

Warszawa, 9 lutego 2016 r.

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa**

36/BW/SOWP/2016/SOKBT

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Gliwicach**
ul. Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice

sygn. akt **IV SAB/GI 26/16**

**ZGŁOSZENIE ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ
NA PODSTAWIE ART. 33 § 2 PRAWA O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI
ADMINISTRACYJNYMI¹**

Na podstawie art. 33 § 2 PPSA stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zgłasza swój udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze skargi (...) na beczynność Wójta Gminy Mierzęcice.

I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia

Misją naszego Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich. Jednym z podstawowych elementów zapewniających rozliczalność działania władz i wzmocnienie obywateli w procesie rządzenia, jest jawność życia publicznego. Od 13 lat w ramach jednego z głównych naszej organizacji – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – realizujemy nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej². Jawność jest wszak niezbędnym elementem wykonywania zasady zwierzchności narodu wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP oraz wykonywania społecznej kontroli.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

Wskazane okoliczności, składające się na doświadczenie naszej organizacji w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do sprawy ze skargi (...) w charakterze organizacji społecznej.

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako „PPSA”.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058), dalej jako: UDIP.

II. Stan faktyczny sprawy

Skarżący zwrócił się w marcu 2015 r. do Wójta Gminy Mierzęcice o udostępnienie informacji publicznej we wskazanym zakresie.

Wójt Gminy Mierzęcice, odpowiadając na wniosek, zwrócił się do (...) o podanie danych, które pozwolą na określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku (imię i nazwisko, nazwa osoby prawnej lub jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, adres). Wyznaczono w tym piśmie 7-dniowy termin, co istotne, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Po upływie wyznaczonego terminu poinformowano skarżącego o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

(...) złożył wówczas skargę na bezczynność Wójta Gminy Mierzęcice, argumentując ją tym, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga ujawnienia danych osobowych, bowiem prawo do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, a w związku z tym za wystarczające należy uznać informacje, które podał we wniosku. Wskazał także, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie stanowi podania w indywidualnej sprawie w rozumieniu art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), a nadto, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie zostało obwarowane szczególnymi wymogami, w szczególności nie wymaga dokładnego zidentyfikowania wnioskodawcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 22 września 2015 r. (IV SAB/GI 45/15), oddalił skargę (...) na bezczynność Wójta Gminy Mierzęcice. Sąd podzielił argumenty co do tego, że prawo nie przewiduje szczególnych wymagań wobec wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wskazano jednak, że wezwanie o podanie danych przez anonimowego dotychczas wnioskodawcę, było podyktowane koniecznością dokonania przez organ określonych czynności – wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

Wyrok wraz ze sporządzonym pisemnym uzasadnieniem został doręczony w dniu 3 listopada 2015 r. W dniu 2 grudnia 2015 r. skarżący poinformował Wójta Gminy Mierzęcice o tym, że nie złoży skargi kasacyjnej i **podał swoje dane, niezbędne do dokonania przez organ czynności, tj. wydania i doręczenia decyzji administracyjnej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej** [wyłączenie – SO, KBT].

Pomimo wysłania tej wiadomości i otrzymania przez organ danych niezbędnych do wydania i doręczenia decyzji, Wójt Gminy Mierzęcice nie podjął żadnego działania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Z treści odpowiedzi na skargę, datowanej na 19 stycznia 2016 r., wynika, że organ uznaje, iż sprawa o udostępnienie informacji publicznej „została zakończona, poprzez pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia” (str. 2 odpowiedzi na skargę z 19 stycznia 2016 r.).

III. Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Stowarzyszenie pragnie przychylić się do stanowiska, zaprezentowanego przez skarżącego, według którego Wójt Gminy Mierzęcice pozostaje w bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Należy z naciskiem podkreślić, że błędne jest stanowisko organu co do tego, iż postępowanie o udostępnienie informacji publicznej zostało w niniejszej sprawie zakończone wskutek pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

Owe błędne stanowiska wynika z nieuprawnionego przyjęcia przez organ, że do postępowania

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej (w tym także do postępowania poprzedzającego wydanie decyzji administracyjnej) stosuje się przepisy KPA.

1.

W ocenie Stowarzyszenia, z treści przepisu art. 16 ust. 2 UDIP nie można wyinterpretować normy prawnej, przyznającej kompetencje organowi do pozostawienia bez rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez stosowanie przepisów KPA.

Należy wskazać, że postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest ogólnym postępowaniem administracyjnym. Pierwsze z nich jest postępowaniem swoistym, regulowanym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Postępowanie to w sposób szczególny reguluje pismo inicjujące, tj. wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Jest to pismo odformalizowane, które nie musi spełniać wymogów stawianych podaniu w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej jest tylko częściowo sformalizowane, uproszczone. Powinno ono trwać krócej niż ogólne postępowanie administracyjne, normowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (świadczą o tym m.in. krótsze – względem ogólnego postępowania administracyjnego – terminy do udostępnienia informacji publicznej, przekazania skargi do sądu administracyjnego oraz rozpatrzenia sprawy z tej skargi).

2.

Kluczowe jest ustalenie zależności pomiędzy UDIP a KPA, zwłaszcza – w jakim zakresie KPA należy stosować do postępowania normowanego UDIP. Stowarzyszenie z naciskiem należy podkreślić, że specyfika postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej wymaga wąskiego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z art. 16 ust. 1 i 2 UDIP. Przepis ten stanowi o tym, że przepisy KPA stosuje się „do decyzji”. Z językowego punktu widzenia nie pozostawia wątpliwości, że KPA nie można stosować zatem do prowadzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej ani w całości, ani w tej części postępowania, która poprzedza wydanie decyzji administracyjnej.

3.

Wskazać w tym względzie należy na wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lutego 2014 r. (II SAB/Kr 316/13): **„Wyraźnie przy tym ustawodawca przesądził, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się nie do postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, ale do decyzji o odmowie jej udzielenia [wyłuszczenie – SO, KBT]** lub umorzeniu postępowania. Skoro tak, to po wniesieniu odwołania od decyzji organu o odmowie udostępnienia informacji publicznej, odwołanie to rozpoznaje właściwe samorządowe kolegium odwoławcze, które stosuje rozstrzygnięcia przewidziane w art. 138 K.p.a. W przypadku uchylecia przez organ odwoławczy decyzji organu i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania – ponownie rozpoznając wniosek o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany organ nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”.

W powołanym wyroku, Sąd, kwestionując możliwość wydania przez organ zobowiązany do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji postanowienia o zawieszeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej żądanej przez skarżącą, w sposób jednoznaczny wskazał, iż **całe postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej, w tym również**

fragment tego postępowania rozpoczynający się z momentem wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, toczy się właśnie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie w trybie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego [wytłuszczenie: *SO, KBT*]: „Nie ma dwóch odrębnych trybów postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, których stosowanie uzależnione byłoby od tego, czy na wniosek o jej udzielenie była już wydawana decyzja o odmowie udostępnienia, czy też nie było wydawanej takiej decyzji” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lutego 2014 r, II SAB/Kr 316/13).

Powyższe spostrzeżenia pozostają zgodnymi ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych: „Możliwość udostępnienia informacji publicznej na wniosek jest związana z koniecznością wszczęcia i prowadzenia określonego postępowania w sprawie jej udostępnienia” (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59-60). „Jest to postępowanie administracyjne o charakterze częściowo sformalizowanym, uregulowane fragmentarycznie w u.d.i.p., które **co do zasady nie powinno toczyć się w trybie unormowanym w k.p.a., gdyż nie wskazuje na to ani u.d.i.p., ani też nie zostały spełnione przesłanki art. 1 § 1 k.p.a.** Sprawa udostępnienia informacji publicznej nie jest bowiem sprawą indywidualną, która w każdym wypadku jest rozstrzygana poprzez wydanie decyzji administracyjnej” (por. S. Szuster, *Komentarz do art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, SIP LEX).

„Podkreślić należy, że gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w szerszym zakresie niż to wynika z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to uczyniłby to w sposób wyraźny m.in. w art. 13 przez wskazanie środka zaskarżenia w przypadku nieudzielenia informacji w terminie. Przepis ten bowiem określa termin i sposób poinformowania wnioskodawcy o powodach opóźnienia” (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05).

„Podkreślić również należy, że postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się – poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. oraz wynikającym z regulacji art. 15 ust. 2 u.d.i.p. – w trybie unormowanym w k.p.a.” (wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12).

Z kolei WSA w Krakowie w jednym z wyroków wskazał, że: „Postępowanie, którego przedmiotem jest żądanie udostępnienia informacji publicznej jest odrębnym postępowaniem o charakterze administracyjnym, ale zasadniczo innym niż jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w szczególności w art. 61-126 K.p.a. Tym samym to postępowanie kończy się, co do zasady, udostępnieniem wnioskowanej informacji, czyli podjęciem przez zobowiązany organ czynności technicznej. Przy tak prowadzonym postępowaniu nie ma podstaw do chociażby odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a., a tym przepisów o zawieszaniu postępowania administracyjnego” (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 grudnia 2013 r. II SAB/Kr 241/13).

Należy z naciskiem podkreślić, że dopiero w sytuacji, gdy organ zobowiązany do wykonania czynności materialno-technicznej – do udostępnienia wnioskowanej informacji – dostrzeże przeszkody przemawiające przeciwko udostępnieniu informacji, organ ten wszczyna postępowanie administracyjne *sensu stricte* w sprawie odmowy udostępnienia informacji, kończące się wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. W tym względzie istotne znaczenie ma okoliczność, że art. 16 UDIP „wprowadza szcztątkową regulację drugiego, obok postępowania w sprawie udostępnienia informacji, postępowania administracyjnego: postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jest ono wszczynane z urzędu

przez podmiot, który był adresatem wniosku złożonego na podstawie art. 10 u.d.i.p. i stanowi kontynuację postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej zawsze będzie kończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, podczas gdy postępowanie w sprawie udostępnienia informacji kończy się czynnością materialno-techniczną – wydaniem informacji, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej” (por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59-60).

W końcu, wskazać należy, że „Postępowanie, którego przedmiotem jest żądanie udostępnienia informacji publicznej jest odrębnym postępowaniem o charakterze administracyjnym, ale zasadniczo innym niż jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w szczególności w art. 61-126 K.p.a. Tym samym to postępowanie kończy się, co do zasady, udostępnieniem wnioskowanej informacji, czyli podjęciem przez zobowiązany organ czynności technicznej. **Przy tak prowadzonym postępowaniu nie ma podstaw do chociażby odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a., a tym przepisów o zawieszaniu postępowania administracyjnego [wytluszczenie – SO, KBT]**” (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 grudnia 2013 r., II SAB/Kr 241/13; podobnie WSA we Wrocławiu w sprawach o sygn.: IV SAB/Wr 79/14, IV SAB/Wr 81/14, IV SAB/Wr 82/14, IV SAB/Wr 8/14).

4.

Przyjęcie stanowiska organu prowadzi do nieakceptowalnych skutków, których nie można przyjąć ze względu na specyfikę postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Jeżeli przyjąć, za organem, że KPA stosuje się także do postępowania przed wydaniem decyzji administracyjnej, należałoby stosować także szereg innych instytucji prawnych, regulowanych przez ogólne postępowanie administracyjne.

W postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej jednakże nie występuje zatem cały szereg mechanizmów ogólnych postępowania administracyjnego. Nie obowiązuje zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 §1 KPA) ze szczególnym uwzględnieniem prawa stron do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, nie obowiązuje nadto zasada ugodowego załatwiania spraw (art. 13 KPA), nie informuje się pozostałych stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 §4 KPA), nie można przekazać sprawy do właściwego organu (art. 65 §1 KPA), a wnioskodawcy nie przysługuje zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie ani na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 KPA).

Przyjęcie prezentowanego przez organ poglądu prowadziło do nadmiernego i niezgodnego z prawem przedłużenia procedury wykonywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie konweniowałoby to z zasadami dostępu do informacji publicznej, na które Stowarzyszenie wskazało na wstępie, tj. m.in. odformalizowania i szybkości.

5.

Oczywiste jest, że do wydania decyzji administracyjnej konieczne jest posiadanie danych o wnioskodawcy, koniecznych do wydania decyzji. O przekazanie tych danych organ powinien się do wnioskodawcy zwrócić. Podstawą tego działania nie może być jednak wezwanie do usunięcia braków formalnych podania (z uwagi na to, że na tym etapie KPA się nie stosuje), ale poinformowanie wnioskodawcy, że bez żądanych danych złożony przez niego wniosek nie może zostać zrealizowany. Jest to konsekwencja owej częściowej formalizacji postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, na którą wskazuje M. Jaśkowska w cytowanej powyżej publikacji.

Zatem, dopóki wnioskodawca nie poda organowi danych koniecznych do wydania decyzji, dopóty wniosek nie może zostać zrealizowany. Niemniej jednak nie ma podstaw do pozostawienia wniosku bez rozpoznania, bowiem – jak już wskazano – wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie jest podaniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest szczególnym rodzajem pisma procesowego, właściwym dla postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, normowanego przepisami UDIP.

IV. Podsumowanie

Sieć Obywatelska Watchdog Polska pragnie przychylić się do stanowiska skarżącego, zarzucającego organowi pozostawianie w bezczynności. Stowarzyszenie wskazuje, że w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, w tym na etapie przed wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie stosuje się norm ogólnego postępowania administracyjnego, normowanego przepisami KPA. Z tego powodu Wójt Gminy Mierzęcice nie miał kompetencji do pozostawienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez rozpoznania. Wobec tego nie można przyjąć, że w sprawie z wniosku (...) postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zostało zakończone. W postępowaniu tym stosuje się tylko te przepisy KPA, które odnoszą się do wymogów decyzji i jej skutecznego doręczenia, aby wydana decyzja mogła wywoływać przypisane jej skutki prawne.

Stowarzyszenie pragnie także zwrócić uwagę, iż skarżący (...) w dniu 2 grudnia 2015 r., za sprawą przesłania wiadomości e-mail do organu, przekazał Wójtowi Gminy Mierzęcice dane niezbędne do wydania decyzji administracyjnej. W związku z tym z uwagi na to, że organ w terminie uregulowanym w art. 13 ust. 1 UDIP nie zrealizował wniosku skarżącego ani w sposób pozytywny (czyli nie udostępnił żądanej informacji publicznej), ani w sposób negatywny (czyli nie wydał decyzji administracyjnej pomimo posiadania niezbędnych danych do wydania decyzji i jej doręczenia), Wójt Gminy Mierzęcice pozostaje w bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W związku z powyższym wnosimy o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu sądowym ze skargi (...) i uwzględnienie argumentów przedstawionych w niniejszym piśmie procesowym.

W załączeniu:

- statut stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wraz z odpisem z KRS,
- uchwała zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska o zgłoszeniu udziału w postępowaniu ze skargi (...) na bezczynność Wójta Gminy Mierzęcice w sprawie o sygn. akt IV SAB/GI 26/16,
- dwie kopie niniejszego przystąpienia.