



OŚRODEK PRAW CZŁOWIEKA  
UNIwersytetu Jagiellońskiego



Centrum Poradnictwa  
Obywatelskiego  
dla Ofiar Dyskryminacji  
ze względu na Pochodzenie  
Etniczne lub Narodowość

***Jacek Borek***

# **Prawo dostępu do informacji publicznej**

Część I opracowania „Realizacja praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz  
cudzoziemców w Polsce - poradnik prawny”

Publikacja przygotowana w ramach realizacji projektu  
„Centrum Poradnictwa Obywatelskiego dla Ofiar Dyskryminacji ze Względu na  
Pochodzenie Etniczne lub Narodowość”



***Projekt finansowany ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych  
i Administracji***

***Publikacja sfinansowana ze środków Open Society Institute***



OPEN SOCIETY INSTITUTE

**Kraków, styczeń 2007**

## **Prawo dostępu do informacji publicznej**

**Prawo dostępu do informacji publicznej ma zasadnicze znaczenie we współczesnym państwie demokratycznym, którego jedna z cech jest silne, zorganizowane i świadome swoich prawa społeczeństwo obywatelskie. Budowanie w Polsce społeczeństwa obywatelskiego jakie ma miejsce od 1989 roku jest widoczne w ilości powstałych i nadal powstających organizacji pozarządowych, w tym organizacji i związków osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz cudzoziemców mieszkających w Polsce. Wzrost świadomości obywatelskiej powoduje, iż osoby, które są adresatami praw w zakresie edukacji, kultury oraz wielu innych aspektów życia coraz intensywniej dochodzą ich realizacji oraz poszukują instrumentów umożliwiających im kontrolowanie instytucji publicznych w zakresie wykonywania zadań przewidzianych w prawie i sposobie wydatkowania pieniędzy publicznych, które pochodzą z ich podatków.**

**Świadomość istnienia instrumentu w postaci prawa dostępu do informacji publicznej uważamy za niezwykle istotną w sytuacjach konfliktu lub sporu pomiędzy obywatelem lub organizacją społeczną a odpowiednią instytucją publiczną. Poznanie szczegółowo zasad korzystania z powyższego instrumentu jest celem niniejszej publikacji. Mamy nadzieję, że pozwoli ona Państwu na korzystanie z tego prawa w sposób świadomy i zgodny z celem i funkcją jaką takie uprawnienia spełnia w nowoczesnym społeczeństwie obywatelskim.**

### **I. PRZEDMIOT INFORMACJI PUBLICZNEJ**

#### **1. Co jest informacją publiczną ?**

Zasady dostępu do informacji publicznej w Polsce reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. W celu zapoznania się z tą ustawą musimy zajrzeć do oficjalnego publikatora, którym w Rzeczypospolitej Polskiej jest Dziennik Ustaw, a konkretnie do numeru 112 Dziennika Ustaw z 2001 roku, w którym niniejsza ustawa zawarta jest pod pozycją 1198.

Zgodnie z powyższą ustawą informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Przepisy nie wskazują zamkniętej grupy przypadków,

w których odpowiednie instytucje zobowiązane są do udzielenia nam informacji. Taka konstrukcja tych przepisów pozwala nam elastycznie patrzeć na to co jest informacją publiczną a zatem pozwala w sytuacjach, nie opisanych wprost w ustawie, domagać udzielenia nam informacji.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje pewien katalog przypadków, w których właściwe instytucje zobowiązane są do udzielania nam informacji. Ma to miejsce, gdy:

- ✚ Informacja dotyczy polityki wewnętrznej i zagranicznej Polski, a szczególnie planowanych działań władzy wykonawczej (np. Rady Ministrów RP) lub władzy ustawodawczej (np. Sejmu RP) dotyczących:
  - działań legislacyjnych polegających na projektowaniu aktów prawnych
  - opracowywaniu programów realizacji zadań publicznych, w tym sposobów ich realizacji (np. realizacji programu wspierania działalności organizacji i związków mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce)
- ✚ Informacja dotyczy podmiotów, jakimi są organy władzy publicznej, samorządy gospodarcze (np. Krajowa Izba Gospodarcza) i zawodowe (np. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”), osoby prawne samorządu terytorialnej (np. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w gminie) oraz inne podmioty, które wykonują zadania publiczne (np. Okręgowa Rada Adwokacka, która wydaje decyzje administracyjne w szczególnych przypadkach) lub dysponują majątkiem publicznym (np. związki mniejszości narodowych i etnicznych, którym przyznano dotacje w celu realizacji konkretnych zadań publicznych). Podmioty te zobowiązane są szczególnie do udzielania informacji o swoim statusie prawnym i formie prawnej (np. stowarzyszenie, spółka, fundacja itd.), organizacji, przedmiocie działalności oraz kompetencjach w zakresie wykonywania zadań publicznych, a także o organach i osobach, które sprawują w nich funkcje i kompetencjach tych osób (np.: informacja o fakcie posiadania Komisji Rewizyjnej, ilości członków, danych tych członków oraz ich kompetencjach). Podmioty te zobowiązane są co jest niezmiernie istotne do informowania o majątku, którym dysponują.
- ✚ Informacja dotycząca wymienionych wyżej podmiotów w zakresie trybu ich funkcjonowania, w tym:
  - stanowienia aktów publicznoprawnych (np. trybie podejmowania przez radę gminy uchwał),

- sposobu realizowania zadań publicznych (np. o fakcie przyjęcia przez gminę programów w zakresie poszczególnych zadań, które opisują sposób ich wykonania, terminy, przeznaczone fundusze oraz tryb wyborów ewentualnych partnerów społecznych do współrealizowania zadania),
- sposobu wydatkowania środków publicznych (np. informacja o uchwale budżetowej gminy i jej projekcie, uchwała o planie wydatków placówki oświatowej i sposobie jego realizacji),
- sposobie przyjmowania i załatwiania spraw (np. informowanie o regulaminie organizacyjnym urzędu gminy, który opisuje które wydziały są odpowiedzialne za przyjęcie właściwego wniosku, załatwienie sprawy, którzy naczelnicy wydziałów są upoważnieni do załatwienia sprawy itd.)
- stanie rozpatrywanych spraw i ich kolejności (np. informacja o podjętych w sprawie działaniach, jednostce aktualnie zajmującej się sprawą, ilości spraw danego typu, które wpłynęły oraz pozycji w kolejce rozpatrywania spraw)
- informacji zawartych w dokumentach urzędowych, a zwłaszcza informacji o wynikach kontroli prowadzonej w tych jednostkach, uwagach pokontrolnych i stwierdzonych naruszeniach przepisów.

**Dokument urzędowy** - to pewna forma wyrażenia woli urzędnika lub innego funkcjonariusza publicznego, która została w dowolnej formie utrwalona (np. na nośniku informatycznym jak CD lub w dokumencie papierowym) i podpisana.

- ✚ Informacja dotycząca stanu majątku publicznego, a szczególnie stanie mienia publicznego, dochodach instytucji, o których mowa wyżej, sposobi wydatkowania środków publicznych (np. informacja o podmiotach, którym gmina lub województwo udziela dotacji w celu wspierania kultury i tożsamości mniejszości narodowych i etnicznych na danym terytorium wraz z informacją o wysokości udzielonych dotacji, celem i sposobem wykorzystania)

Pamiętajmy również, iż w ramach naszego prawa do uzyskiwania informacji publicznej, mamy prawo wglądu do dokumentów urzędowych, w tym dokumentów archiwalnych oraz co niezwykle istotne prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (np.: mamy prawo wstępu i przysłuchiwaniu się obradom komisji edukacji i kultury rady gminy, która obradując nad uchwałą budżetową gminy przyznaje dotacje dla domu kultury prowadzonego przez działającą w gminie organizację mniejszości narodowych lub

etnicznych). Ustawa potwierdza również zasadę zawartą w Konstytucji RP, iż posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej są jawne i dostępne dla obywateli. Również posiedzenia organów pomocniczych są jawne i mają charakter dostępny dla osób nie będących członkami tego organu o ile stanowią tak odrębne akty prawne lub te organy same tak postanowią. Oznacza to, iż mamy np. prawo wstępu na posiedzenie rady dzielnicy (osiedla), które jest organem pomocniczym rady gminy, które opiniuje problem likwidacji przedszkola lub szkoły w danej dzielnicy, **ale tylko, jeżeli uchwała rady gminy powołująca radę osiedla lub sama rada osiedla tak postanowi.**

Pamiętajmy również, że to organy, na których posiedzenia mamy prawo wstępu zobowiązane są do zapewnienia warunków lokalowych i technicznych w celu umożliwienia wstępu na te posiedzenia. W przypadku, gdy wstęp taki nie jest **obiektywnie** możliwy organ nie może wykorzystując tą sytuację zapewnić dostęp jedynie wybranej części obywateli. Jeżeli podejmowane na posiedzeniu organu decyzje są niezwykle istotne dla danej społeczności lokalnej ma ona prawo domagania się od np. przewodniczącego rady gminy lub sejmiku województwa zapewnienia transmisji posiedzenia tak w radio, telewizji regionalnej jak i w Internecie.

## II. PODMIOT UPRAWNIONY DO UZYSKANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo uzyskania informacji przysługuje **KAŻDEMU**. Oznacza to, iż podmioty opisane w punkcie I niniejszej publikacji zobowiązane są do udzielenia informacji, o której mowa wyżej każdemu nie zależnie od obywatelstwa, pochodzenia etnicznego, narodowości, wykonywanego zawodu, poziomu wykształcenia, narodowości, orientacji seksualnej, płci lub stopnia niepełnosprawności.

Pamiętać trzeba też, iż przepisy wskazanej wyżej ustawy nie pozwalają organom władzy publicznej ani innym podmiotom, które mają obowiązek udzielania nam informacji publicznej nie zależnie od posiadanego interesu prawnego lub faktycznego. Oznacza to, że dane instytucje nie mogą oczekiwać i wymagać jako warunek dzielenia nam informacji wykazania przez nas jakiegoś konkretnego powodu dla którego potrzebna jest nam dana informacja lub jakiejś szczegółowej podstawy prawnej, która wskaże na potrzebę posiadania takich danych. Taki zapis jest jak najbardziej uzasadniony, gdyż w demokratycznym społeczeństwie, my jako obywatele i zasadniczo wyborcy mamy prawo kontrolowania organów władzy publicznej w zakresie wykonywanych przez nich funkcji i podejmowanych działań. Również ze względu na fakt płacenia przez nas

podatków można wskazywać prawo otrzymywania informacji o sposobie wydatkowania środków publicznych czyli pieniędzy pochodzących z naszych kieszeni. Ważne jest abyśmy pamiętali, iż żaden pomiot nie może uzależnić takiej informacji od potwierdzenia faktu opłacania przez nas podatków.

Istotne jest abyśmy pamiętali, iż dostęp do wskazanej wyżej informacji nie jest bezwzględny i niczym nie ograniczony. Musimy pamiętać, iż organ nie jest upoważniony do informowania o danych osobowych, które objęte są ochroną zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. Wyjątkiem jaki tutaj jest dopuszczany to sytuacja, gdy np. dziennikarz prowadzący śledztwo dziennikarskie będzie chciał uzyskać informacje o dochodach wójta gminy, może domagać się informacji od właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Prasa ma prawo szerszego dostępu do informacji, która normalnie objęta jest ochrona jako dane osobowe, w przypadku, gdy dane te dotyczą osób pełniących funkcje publiczne. Jednakże jest to wyjątek.

Musimy być świadomi, że nasze prawo dostępu do informacji publicznej może być ograniczone ważnymi interesami, jakim np. jest prowadzone postępowanie przez prokuraturę lub Policję, tajemnica państwowa alb tajemnica zawodowa, jaką adwokaci i lekarze zapewniają nam, gdy jesteśmy ich klientami poczucie dyskrecji i pewność nie wyjścia tych informacji na światło dzienne. Świadomość ograniczeń jest ważna, gdyż musimy sobie zdawać sprawę, iż my też możemy sobie nie życzyć, aby nasze dane osobowe były ujawniane w przypadku wniosku osoby trzeciej. Taka świadomość pozwoli nam też nie tyle wnioskować o dane racjonalne i rzeczowe, ale domagać się działań mających na celu zabezpieczenie naszych danych osobowych przez zobowiązane do tego, na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych, instytucje.

### III. SPOSÓB UDZIELANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Zgodnie z art. 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej, opisane wyżej podmioty zobowiązane są do udostępniania informacji na kilka sposobów:

#### **Publikowanie danych w Biuletynie Informacji Publicznej.**

W Polsce stworzony został system informacji publicznej pod nazwą Biuletyn Informacji Publicznej. Jest to system informowania obywateli o działaniach podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz instytucje dysponujące majątkiem publicznym w zakresie o jakim pisaliśmy w części I naszej publikacji. Wszystkie podmioty, o których mowa

wyżej zobowiązane są do publikowania wybranych informacji publicznych na stronach biuletynu. Przyjęte rozwiązanie jest odpowiedzią na postęp techniczny i fakt, iż coraz większa liczba obywateli oczekuje możliwości zapoznania się z informacją publiczną, np. projektach aktów prawnych, ogłoszeniach o wolnych stanowiskach w administracji publicznej, stanie sprawy, którą załatwiają w organie administracji, za pomocą Internetu bez wychodzenia z domu. Pamiętajmy jednak, iż nie wszystkie informacje zamieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej. Obecnie główna strona Biuletynu Informacji Publicznej znajduje się pod adresem internetowym: [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl).

Pamiętajmy, iż organy publiczne mają obowiązek stworzenia własnej strony biuletynu i korzystając z dostępnych instrumentów prawnych powinniśmy doprowadzić do wywiązania się przez dane podmioty, np. uniwersytety, z tego obowiązku.

#### **✚ Udostępnianie informacji publicznej na wniosek.**

Jak wspomnieliśmy wyżej nie cała informacja stanowiąca informację publiczną jest udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej. W tym przypadku każdy z nas jest uprawniony do złożenia wniosku o udostępnienie danej informacji publicznej. Jeżeli mamy do czynienia z informacją, którą można udzielić „od ręki”, powinna ona być udzielona niezwłocznie ustnie lub pisemnie bez potrzeby składania wniosku. Chodzi tu o sytuacje, gdy np. chcemy się dowiedzieć, w jakich godzinach odbywa się posiedzenie komisji rady gminy urzędnik powinien nam udzielić od ręki takiej informacji i nie wymagać składania wniosku. Takie działanie urzędnika byłoby sprzeczne z art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przypadku informacji, która udzielana jest na wniosek składamy wniosek do organu, od którego dane chcemy uzyskać. Pamiętajmy, że jeżeli chcemy uzyskać informacje o sytuacji finansowej np. gminy to wniosek kierujemy do wójta/burmistrza/prezydenta miasta/gminy, bo to oni są organami właściwymi. Jeżeli wniosek nasz skierujemy do organu, który nie jest właściwy do udzielenia nam tych informacji bo nie dysponuje nimi to zawiadomia nas o tym fakcie i wskazuje powód dla którego nie może nam udzielić tych informacji i do kogo powinniśmy się zwrócić w celu uzyskania takich danych. Pamiętajmy, że w w/w postępowaniu organ nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Składając wniosek do odpowiedniego organu musimy pamiętać, że nasze żądanie przekazania informacji musi być precyzyjne. Nie możemy np. żądać przekazania wszelkich informacji o działaniach podejmowanych przez organ w okresie 6 miesięcy. Musimy w naszym wniosku wskazać o jakie dane lub ich zakres nam chodzi. Pozwoli to organowi bez zbędnej zwłoki udzielić nam informacji możliwie w pełni zaspokajającej nasze oczekiwania. Jeżeli organ nie może udzielić nam informacji w sposób jaki

wskazaliśmy we wniosku informuje nas o tym i wskazuje w jaki sposób możemy uzyskać daną informację. Mamy wtedy 14 dni na złożenie ponownego wniosku zgodnego ze wskazówkami zawartymi w powiadomieniu organu. W przypadku nie dotrzymania tego terminu organ wydaje **decyzję o umorzeniu postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.**

Po złożeniu wniosku organ lub instytucja ma maksymalnie 14 dni na udzielenie nam odpowiedzi w formie przez nas wskazanej. Możemy wskazać, iż chcemy uzyskać odpowiedź w formie korespondencyjnej lub np. za pomocą poczty elektronicznej. W przypadku, gdy organ nie jest w stanie nam udzielić informacji we wskazanym terminie ma obowiązek poinformować nas o powodach nie możliwości dotrzymania wskazanego terminu oraz o terminie w jakim udzieli nam informacji. Organ nie może udzielić informacji w terminie późniejszym niż 2 miesiące od dnia złożenia przez nas wniosku. W przypadku nie wywiązania się w terminie z tego obowiązku przysługuje nam prawo złożenia do sądu administracyjnego właściwego ze względu na miejsce, w którym siedzibę ma organ, ze skargą na bezczynność działania administracji.

Udzielanie informacji publicznej jest co do zasady bezpłatne !! W przypadku, gdy udzielenie informacji w sposób wskazany we wniosku pociąga za sobą koszty wyższe niż standardowo przyjęte przy udzielaniu tego typu informacji organ powiadamia nas w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wysokości kosztów. Informacje udostępnia się w terminie 14 dni od dnia powiadomienia nas o konieczności uiszczenia tej opłaty, chyba że sami zmodyfikujemy wniosek w taki sposób, że udzielenie nam informacji nie będzie pociągało za sobą dodatkowych kosztów.

Jeżeli organ odmówi nam udzielenia informacji zasłaniając się:

- ✚ ochroną danych osobowych,
- ✚ prawem do prywatności osób trzecich,
- ✚ wyłączeniem jawności danych, o których poinformowanie się ubiegamy

mamy prawo złożyć do sądu rejonowego pozew o udostępnienie takiej informacji. Sądem właściwym jest sąd rejonowy, w którego rejonie siedzibę ma organ wydający decyzję o odmowie udzielenia informacji publicznej. Pozwu takiego złożyć nie możemy, jeżeli organ odmawiając nam udzielenia informacji zasłoni się tajemnicą służbową, państwową, skarbową lub statystyczną.

Organ, który odmawia nam udzielenia informacji lub umarza postępowania w przedmiocie udzielenia nam informacji publicznej zobowiązany jest do wydania w tej sprawie decyzję. W tym przypadku przysługuje nam tak jak w wielu innych postępowaniach prawo wniesienia odwołania, a w sprawach, w których decyzję wydał

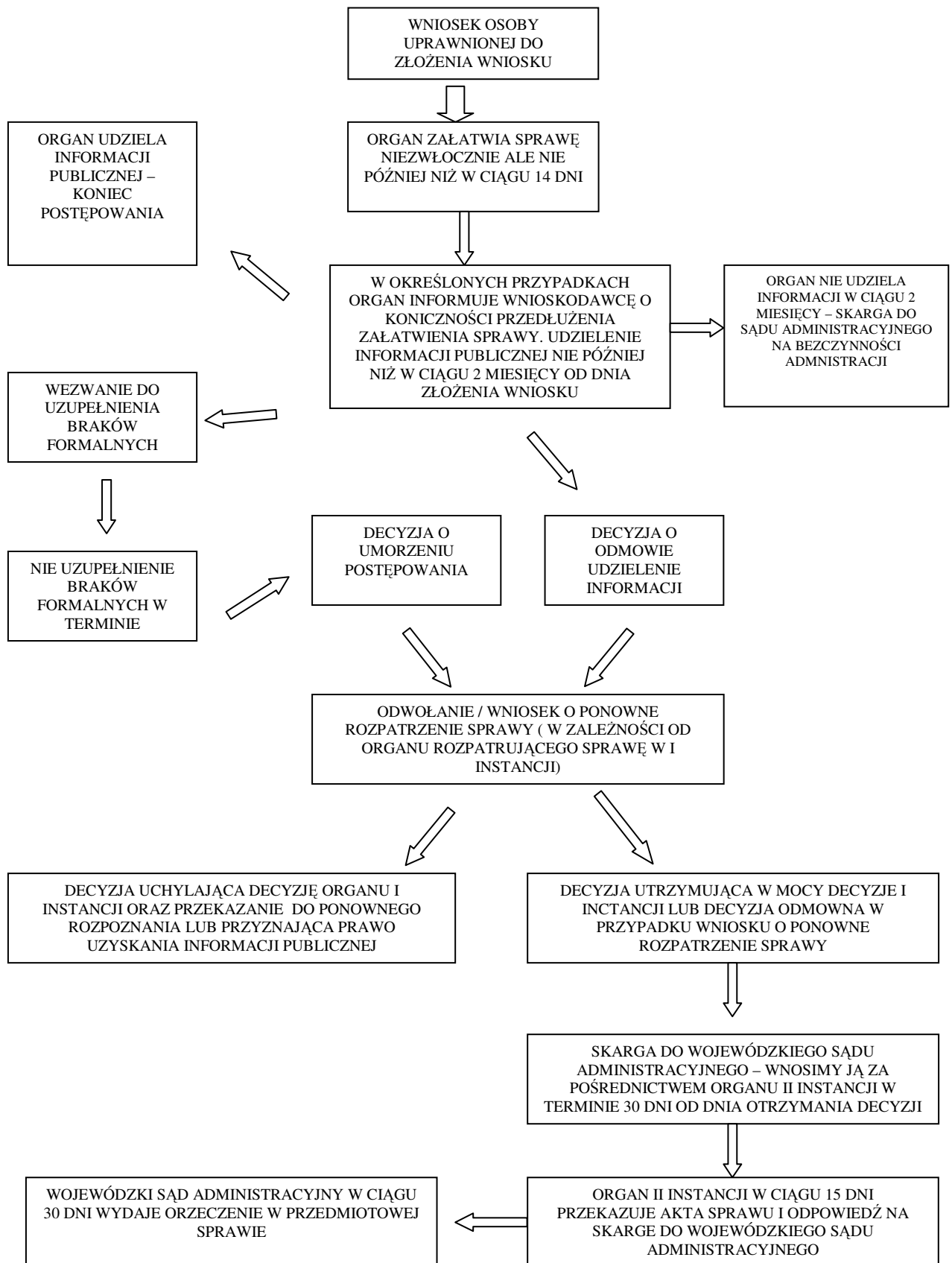
organ inny niż organ władzy publicznej, np. Okręgowa Rada Adwokacka, przysługuje nam prawo do złożenia **wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy**, który wnosimy do tego samego organu, który odmówił nam udzielenia informacji. **Pamiętajmy, iż w tym przypadku stosujemy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, właściwe dla odwołań, z pewnymi wyjątkami !**

Odwołanie wnosimy do organu wyższego stopnia do organu, który wydał nam decyzję o odmowie udzielenia informacji publicznej a w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosimy je do tego samego organu. Organem wyższego stopnia jest dla organów władzy publicznej są w przypadku jednostek samorządu terytorialnego Samorządowe Kolegia Odwoławcze a w przypadku innych organów wskazane w poszczególnych odrębnych przepisach organy centralne. Odwołanie/wniosek wnosimy w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji organu. Nasze odwołanie/wniosek nie muszą mieć szczególnej formy. Wystarczające jest, że wyrazimy nasze niezadowolenie z rozstrzygnięcia organu. W tej sytuacji organ zobowiązany będzie do rozpatrzenia naszego środka zaskarżenia w ciągu 14 dni od dnia ich otrzymania.

W przypadku ponownej odmowy udzielenia nam informacji publicznej tak przez utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji jak i decyzji o odmowie udzielenia nam informacji przy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przysługuje nam prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego. Skargę składamy do wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego ze względu na siedzibę organu II instancji. Skargę do sądu administracyjnego składamy za pośrednictwem organu II instancji, który odmówił nam udzielenia informacji publicznej. Oznacza to, iż skargę kierujemy na adres tego organu. W przypadku złożenia skargi do sądu administracyjnego organ II instancji jest zobowiązany przekazać w terminie 15 dni od dnia otrzymania naszej skargi akta sprawy i odpowiedź na skargę, a sąd rozpatruje naszą skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt i odpowiedzi organu na skargę. W pozostałym zakresie do postępowania przed sądem administracyjnym stosuje się przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



**SCHEMAT POSTĘPOWANIA W CELU  
UZYSKANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ**



#### **IV. AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ (wykaz)**

(w nawiasach adresy publikacyjne aktów, tj. rok, numer i pozycja w Dzienniku Ustaw RP pierwotnego tekstu aktu. Teksty ujednolicone, tj. z wprowadzonymi późniejszymi zmianami, można znaleźć w Internetowym Systemie Informacji Prawnej Sejmu RP pod adresem internetowym <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>)

- **Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej** (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 ze zm.)
- **Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 ze zm.)
- **Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.)

**Publikacja obejmuje ponadto części: „Prawo cudzoziemców do korzystania z edukacji w polskich szkołach” (opracowanie: Jadwiga Mączyńska) oraz „Prawo dostępu do informacji publicznej” (opracowanie: Jacek Borek).**

**Całość Przewodnika dostępna jest na stronie internetowej projektu Centrum Obywatelskiego dla Ofiar Dyskryminacji ze Względu na Pochodzenie Etniczne lub Narodowość [www.opc.uj.edu.pl/cpo](http://www.opc.uj.edu.pl/cpo)**