Dostęp do informacji publicznej

Mimo obserwowanego często w praktyce bardzo szerokiego zakresu informacji udostępnianych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2022, poz. 902) dalej: u.d.i.p., praktyka organów publicznych nie tylko nie znajduje uzasadnienia w treści przepisów, ale może wręcz stanowić ich naruszenie, rodząc przy tym odpowiedzialność prawną za ujawnienie informacji podlegających prawnej ochronie.

Kluczowym dla sprawy jest ustalenie, czy informacja będąca przedmiotem wniosku stanowi „informację publiczną", co jest jednym z najtrudniejszych zadań administracji związanych z udostępnianiem informacji publicznych. Organ nie może kierować się uznaniem, jego swoboda jest ograniczona. Udostępnienie informacji publicznej musi zostać poprzedzone stwierdzeniem, że zakres żądanych informacji stanowi „informację publiczną". Nierozważenie tej kwestii może prowadzić do podjęcia przez organ czynności bez podstawy prawnej lub z naruszeniem przepisów prawa.

Informacja publiczna – fakty a nie zamierzenia

W niezwykle bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych pokaźne miejsce zajmują stanowiska odnoszące się do zakresu pojęcia „informacja publiczna". W jednym z ostatnich wyroków (wyrok NSA z 10 września 2024 r., III OSK 2399/22) Sąd podkreślił, że *„pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie **fakty** dotyczące spraw publicznych, rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. W szczególności jest nią treść **dokumentów wytworzonych przez organy** władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań niezależnie od tego, od kogo pochodzą. Informacja publiczna **dotyczy sfery faktów, a więc materii, która została stanowczo wyartykułowana**. Informacją publiczną będą zatem oświadczenia woli lub wiedzy, mające walor wiążący i ostateczny. Studium (korytarzowe) nie odzwierciedla więc wiążącego i stanowczego przebiegu określonej trasy. Jest to wyłącznie informacja o planowanym przebiegu drogi, a nie o ostatecznie zatwierdzonym. Studium zatem nie zawiera informacji o sposobie prowadzenia*

inwestycji celu publicznego i nie odnosi się do faktów lecz do zamierzeniach na przyszłość. Tym samym stwierdzić należy, że nie nosi charakteru informacji publicznej."

Nadużycie prawa

Faktem jest, że prawo dostępu do informacji publicznej nie jest uzależnione od wykazania interesu prawnego lub faktycznego, celów lub motywów wnioskodawcy, w szczególności od wykazania „interesu publicznego" w uzyskaniu żądanych informacji.

W wyroku NSA z 17 września 2024 r. (III OSK 2547/22) Sąd przypomniał, że *„dla odkodowania treści pojęcia informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie ma znaczenia ocena charakteru interesu w uzyskaniu informacji publicznej przez wnioskodawcę, ani cel i motywy, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Natomiast w myśl 2 ust. 2 u.i.d.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Zatem dla uzyskania żądanej informacji strona nie musiała wykazywać, że sporządzenie wniosku o informację nastąpiło "w trosce o interes publiczny"."*

Nie jest jednak prawdą, że prawo dostępu do informacji publicznej jest nieograniczone. Wskazuje na to już sam art. 5 u.d.i.p., odsyłając m.in. do przepisów o ochronie **informacji niejawnych** oraz innych tajemnic **ustawowo chronionych**, a także przepisów chroniących **prawo do prywatności** lub **tajemnicy przedsiębiorcy**.

W doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się konstrukcja tzw. „nadużycia prawa do informacji publicznej", której wystąpienie powoduje, że wnioskowana informacja nie podlega udostępnieniu.

Konstrukcja nadużycia prawa do informacji publicznej pojawia się w kontekście:

1) wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji);
2) wykorzystania **dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych**;

3) złożenia wielu wniosków w celu uniknięcia wymogów stawianych dla informacji przetworzonych;
4) wykorzystania dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji.

Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy intencje składającego wniosek nie mieszczą się w założeniach aksjologicznych, które legły u podstaw omawianej regulacji prawnej, w tym jeśli wniosek ma na celu swoiste udręczenie podmiotu rozpatrującego (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 sierpnia 2012 r.; sygn. akt I OSK 799/12; z dnia 7 września 2019 r.; sygn. akt I OSK 2687/17; z dnia 11 lipca 2022 r.; sygn. akt III OSK 2851/21 oraz z dnia 26 stycznia 2023 r.; sygn. akt III OSK 7265/21).

Oferta wybrana w otwartym konkursie ofert na NPP – stanowisko NSA z 2024 r.

Oferta wybrana w otwartym konkursie ofert na wykonywanie zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej **nie ma charakteru informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu** w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 741/24, LEX nr 3748889.

Powyższy wyrok NSA jest przełomowy, dlatego że zmienia dotychczasową linię orzeczniczą, a mówiąc bardziej precyzyjnie – nie tyle zmienia podejście, ile dostrzega konkretne uwarunkowania i tło ofert składanych w NPP/NPO.

Sąd w powyższym wyroku podkreślił, że: „Naczelny Sąd Administracyjny (…) dostrzega rozbieżności jakie na tle analizowanego w sprawie problemu pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela jednakże stanowiska wyrażanego w części zapadłych judykatów (np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2023 r.; sygn. akt II SAB/Bd 107/23 oraz w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2024 r.; sygn. akt II SAB/Kr 74/24). Przedmiotowe stanowisko nawiązuje do poglądu wyrażonego przez NSA w wyroku z dnia 21 lutego

2023 r. (sygn. akt III OSK 7186/21), **który zapadł na tle zupełnie odrębnej procedury konkursowej**, to jest procedury uregulowanej przepisami w sprawie Funduszu Sprawiedliwości. W przypadku ofert składanych w otwartym konkursie ofert przeprowadzanym w trybie art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przytaczanemu argumentowi co do niezbędności pozyskania tego dokumentu w trybie u.d.i.p. dla zapewnienia możliwości *sui generis* społecznej weryfikacji prawidłowości wyników określonego konkursu (w istocie prawidłowości wyboru określonej oferty) **nie można przypisać waloru argumentu niepodważalnego.** Zauważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2i u.d.p.p.w. każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać **uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty**.

(…) Sporządzone na podstawie tego przepisu uzasadnienie wyboru, jak i umowa zawarta z wybraną organizacją pozarządową, mają charakter informacji publicznej. **Takiego waloru nie nabywają oferty złożone w konkursie ofert przeprowadzanym w trybie art. 13 i n.u.d.p.p.w.**

Choć powyższy wyrok dotyczył oferty złożonej na etapie postępowania konkursowego (przed zawarciem umowy z OPP), w kontekście uzasadnienia powyższego wyroku NSA można przyjąć, że oferta OPP nie podlega udostępnieniu także po podpisaniu umowy, choćby stanowiła ona załącznik do tej umowy. Pozyskanie oferty nie jest niezbędne dla zapewnienia możliwości społecznej weryfikacji prawidłowości wyników określonego konkursu. Co więcej, udostępnienie treści oferty może prowadzić do ujawnienia tożsamości osób fizycznych i naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, jak również może prowadzić do naruszenia tajemnicy przedsiębiorcy i naruszenia praw autorskich twórców oferty.

Wnioski

Możliwe scenariusze

I. Wniosek o udostępnienie zwycięskiej oferty

Oferta w postępowaniu konkursowym nie ma charakteru informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 741/24, LEX nr 3748889). Nie wydaje się w tym przypadku decyzji odmownej, ale jedynie informuje wnioskodawcę o braku możliwości spełnienia żądania.

II. Wniosek o udostępnienie umowy wraz z załącznikami, w tym oferta

Oferta stanowiąca załącznik do umowy nie ma charakteru informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 741/24, LEX nr 3748889). Nie wydaje się w tym przypadku decyzji odmownej, ale jedynie informuje wnioskodawcę o braku możliwości spełnienia żądania.

ewentualnie

Oferta stanowiąca załącznik do umowy nie podlega udostępnieniu w całości, gdyż obejmuje ona informacje podlegające prawnej ochronie (prawo autorskie, tajemnica przedsiębiorcy, dane osobowe). W częściach podlegających ochronie, ofertę należy chronić i nie podlega ona udostępnieniu.

ewentualnie

Udostępnienie oferty może zostać również zakwalifikowane jako nadużycie prawa (wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 2998/23). Wydaje się wówczas decyzję odmowną (w całości albo w części).

III. Wniosek o udzielenie informacji na „11 pytań” odnoszących się do poszczególnych części oferty

Taki wniosek stanowi w istocie wniosek o udostępnienie materialnej treści oferty. A oferta (nie tylko jako „dokument”, ale także jej zawartość) nie ma charakteru informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 741/24, LEX nr 3748889). Nie wydaje się w tym przypadku decyzji odmownej, ale jedynie informuje wnioskodawcę o braku możliwości spełnienia żądania.

ewentualnie

Taki wniosek można zakwalifikować jako żądanie uzyskania informacji przetworzonej (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy), a jej uzyskanie wymaga wykazania przez wnioskodawcę „szczególnie istotnego interesu publicznego”. Wezwanie do wykazania tego interesu

ewentualnie

Wniosek może zostać również zakwalifikowane jako nadużycie prawa (wyrok NSA z 2.08.2024 r., III OSK 2998/23). Wydaje się decyzję odmowną (w całości albo w części).