuacji albo posiada narzędzia pozwalające mu wykorzystać daną informację we wskazanym celu.

⁵² Vide: wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r. o sygn. akt I OSK 1737/11.

Jeśli **wnioskodawca nie wykaże**, że przekazanie mu informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, postępowanie w sprawie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, w której organ informuje:

- że żądanie dotyczyło informacji przetworzonej,
- dlaczego nie może uznać, że w sprawie udostępnienia tej informacji wykazano szczególną istotność dla interesu publicznego,

przywołując stosowną argumentację na poparcie swojego stanowiska w zakresie obu ww. kwestii.

Sporządzone przez Państwa w tej sytuacji uzasadnienie decyzji powinno więc zawierać:

- określenie podstaw stwierdzenia, że mamy do czynienia z informacją przetworzoną - poprzez wskazanie zaistniałych okoliczności, które w danym przypadku odróżniają informację przetworzoną od prostej,
- wskazanie, że wnioskodawca nie wykazał, iż udzielenie mu żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (z Państwa oceną, że wskazany przez niego cel nie ma znaczenia dla interesu publicznego albo że jego znaczenie nie jest szczególnie istotne albo że wnioskujący nie ma realnego wpływu na realizację tego celu).

WAŻNE:

W przypadku odmowy udostępnienia informacji przetworzonej, w uzasadnieniu decyzji administracyjnej warto wskazać, jak bardzo czasowo- i pracochłonne byłoby dla urzędu przygotowanie żądanej informacji, jakie działania i w jakim stopniu skomplikowania musiałyby być podjęte przez organ, aby zrealizować wniosek udip.

Przykład: warto opisać potencjalny nakład związany z wytworzeniem materiału, m.in. podać ilość dokumentacji (np. w metrach bieżących), która wymagałaby przeglądu i analizy, wskazać szacunkowy czas i liczbę osób (tzw. osobogodziny), które musiałyby zostać zaangażowane do tego zadania - zamiast normalnego wykonywania przypisanych im zadań, a także wymienić inne trudności techniczne lub organizacyjne w przygotowaniu i udzielaniu żądanej informacji.

5) Udostępnianie dokumentów przez KE

Kwestię udostępniania dokumentów przez instytucje UE reguluje rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁵³. Zasadniczym jego celem jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do wszelkich dokumentów, którymi one dysponują.

O wszelkie dokumenty będące w posiadaniu instytucji UE (które co do zasady powinny być publicznie dostępne) może wystąpić zarówno każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim, jak również osoba fizyczna lub prawna niezamieszkała i niemająca siedziby w państwie członkowskim.

W przypadku, gdy posiadane przez instytucję UE dokumenty stanowią tzw. „dokumenty stron trzecich”, instytucja ta ma obowiązek skontaktować się z daną stroną trzecią - celem ustalenia, czy nie zachodzi któraś z przesłanek do odmowy udostępniania wnioskowanych dokumentów. Stroną trzecią - zgodnie ze słownikiem rozporządzenia - jest każda osoba fizyczna lub prawna lub każdy podmiot spoza instytucji UE, w tym państwa członkowskie czy instytucje nie będące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie.

Przykład:

W przypadku dokumentacji aplikacyjnej dla dużego projektu stroną trzecią będzie:

- MFiPR (IZ PO liŚ) - jako podmiot przesyłający do Komisji za pośrednictwem systemu informatycznego SFC2014 wnioski o dofinansowanie projektu wraz z załącznikami,
- beneficjent projektu - w zakresie „własności” swojej dokumentacji aplikacyjnej oraz prawa do dysponowania nią.

Instytucja UE:

- samodzielnie podejmuje decyzję, jeśli nie ma wątpliwości, że wnioskowany dokument podlega lub nie podlega ujawnieniu,
- konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy zachodzi podstawa do odmowy ujawnienia danego dokumentu (lub jego części), tj. gdy to ujawnienie naruszyłoby ochronę konkretnego interesu:

⁵³ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE seria L 2001 nr 145, s. 43).

- interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego,
- prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanego z ochroną danych osobowych,
- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu (chyba, że za ujawnieniem przemawia interes publiczny).

Istnieje także możliwość wyrażenia zgody na częściowe ujawnienie dokumentacji; wówczas niezbędne będzie nie tylko wskazanie przez Państwa (jako ewentualną stronę trzecią) tych dokumentów lub ich części, które nie powinny zostać udostępnione, ale też podanie powodów, dla których materiał ten powinien pozostać utajniony.

Przykład: zawarte w dokumencie pełnomocnictwa dane osobowe - w zakresie numeru dokumentu tożsamości osoby fizycznej - powinny zostać objęte anonimizacją.