

Warszawa, 19 listopada 2018 r.

345/SO/SOWP/2018/SOKBT

Mirosław Lenk
PREZYDENT MIASTA RACIBÓRZ
ul. Króla Stefana Batorego 6
47-400 Racibórz

Stanowny Panie Prezydencie,

reprezentowane przez nas Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (Stowarzyszenie) podejmuje działania na rzecz upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego. Stowarzyszenie realizuje swoją misję w szczególności poprzez działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej, wspieranie osób i organizacji w sprawowaniu kontroli obywatelskiej oraz podejmowanie działań na rzecz propagowania etyki życia publicznego.

Stowarzyszenie służy pomocą i wsparciem instytucjom lub osobom działającym w obszarze celów statutowych Stowarzyszenia, zarówno prowadząc poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej, jak i występując w charakterze strony postępowań administracyjnych oraz sądownoadministracyjnych, karnych lub uczestnika tych postępowań jako organizacja społeczna.

Równie ważnym aspektem działalności Stowarzyszenia jest prowadzenie działalności oświatowej, podejmowanej na rzecz zwiększania świadomości obywateli w zakresie korzystania z prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji RP oraz upowszechnianie wiedzy związanej z udostępnianiem informacji publicznej i instrumentami kontroli społecznej organów władzy publicznej. W opinii Stowarzyszenia, dla realizacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej kluczowa jest zarówno świadomość osoby występującej z wnioskiem o udostępnienie informacji, jak i prawidłowa postawa podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia.

Od 2003 roku Stowarzyszenie działa w obszarze prawa do informacji publicznej, postrzeganego nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy.

W poście opublikowanym przez Jawny Racibórz w dniu 24 września 2018 r. na portalu facebook przeczytaliśmy o przeprowadzaniu eksperymentów przez prezesa jednej z raciborskich spółek komunalnych podczas realizacji wniosku o udzielenie informacji publicznej. Autorzy wpisu przywołali treść pisma, które otrzymali od prezesa spółki w odpowiedzi na swój wniosek:

Przyznaje się, że włączyłem się do dyskusji z zamiarem pewnego eksperymentu. Chciałem zbadać, czy celem Pana działania jest rozwiązanie pewnego problemu, czy też instrumentalne wykorzystanie realnie

istniejącego problemu w innych zamiarach. Dlatego każdy list zawierał element dystansowania się od Pana, a z drugiej strony postawę akceptującą, aż po współpracę. Dwie strony, na mój użytek nazwane: adrenalina, problem. Prywatnie postawiłem na adrenalinę. Moja satysfakcją jest to, że zaledwie po kilku zdaniach prawidłowo oceniłem Pańskie intencje. Niewątpliwie adrenalina ! Reszta jest nieistotna. Z każdym, kolejnym listem potwierdzał Pan pierwotne założenia. Dla mnie sukces.

Pragniemy wyrazić dwie kwestie, które naszym zdaniem mają istotne znaczenie dla przedmiotowej sprawy.

Prawo do informacji uznane zostało przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za fundamentalne prawo w demokracji. W wyroku *Társaság a Szabadságjogokért* przeciwko Węgrom (skarga nr 37374/05) Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trybunał) wskazał m. in.: *prawodawstwo nie może pozwolić na samowolne ograniczenia, gdyż mogą one stać się formą pośredniej cenzury (§ 27)*. Wskazał, że gromadzenie informacji jest koniecznym działaniem do przygotowywania publicznej debaty.

W innym wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r. ze skargi Młodzieżowej Inicjatywy na Rzecznika Praw Człowieka przeciwko Serbii (skarga nr 48135/06) Trybunał w stwierdził naruszenie art. 10 EKPC. Znaczenie tego wyroku sprowadza się do konstatacji, że naruszenie art. 10 EKPC może nastąpić nie tylko przez przepisy prawa krajowego, które naruszają w nieuzasadniony sposób i w nadmiernym zakresie prawo do informacji publicznej, wywodzone z art. 10 EKPC, ale także może polegać na działaniach faktycznych, zmierzających do arbitralnego nieudostępniania informacji publicznych. Istotnym elementem tego orzeczenia jest wspólna i zbieżna opinia wydana przez sędziów SAJÓ I VUČINIĆ. Sędziowie zaznaczyli na wstępie, że *wydane orzeczenie jest szczególnie ważne dla tych krajów, gdzie nawet w dzisiejszych czasach utrwalone zwyczaje utrudniają dostęp do danych, które w czasach totalitaryzmu były wykorzystywane dla celów opresyjnych przez tajne służby*. Sędziowie podkreślili w dalszej części potrzebę interpretowania art. 10 EKPC zgodnie z międzynarodowymi rozwiązaniami dotyczącymi swobody informacji. Odnosząc się do wymagań demokracji w państwie informacyjnym sędziowie podkreślili, że w we współczesnych czasach, w dobie powszechnej dostępności Internetu zacierą się granica pomiędzy prasą a obywatelami, zaś demokracja wymaga transparentności, do której prawo mają wszyscy obywatele.

Natomiast w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r.: *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes (OVESSG)* przeciwko Austrii (skarga nr 39534/07) Trybunał odniósł się do postanowień w swoim prawie precedensowym dotyczącym art. 10 i dostępu do informacji. Trybunał przypomniał, że w jego opinii prawa do otrzymywania informacji nie można interpretować jako narzucenia państwu obowiązku zbierania i upowszechniania informacji z własnej inicjatywy. Jednakże Trybunał podkreślił, że ostatnio skłania się ku szerszej interpretacji pojęcia swobody otrzymywania informacji i tym samym ku uznaniu prawa dostępu do informacji.

Natomiast ETPC w wyroku z 8 listopada 2016 r. (skarga nr 18030/11) zauważył:

Trybunał uznał, że skarżąca w obecnej sprawie chciała wykonywać prawo do przekazywania informacji w sprawie o znaczeniu publicznym i ubiegała się o dostęp do informacji w tym celu, a informacja ta była konieczna do wykonywania jej prawa do wolności wyrażania opinii. Informacja w sprawie wyznaczania obrońców z urzędu nieuchronnie miała istotne znaczenie w interesie publicznym. Nie było powodów, by wątpić, że przedmiotowe badanie obejmowało informacje, które skarżąca zobowiązała się przekazywać opinii publicznej, a opinia publiczna miała prawo je

otrzymać, Trybunał zaś uznał, że dla wypełnienia przez skarżącą tego zadania konieczne było uzyskanie dostępu do żądanej informacji. Wreszcie, informacja była gotowa i dostępna.

(...)

Trybunał uznał, że skarżąca zamierzała wnieść wkład do debaty na temat sprawy o znaczeniu publicznym, a odmowa uwzględnienia jej wniosku faktycznie utrudniła wniesienie jej wkładu do debaty publicznej o sprawie o znaczeniu ogólnym.

Potwierdzenie, iż prawo do informacji publicznej jest częścią prawa wyrażonego w art. 10 ust. 1 EKPC ma doniosłe znaczenie dla demokracji. Zauważyć należy, iż polski ustawodawca zdecydował, iż ochrona tego prawa jest tak ważna, że zdecydował się wprowadzić do art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej sankcji karnej.

Nieuzasadniona odmowa udostępnienia informacji, a także prowadzenie „eksperymentów” w związku z wykonywaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie jest uprawnione. Każde nieuprawnione przedłużanie wykonania wniosku może skutkować postępowaniem sądowym. W interesie publicznych ze względu na charakter prawa do informacji jest maksymalna jawności działania „podmiotów publicznych”.

Nadto zwracamy uwagę, iż zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej „od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Już z powołanego przepisu wynika, że podmiotowi zobowiązanemu zakazuje się dokonywania statusu wnioskodawcy. Istotne znaczenie ma bowiem jedynie fakt, czy podmiot posiada informację, czy ta stanowi informację publiczną i czy nie korzysta ona z przesłanek ograniczających jej dostęp (odpowiednio art. 4 ust. 3, art. 1 ust. 1, art. 5 UDIP). Stanowisko to potwierdzone zostało w literaturze:

Przy tak szerokim rozumieniu pojęcia „każdy” w komentowanym przepisie praktyczne problemy mogą powstać wtedy, gdy wnioski składane są telefonicznie bądź pocztą internetową, co uniemożliwia indywidualizację wnioskodawcy, a tym samym adresata udzielonej informacji publicznej. Wydaje się, że w sytuacji, gdy żądana informacja nie jest informacją przetworzoną i jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych, podmiot zobowiązany powinien jej niezwłocznie udzielić, nie starając się ustalić, dla kogo w istocie jest przeznaczona¹.

Ustawodawca skonkretyzował tryb wnioskowy udostępnienia informacji publicznej w art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym na wniosek udostępniana jest informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. W przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ustanowiono zaś wymogów, jakie powinien spełniać wniosek o udostępnienie informacji publicznej

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że procedurę wnioskową w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej cechuje minimum wymogów formalnych, bowiem założeniem ustawodawcy było stworzenie postępowania odformalizowanego i uproszczonego². Tak przyjęte stanowisko uzasadniane jest przede wszystkim tym, że do postępowania w trybie dostępu do informacji

¹ Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława. *Art. 2. w: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III. Wolters Kluwer, 2016.

² zob. przykładowo wyrok WSA z 26.02.2015 r., sygn. akt II SAB/GI 2/15, CBOSA,

publicznej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³ (z wyłączeniem formalnej odmowy udostępnienia informacji publicznej, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Stanowisko powyższe Naczelny Sąd Administracyjny sformułował w wyroku o sygn. akt I OSK 1280/15 oraz I OSK 1238/15⁴:

Jeżeli zatem wnioskodawca domaga się udzielenia informacji prasie, a więc powołuje się na swój przymiot wynikający z art. 7 ust. 2 pkt 1 lub pkt 5 Prawa prasowego, to winien go wykazać, bo bez tego nie może uzyskać żadnej informacji prasowej, w odróżnieniu od udostępniania informacji w trybie u.d.i.p., o którą mogą ubiegać się również osoby anonimowe, posługujące się przykładowo jedynie nazwą internetową. W stosunku do tego rodzaju bytów wirtualnych nie zachodzi potrzeba ustalenia ich prawdziwych danych, chyba że w sprawie zachodzi potrzeba wydania decyzji.

W tej kwestii zwrócić należy również uwagę na stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wyrażone w piśmie z 15 grudnia 2009 r.⁵:

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w doktrynie, która stoi na stanowisku, iż (...) wprawdzie podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej mogą na użytek trybu udzielania tej informacji opracować we własnym zakresie wzór wniosku ułatwiający wnioskodawcom sprecyzowanie żądania w tym zakresie, ale w żadnym wypadku nie mogą uzależniać skuteczności złożenia takiego wniosku od wniesienia go na właściwym (opracowanym przez siebie) druku. Z ustawy nie wynika obowiązek ujawniania danych osobowych przez osobę zwracającą się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Wystarczy podanie adresu do korespondencji lub sposobu kontaktu (skrytka pocztowa, poczta e-mail). Oznacza to, że podmiot zobowiązany do jej udzielania nie ma uprawnień do żądania tych danych (...). Konkludując, wniosek pisemny w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej powinien być sformułowany w taki sposób, aby udzielenie żądanej informacji było możliwe poprzez przesłanie jej na wskazany adres, względnie, aby możliwe było wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Mamy nadzieję, że Pan Prezydent, jako właściciel spółki, podejmie odpowiednie kroki w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji.

W przypadku wątpliwości pozostajemy do dyspozycji.

Katarzyna Batko-Tołuć

CZŁONKINI ZARZĄDU
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Szymon Osowski

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017 poz. 1257 ze zm.), dalej jako: KPA,

⁴ Wyroki NSA z dnia 12 lutego 2016 r. o sygn. akt I OSK 1280/15, I OSK 1238/15, CBOSA,

⁵ Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 15 grudnia 2009 r., znak DOLIS-440-572/46887.

POTWIERDZENIE NAI



00459007734999255767

przesyłki poleconej nr

NADAWCA: **Sieć obywatelska - Watchdog Polska**
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
NIP: 526-284-28-72, REGON: 015690020
Tel. +48 22 844 73 55, fax: 22 207 24 09

.....
kod pocztowy miejscowość

ADRESAT: **Prezydent Miasta Racibon**

.....
ul. Batorska 6
47 400 Racibon

.....
kod pocztowy miejscowość

Potwierdzenie doręczenia albo zwrotu

SMS/E-MAIL

Potwierdzenie odbioru Priorytetowa
 A B Gabaryt

Masa **0070** kg g Oplata **5,20** gr



Na stronie <http://emonitoring.poczta-polska.pl> można sprawdzić status nadanej przesyłki rejestrowanej.