

Stowarzyszenie Sieć obywatelska
– Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

135/BW/SOWP/2016/SOKBT

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Sygn. akt: II SAB/Wa 155/16

Zgłoszenie organizacji społecznej
na podstawie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹

Na podstawie art. 33 § PPSA Stowarzyszenie Sieć obywatelska – Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zgłasza swój udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze skargi Tymona Radzika (sygn. akt II SAB/Wa 155/16).

I. Uzasadnienie przystąpienia Stowarzyszenia

Misją naszego Stowarzyszenia 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 projektów Stowarzyszenia – 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.

Stowarzyszenie prowadzi poradnictwo w zakresie spraw związanych z obywatelskim prawem do informacji publicznej. Jesteśmy wielokrotnie stroną postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych, jak również uczestnikiem tych postępowań jako organizacja społeczna.

Wskazane okoliczności składając się na doświadczenie Stowarzyszenia w zakresie prawa do informacji publicznej, przemawiają, naszym zdaniem, za dopuszczeniem Stowarzyszenia do sprawy ze skargi Tymona Radzika w charakterze organizacji społecznej.

II. Stan faktyczny sprawy

Wnioskodawca, Tymon Radzik, zwrócił się do Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (dalej jako: „NASK”) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści (e-mail z dnia 21 listopada 2016 r.):

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.

Na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, wnoszę o przesłanie na ten email informacji publicznej, w postaci:

- skanu/fotokopii obowiązującej umowy zawartej między NASK a Agora S.A. o wydzierżawienie domen polska.pl i poland.pl zawartej w 2011 r.

W dniu 7 grudnia 2016 r. wnioskodawca otrzymał pismo od podmiotu zobowiązanego, w którym zażądano od wnioskodawcy przedstawienia oświadczenia o jego pełnoletniości:

„(...) uprzejmie prosimy o złożenie oświadczenia, że jest Pan osoba pełnoletnią tj. posiadającą ukończone 18 lat życia. Zgodnie z polskim Kodeksem cywilnym (art. 11 Kc) wyłącznie osoby pełnoletnie posiadają pełną zdolność do czynności prawnych i jako takie mogą samodzielnie składać wnioski w postępowaniu administracyjnym, w tym w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej. W imieniu osób które nie posiadają zdolności do czynności prawnych (w tym osób które są pełnoletnie) w postępowaniu administracyjnym działają ich przedstawiciele ustawowi (co do zasady rodzice)” (pismo z dnia 7 grudnia 2016 r., pisownia oryginalna).

Dalej wskazano, że oświadczenie o pełnoletniości należy złożyć w ciągu 7 dni od dnia otrzymania pisma drogą elektroniczną, natomiast

„Brak powyższego oświadczenia będzie skutkowało pozostawieniem Pańskiego wniosku bez rozpatrzenia” (pismo z 7 grudnia 2016 r.).

Tego samego dnia, tj. 7 grudnia 2016 r., Tymon Radzik skierował do NASK wiadomość e-mail, w której wskazał na niedopuszczalność żądania złożenia takiego oświadczenia. Wskazał także, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu.

Pomimo wezwania w wiadomości z dnia 7 grudnia 2016 r. do natychmiastowego merytorycznego rozpoznania wniosku, NASK nie zrealizował czynności materialno-technicznej udostępnienia informacji publicznej, ani nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, w związku z czym skarżący złożył skargę na bezczynność NASK.

W odpowiedzi na skargę NASK kwestionuje prawo wnioskodawcy do informacji publicznej jako osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W dalszej części odpowiedzi na skargę wskazano, że żądana przez wnioskodawcę informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy (str. 4 odpowiedzi na skargę z dnia 3 marca 2016 r.).

III. Problem prawny

W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy prawo do informacji publicznej (gwarantowane w art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 UDIP) przysługuje „każdemu”, czyli także osobie, która ze względu na wiek posiada ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W dalszej kolejności kluczowe znaczenie ma legitymacja procesowa takiej osoby w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

W ocenie Stowarzyszenia działanie NASK stanowi próbę faktycznego ograniczenia prawa do wiedzy o sprawach publicznych poprzez nieuprawnione poszukiwanie ograniczeń podmiotowych prawa do informacji publicznej, ściślej rzecz biorąc – ograniczeń podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej. Stowarzyszenie pragnie przystąpić do tego postępowania, bowiem takie stanowisko stanowi niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa ograniczenie prawa człowieka do informacji publicznej.

IV. Stanowisko Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Stowarzyszenie przychyliła się do zarzutów wyrażonych w skardze Tymona Radzika i popiera przedstawioną przez niego argumentację. Ponadto Stowarzyszenie pragnie wskazać, co następuje.

V. Uwagi wstępne

[1]

Na wstępie należy wskazać, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej była informacja publiczna, a adresat tego wniosku, tj. NASK, jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

[2]

Zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Dostęp do informacji publicznej przysługuje każdemu a od osoby wykonującej to prawo nie można żądać interesu prawnego (art. 2 ust. 2).

Prawo każdego obywatela do uzyskania spornych informacji wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, **a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.**

Do definicji informacji publicznej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że należy za informację publiczną należy uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., II SA 1956/02 oraz wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02). Wykładnia pojęcia informacji publicznej dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny opiera się przede wszystkim na treści art. 61 Konstytucji RP, wskazującego jako kryterium udostępniania informacji, czy dotyczy ona działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Spośród informacji dotyczących podmiotów innych niż władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych, charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, a więc wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

[3]

Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa jest instytutem badawczym, działającym w oparciu o Statut nadany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Paragraf 2 Statutu NASK stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 28/2011 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 marca 2011 roku nadaje Instytutowi NASK osobowość prawną, natomiast jako organ sprawujący nadzór nad Instytutem wyznacza ministra właściwego do spraw nauki (§ 6 statutu).

Zgodnie z § 8 statutu zakres działania Instytutu w zakresie podstawowej działalności polegającej na prowadzeniu badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie telekomunikacji, teleinformatyki, bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych, bezpieczeństwa w zakresie utrzymania domen internetowych, funkcjonowania systemu domen internetowych przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych, obejmuje:

- 1) prowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych finansowanych ze środków finansowanych na naukę, którymi dysponuje minister właściwy do spraw nauki,

- 2) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych z innych źródeł, w tym także ze środków Unii Europejskiej i środków NATO.

Działalność Instytutu Badawczego NASK finansowana jest ze środków publicznych i Instytut wykonując powierzone zadania dysponuje środkami publicznymi. Nie ulega więc wątpliwości, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej NASK należy do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

Wskazać należy, że ustawa z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa informację publiczną bardzo szeroko, jako każdą informację w sprawach publicznych. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. W związku z tym, dla wyjaśnienia pojęcia sprawy publicznej, należy kierować się treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak więc informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treści wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów urzędowych, odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Z uwagi na to, że przedmiotem wniosku było udostępnienie umowy, zawartej przez ten podmiot w związku z wykonywanymi przez jednostkę zadaniami, finansowanymi ze środków publicznych, przedmiotem wniosku było udostępnienie informacji publicznej.

[4]

Stowarzyszenie pragnie wskazać, że jednoznacznie nagannie należy ocenić postępowanie NASK, polegające na wskazaniu, że żądana przez wnioskodawcę informacja jest objęta tajemnicą przedsiębiorcy (o której mowa w art. 5 ust. 2 UDIP) bez wydania decyzji administracyjnej. Skutkiem tego postępowanie nie zostało zakończone ani w sposób pozytywny (poprzez udostępnienie wnioskodawcy żądanej informacji publicznej), ani w sposób negatywny (poprzez wydanie decyzji administracyjnej).

NASK jest świadome konieczności wydania decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy uznaje, że informacja publiczna nie może zostać udostępniona z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dawniej: Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) toczyło spór o udostępnienie informacji publicznej w postaci umów pomiędzy NASK a Agorą S.A. (podobnie jak w niniejszej sprawie Tymon Radzik). NASK w piśmie z dnia 29 marca 2012 r. (znak: NASK/N20093915) poinformowało, że informacja ta nie może zostać udostępniona z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, jednakże nie została wydana w tym zakresie decyzja administracyjna.

W związku z toczącymi się na przestrzeni lat postępowaniami o ujawnienie przez NASK zawieranych przez nie umów, Stowarzyszenie pragnie wyrazić przekonanie, że podniesione przez NASK argumenty nie wynikają w istocie z wątpliwości prawnych, uniemożliwiających kontynuowanie postępowania o udostępnienie informacji publicznej.

ale wynikają z braku woli jawnego działania, w tym zwłaszcza z niechęci do ujawnienia umów zawieranych z Agorą S.A.

W niniejszej sprawie gdyby podmiot zobowiązany – NASK – chciał wdać się w merytoryczny spór co do zasadności nieudostępnienia umów, o których przekazanie zwrócił się wnioskodawca, wydałby decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dzięki temu możliwe byłoby toczenie sporu co do *meritum*. W miejsce decyzji podmiot zobowiązany poszukuje ograniczeń podmiotowych w prawie do informacji publicznej. Ograniczenia te jednak są bezzasadne, co Stowarzyszenie pragnie uargumentować w następujący sposób.

VI. Uprawnienie każdego, w tym osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych, do uzyskiwania informacji publicznej na wniosek

[1]

Na wstępie należy z naciskiem wskazać, że udostępnianie informacji publicznej następuje na podstawie przepisów UDIP, które normują odrębne postępowanie administracyjne od tzw. ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego przepisami KPA. W tymże szczególnym (bowiem uproszczonym, gdyż tylko częściowo sformalizowanym) postępowaniu uprawnienie do uzyskiwania informacji publicznej w drodze wnioskowej przysługuje „każdemu” (art. 2 ust. 1 UDIP), a zatem nie tylko osobie pełnoletniej tudzież posiadającej pełną zdolność do czynności prawnych.

Postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest bowiem 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).

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 [wytluszczenie – *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** [wytluszczenie: *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).

[2]

Należy także zauważyć, że zasadą dostępu do informacji publicznej jest anonimowość. Zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Przepisy UDIP nie określają wymaganych danych, które muszą być uwzględnione we wniosku o udostępnienie informacji publicznej, bowiem art. 10 ust. 1 UDIP stanowi o tym, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

[3]

Przepisy UDIP nie normują wymagań wobec wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w związku z czym przyjęć należy, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi składać się co najmniej tylko z dwóch elementów: 1) wskazania informacji publicznej, będącej przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, 2) określenie sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej (*vide* art. 14 ust. 1 UDIP).

Nie ma zatem konieczności podawania we wniosku o udostępnienie informacji publicznej jakichkolwiek danych o wnioskodawcy, bowiem są to informacje irrelewantne w procedurze udostępniania informacji publicznej.

W związku z tym należy wskazać, że z przepisów UDIP nie można w żaden sposób wyinterpretować normy prawnej, która zezwalałaby wyłącznie osobom pełnoletnim tudzież posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych do korzystania z prawa do informacji publicznej na kanwie UDIP.

Przyjęcie odmiennego stanowiska stanowiłoby wprost naruszenie art. 2 ust. 1 UDIP, który stanowi o tym, co warto raz jeszcze wskazać, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Ponadto, odmienne stanowisko byłoby nie do zaakceptowania z uwagi na wiążące się z nim konsekwencje.

Można bowiem wysunąć tezę, że podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznej jest jej ogłaszanie w Biuletynie Informacji Publicznej (na podstawie art. 8 ust. 3 UDIP). Można określić to jako podstawowy sposób uzyskiwania informacji, bowiem zgodnie z art. 10 ust. 1 UDIP, jeżeli w ten sposób udostępni się informację publiczną, to po stronie podmiotu zobowiązanego nie aktualizuje się obowiązek udostępniania jej na wniosek (wystarczy wówczas, że podmiot zobowiązany poinformuje wnioskodawcę zwykłym pismem lub mailem o adresie strony WWW Biuletynu Informacji Publicznej, pod którym znajdzie on informację publiczną, będącą przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej). Poza tym informacje w BIP są dostępne dla każdego, niezależnie od czasu i miejsca, udostępniane są nieodpłatnie, a ponadto są opatrywane tzw. metadanymi (*vide* art. 8 ust. 6 UDIP). Jednak, co najistotniejsze na kanwie niniejszej sprawy, informacje dostępne w BIP są dostępne dla każdego, niezależnie od m.in. wieku. Taki stan rzeczy konweniuje z art. 2 ust. 1 UDIP.

Gdyby przyjęć jednak, że z trybu uzyskiwania informacji publicznej na wniosek mogą korzystać tylko osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, to okazałoby się, że w przypadku podmiotów, które nie udostępniają informacji publicznej w BIP, osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych nie może uzyskać określonych informacji. Doprowadziłoby to do nieuprawnionego różnicowania sytuacji podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej (a uprawnionym jest, jak już wskazano, „każdy”).

[4]

W związku z tym, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej może złożyć skutecznie każdy (co wiąże się z zaktualizowaniem się obowiązku udostępnienia informacji publicznej po stronie podmiotu zobowiązanego), z przepisów UDIP nie można w żaden sposób wyinterpretować normy prawnej do żądania od wnioskodawcy, przez podmiot zobowiązany, oświadczenia o pełnoletności. Z takim żądaniem zwrócił się NASK w piśmie z dnia 7 grudnia 2016 r.

Trzeba napisać wprost, że działanie podmiotu zobowiązanego w tym zakresie było nielegalne, bowiem nie znajdowało jakiegokolwiek podstawy prawnej. Znamienne jest, że w treści tego pisma NASK nie wskazał podstawy prawnej żądania oświadczenia o pełnoletności wnioskodawcy.

Ponadto warto zauważyć, że w treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 listopada 2015 r. wnioskodawca nie podał danych o swoim wieku, a zawarł jedynie informacje o swoim imieniu, nazwisku oraz adresie poczty e-mail. Należy poddać krytyce działanie podmiotu zobowiązanego, który – jak się zdaje – powziął z jakiegoś źródła informację o niepełnoletności wnioskodawcy. Uzyskiwanie wiedzy o wieku wnioskodawcy nie znajduje jakiegokolwiek podstaw prawnych.

VII. Zdolność procesowa wnioskodawcy na etapie postępowania sądownoadministracyjnego

W związku z powyższym, na etapie udostępniania informacji publicznej nie budzi wątpliwości, że wnioski o udostępnienie informacji publicznej mogą być składane przez każdego, w tym osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych. Co więcej, kwestia wieku oraz zdolności do czynności prawnych wnioskodawcy nie powinna stać się problemem na kanwie udostępniania informacji publicznej, bowiem jest to okoliczność irrelevantna.

Należy także wskazać, że niedopuszczalne jest żądanie wykazania przez organ jakiegokolwiek dokumentu, potwierdzającego pełnoletność. Innymi słowy, w ogóle nie powinien mieć miejsca spór co do możliwości składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez niepełnoletniego..

Ewentualne wątpliwości mogłyby zaistnieć na etapie procedury sądownoadministracyjnej w kontekście zdolności procesowej (w tym zdolność do wnoszenia skargi) osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych, w imieniu której nie działa przedstawiciel ustawowy.

Choć art. 26 § 1 PPSA stanowi o tym, że zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądownoadministracyjnych (zdolność procesową) mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, to kolejna jednostka redakcyjna wskazuje na to, że osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie (art. 26 § 2 PPSA).

Powyżej wskazano, że wnioskodawca mógł samodzielnie złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W związku z tym jest to czynność prawna, o której stanowi art. 26 § 2 PPSA, w związku z czym skargę w tej sprawie może wnieść on samodzielnie.

Wynika to z okoliczności, że przepisy dotyczące udostępniania informacji publicznej są swoistym postępowaniem administracyjnym, które przyznają każdemu prawo do skutecznego inicjowania tego postępowania.

VIII. Podmioty uprawnione do uzyskiwania informacji publicznej

W odpowiedzi na skargę NASK wskazał, że „prawo do informacji publicznej przysługuje jedynie pełnoletnim i nieubezprawionym osobom fizycznym, a więc wyłącznie osobom posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych” (str. 3 odpowiedzi na skargę z dnia 3 marca 2016 r.). Przywołano w tym względzie publikację Agnieszki

Piskorz-Ryń; Przemysława Szustakiewiczza oraz Ireny Kamińskiej i Małgorzaty Rozbickiej-Ostrowskiej. Stowarzyszenie nie zgadza się z zaprezentowanym stanowiskiem.

Słusznie wskazał w skardze skarżący na stanowisko Michała Bernaczyka, wyrażone w jego najnowszej monografii (M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 287-289):

„Standard międzynarodowej ochrony praw człowieka wymaga ochrony prawo do informacji także w odniesieniu do dzieci, za czym przemawia art. 13 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1898 r. [177] (przepis tej Konwencji jest pochodną art. 19 Deklaracji Praw Człowieka). Biorąc pod uwagę reinterpretacje art. 19 MPPOiP (...), należałoby zachować konsekwencje i interpretować analogicznie art. 13 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka. W 1989 r. Komitet Praw Człowieka podkreślił, że dzieci powinny korzystać z praw obywatelskich[178]. Komitet wskazał, że prawa wyszczególnione w art. 24 MPOiP [179] „nie są jedynymi, które Pakt uznaje w stosunku do dzieci, a te jako jednostki uprawnione powinny odnosić korzyści ze wszystkich praw obywatelskich wyrażonych w Pakcie”[180]. Jednakże komentarzy Konwencji o prawach dziecka przypominają, że "w aktualnej rzeczywistości, nadal nie rozpoznaje się dzieci w świetle ich ewoluującej dojrzałości, a w praktyce nie uznaje się je za zdolne i kompetentne do wykonywania [praw obywatelskich – M.B.]. Wyraźne włączenie praw obywatelskich do Konwencji jest niezaprzeczanym oświadczeniem o uprawnieniu, zdolności dzieci do cieszenia się fundamentalnymi swobodami"[181]. Nie będzie wystarczające, jeśli państwa- sygnatariusze Konwencji o prawach dziecka ograniczą się do praw w art. 13-17 Konwencji do krajowych konstytucji w charakterze praw podstawowych. „Konstytucja i (lub) pozostałe akty prawne powinny dokładniej określać, jak te prawa dokładnie stosować w odniesieniu do dzieci, jakie mechanizmy zostały ustanowione celem, aby chronić je w efektywny sposób oraz jakie środki są przewidziane w przypadku ich naruszenia"[182]. Trudno mi zatem zgodzić się z poglądem Mariusza Jabłońskiego, który proponuje „możliwość uzależnienia udostępnienia informacji publicznej na wniosek od faktu posiadania przez żądającego pełnej zdolności do czynności prawnej"[183]. Pomijając milczenie ustawodawcy zwykłego statutu informacyjnego dzieci, czym innym jest bowiem udostępnienie informacji publicznej, a czym innym - na czym Mariusz Jabłoński zdaje się opierać swoją argumentację - wydanie decyzji administracyjnej, której adresatem miałoby być dziecko. Dopiero wówczas można rozważać kwestię zdolności do bycia stroną stosunku administracyjnoprawnego. Zresztą nawet jeśli podążyć tropem cytowanego autora, to należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawowe odsyłają w tym zakresie do przepisów prawa cywilnego (art. 16 ust. 2 UDIP w zw. z art. 30 § 1 KPA), a te niekoniecznie wymagają od adresata decyzji pełnej zdolności do czynności prawnych, także w sytuacjach czynności rozporządzających (por. art. 15 ust. 2 UDIP i 14 § 2 KC).Prawo do informacji publicznej może nabierać znaczenia dla samego dziecka wraz z osiągnięciem pewnego stopnia rozwoju, jednakże w praktyce nie powinno podać w kolizję z jego dobrem. W szczególności dostęp do informacji publicznej nie powinien narażać na treści niedostosowane do stopnia jego rozwoju emocjonalnego i psychicznego [184]. W miarę dojrzewania i postępującego indywidualnego samorozwoju dziecko może, wręcz powinno korzystać z prawa do informacji publicznej ze względu na swe potrzeby edukacyjne, obowiązki szkolne lub edukację obywatelską (prawo do nauki)[185]. Należy to mieć na uwadze przy interpretacji art. 2 ust. 2 UDIP, zwłaszcza że wyraźni oczekuje tego ustrojodawca w art. 72 ust. 3 Konstytucji RP[186]”

W związku z powyższym Stowarzyszenie pragnie nie zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez NASK, które, podobnie jak przytoczone publikacje, nie konweniują ze standardami międzynarodowymi (które trafnie przedstawił Michał Bernaczyk) oraz są nie do pogodzenia z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 UDIP.

IX. Znaczenie prawa do informacji publicznej dla osób niepełnoletnich

Wartością w demokratycznym państwie prawnym jest edukacja, że ludzie od najmłodszych lat korzystają z przysługujących im praw, dzięki czemu od podstaw można nauczyć poszanowania dla demokracji, zainteresowania

sprawami publicznymi oraz wzbudzić świadomość obywatelską. Nie można bowiem uzależniać zaangażowanie w sprawy publiczne wyłącznie od przekroczenia 18 lat. Warunkiem koniecznym do rozwoju i budowania prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego jest umożliwienie skutecznego uzyskiwania informacji publicznej oraz egzekwowania realizowania obowiązków informacyjnych przez podmioty zobowiązane przez najmłodszych.

Znamienne i trafne są rozważania skarżącego co do racjonalności umożliwienia młodzieżowych rad gminy przy jednoczesnym braku zagwarantowania tymże gremiom i ich członkom możliwości skutecznego uzyskiwania (i dochodzenia realizacji tego prawa) informacji o sprawach publicznych. Wówczas działalność takich gremiów miałyby charakter iluzoryczny, bowiem opierałyby się wyłącznie na informacjach, które inne podmioty lub osoby przekazały członkom i członkiniom. Przykład ten, w ocenie Stowarzyszenia, obrazowo przedstawia konsekwencje stanowiska prezentowanego przez NASK, którego nie można zaakceptować.

X. Nieuprawnione pozostawienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez rozpoznania

Z treści odpowiedzi na skargę wynika, że organ pozostawił wniosek o udostępnienie informacji publicznej bez rozpoznania („W odpowiedzi na wiadomość e-mail z dnia 7 grudnia 2015 r. skarżący odmówił złożenia takiego oświadczenia [o pełnoletniości – przyp. S.O, K.B-T.], wobec czego organ pozostawił wniosek bez rozpoznania” (str. 3 odpowiedzi na skargę z dnia 3 marca 2016 r.).

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.

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.

„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 nieudzielenie 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 – dostrzega 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 szcążkową 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 [wyłączenie – 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).

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 niezadowolony terminie ani na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 KPA).

Przyjęcie prezentowanego przez organ poglądu prowadziłoby 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.

XI. Wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie

Jednocześnie Stowarzyszenie popiera wniosek skarżącego z 11 kwietnia 2016 r. o rozpoznanie sprawy na rozprawie oraz nieskierowania jej do rozpoznania w trybie uproszczonym. W ocenie Stowarzyszenia niniejsza sprawa ma istotne znaczenie dla funkcjonowania w demokratycznym państwie prawnym prawa do informacji publicznej, w związku z czym w interesie publicznym jest pogłębione rozpatrzenie sprawy i poznanie przez skład oceniający stanowisk stron oraz uczestników postępowania.

XII. Podsumowanie

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska stoi na stanowisku, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a w szczególności nie tylko osobie pełnoletniej tudzież posiadającej pełną zdolność do czynności prawnych. W związku z tym Tymon Radzik, jako osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych, mógł skutecznie złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej, co oznacza, że po stronie NASK

zaktualizował się obowiązek udostępnienia informacji publicznej (biorąc pod uwagę, że wniosek został skierowany do podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, a jego przedmiotem było udostępnienie informacji publicznej).

Na etapie udostępniania informacji publicznej całkowicie irrelevantny pozostaje wiek wnioskodawcy, a podmiot zobowiązany, do którego wpływa wniosek, nie ma żadnych kompetencji do uzyskiwania informacji o wieku wnioskodawcy. Podmiot zobowiązany nie ma także kompetencji do żądania od wnioskodawcy przedstawienia oświadczenia o pełnoletniości. Takie działanie nie znajduje podstawy prawnej, a co więcej – stanowi istotne naruszenie art. 2 ust. 1 UDIP.

Choć skarżący jest osobą ograniczoną w zdolności do czynności prawnych, może on, na podstawie art. 26 § 2 PPSA, skutecznie samodzielnie złożyć skargę na bezczynność NASK, w związku z tym, że na gruncie UDIP jest on uprawniony do samodzielnego złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Przy rozpatrywaniu tej sprawy nie można pomijać standardu międzynarodowego, zgodnie z którym prawo do informacji jest prawem człowieka, a dziecko powinno mieć możliwość korzystania z praw obywatelskich. Ponadto istotne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym ma zapewnienie możliwości skutecznego uzyskiwania informacji publicznej przez osoby najmłodsze, ze względów poznawczych i edukacyjnych.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak w niniejszym piśmie procesowym o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu oraz o uwzględnienie stanowisk i argumentów niniejszym przedstawionych.

Szymon Osowski

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ – WATCHDOG POLSKA



Katarzyna Batko-Toluć

WICEPREZESKA
SIECI OBYWATELSKIEJ – WATCHDOG POLSKA



Załączniki:

- uchwała zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska ws. przystąpienia do postępowania o sygn. II SAB/Wa 155/16,
- 3 kopie niniejszego pisma,
- wydruk statutu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska,
- wydruk KRS Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.