

Szczecin, 30 listopada 2016 r.

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

773/BW/SOWP/2016/SOBW

Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

**WNIOSEK O PODJĘCIE PRZEZ NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
UCHWAŁ MAJĄCYCH NA CELU WYJAŚNIENIE PRZEPISÓW PRAWNYCH,
KTÓRYCH STOSOWANIE WYWOŁAŁO ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

**(wniosek o skorzystanie z kompetencji RPO wysłowionej w art. 264 § 2 w zw. z art. 15 §
1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o wystąpienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwał mających na celu wywołanie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W ocenie Stowarzyszenia, szczególną uwagę w tej kwestii należy zwrócić na poniżej przedstawione odpowiednio zagadnienia. Mają one istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji publicznej. Ze wskazanymi problemami spotykamy się w naszej działalności, jak również są te problemy sygnalizowane przez osoby, którym pomagamy prawnie.

Za sprawą podjęcia uchwał we wskazanych sprawach zostałyby rozwiane wątpliwości interpretacyjne, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia pewności prawa i budowania zaufania obywateli i obywaterek do państwa. Poza tym rozwiązałyby istotne problemy dla osób korzystających z prawa do informacji publicznej.

I.

Zagadnienie prawne:

Czy art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1674, dalej jako „UDIP”) może być rozumiany w ten sposób, że uprawnia podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, tj. przed wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej?

Proponowane stanowisko:

Artykuł 16 ust. 1 UDIP nie uprawnia podmiotu zobowiązanego do stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, tj. przed wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji lub umorzenia postępowania.

UZASADNIENIE

1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 UDIP, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 UDIP przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Co istotne, art. 16 ust. 2 *ab initio* UDIP stanowi o tym, że „do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego” z zastrzeżeniami, o których stanowią kolejne punkty.

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.

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 własne] 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 uchylenia 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 własne*]: „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 orzecnictwa 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 orzecnictwa 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 szczątkową 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** [wytłuszczenie własne]” (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).

3. Wobec powyższego w procedurze udostępniania informacji publicznej, regulowanej przepisami UDIP, nie ma podstaw do żądania od wnioskodawcy podpisania wniosku – choćby podmiot zobowiązany zamierzał wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Nie ma też podstaw do pozostawiania wniosku bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 KPA.

Przyjęcie stanowiska organu prowadzi do nieakceptowalnych skutków, których nie można przyjąć ze względu na specyfikę postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Jeżeli przyjąć, że 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 prowadziłyby 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.

Zatem pogląd zaprezentowany przez stronę przeciwną nie jest także uzasadniony w świetle zamierzeń ustawodawcy. Intencją ustawodawcy było uczynienie prawa do informacji publicznej odformalizowanym i uproszczonym tak aby było łatwym do wykorzystywania przez obywateli. Dlatego też konieczność ponownego przesyłania sformalizowanego wniosku zdecydowanie komplikujące i przedłużające postępowanie nie jest zgodne z zamierzeniami ustawodawcy. Należy też przypomnieć, iż w związku z tym, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem Konstytucyjnym to wszelkie założenia ustaw je precyzujących należy interpretować wąsko aby nie ograniczać dostępności informacji publicznej.

Cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja art. 10 ust. 2 ustawy, który przewiduje, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, uzasadnia wywód, iż postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone. – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2012 r. (I OSK 1991/120).

Powyższe spostrzeżenia pozostają zgodnymi ze stanowiskiem doktryny oraz orzecnictwa 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 orzecnictwa 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. Szuster S., Komentarz do art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

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.

W końcu, należy zaznaczyć, że podobną sprawą zajmował się WSA w Gliwicach. W prawomocnym wyroku z 24 kwietnia 2016 r. (IV SAB/GI 26/16) sąd ten wskazał, że:

Sąd podziela stanowisko skarżącego oraz uczestnika postępowania, że w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania wprost przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Do tej ustawy ustawa o dostępie do informacji publicznej odsyła jedynie w art. 16 w odniesieniu tylko do decyzji administracyjnych. Jednocześnie jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej nie reguluje w sposób szczegółowy wszystkich elementów postępowania związanego z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Nie ma bowiem wątpliwości, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej wszczyna postępowanie administracyjne, w ramach którego mogą być podejmowane różnorakie czynności. Z założenia ma to jednak być postępowanie odformalizowane i szybkie. Ustawodawca nie przewidział żadnych szczególnych wymagań ani co do wniosku, ani co do osoby wnioskodawcy, określił natomiast stosunkowo krótkie terminy instrukcyjne dla podmiotu zobowiązanego. Te dwie, dające się wyraźnie wyróżnić zasady postępowania, determinować muszą wynik dokonywanej w ramach badania zarzutu bezczynności, sądowej oceny podejmowanych przez podmiot zobowiązany czynności (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 9/07 dostępny w bazie orzeczeń CBOS). Przepisy ustawy o dostępie informacji publicznej nie przewidują możliwości zwywania strony o uzupełnienie braków wniosku na podstawie art. 64 § 2 K.p.a., jak również pozostawiania takiego wniosku bez rozpatrzenia.

W ocenie Sądu, biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, zastosowanie rygoru pozostawienia wniosku M.P. bez rozpatrzenia było nieuzasadnione, zaś brak reakcji organu po nadesłaniu przez skarżącego jego danych ocenione być musi jako stan bezczynności.

4. Jednakże oprócz wskazanych powyżej wyroków sądów administracyjnych dotyczących stosowania przepisów KPA w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, wielokrotnie sądy odwołują się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1002/09. W wyroku tym wskazano, że:

Trzeba podkreślić, że wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz o umorzeniu postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji (podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku wykazuje cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji nieważnej – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Choć można było sądzić, że upływ czasu i kolejne orzeczenia sądów administracyjnych rozwiązały ten problem, to orzecznictwo wciąż nie zajmuje jednolitego stanowiska. Tytułem przykładu, powyższe stanowisko NSA (I OSK 1002/09) powielił **WSA w Gliwicach w wyroku z 13 września 2016 r. (IV SA/GI 585/16) oraz w wyroku WSA w Gliwicach z 15 września 2016 r. (IV SA/GI 578/16).**

Ochrona prawa do informacji publicznej wymaga, aby kwestia ta nie budziła wątpliwości, co jest możliwe dzięki wyeliminowaniu rozbieżności orzeczniczych. Problem ten ma istotne znaczenie dla każdej wnioskującej osoby, gdyż sprowadza się przede wszystkim do konieczności własnoręcznego podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wątpliwości związane z tym zagadnieniem sprawiają, że osoby wnioskujące o informacje tej informacji nie otrzymują, bowiem najpierw muszą zmierzyć się ze sporem o dopuszczalność zobowiązania do podpisania wniosku.

II.

Zagadnienie prawne:

Czy nagrania z posiedzeń obrad kolegiального organu władzy publicznej, pochodzącego z powszechnych wyborów, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP?

Proponowane stanowisko

Nagrania z posiedzeń obrad kolegiального organu władzy publicznej, pochodzącego z powszechnych wyborów, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP.

UZASADNIENIE

1. W orzecznictwie występuje rozbieżność co do tego, czy nagrania posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów (m.in. sesji rady gmin) stanowią informację publiczną.

Za uznaniem tych informacji za informacje publiczne opowiedziały się sądy administracyjne w następujących orzeczeniach: wyroku NSA z 30 września 2015 r. (I OSK 2313/14), wyrok WSA w Gdańsku z 7 marca 2012 r. (II SAB/Gd 5/12), wyrok WSA w Opolu z 3 grudnia 2009 r. (II SA/Op 333/09), wyrok WSA w Krakowie z 11 lipca 2014 r. (II SAB/Kr 146/14).

Odmienne stanowisko zajęły sądy w następujących orzeczeniach: wyrok NSA z 16 kwietnia 2010 r. (I OSK 14/10 – wyrok w sprawie członka Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska Wojciecha Paszkowskiego), czy też wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 roku w sprawie sygn. akt. I OSK 3162/14.

2. Nie może ulegać wątpliwości, że nagrania z posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, są informacjami o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Nawet, jeśli w ocenie organu mają one charakter pomocniczy (np. służą do sporządzenia protokołu posiedzenia), to żaden przepis prawa nie uzasadnia przyjęcia, że charakter pomocniczy informacji skutkuje jej wyłączeniem z zakresu prawa do informacji publicznej.

Uzyskiwanie informacji w postaci nagrania posiedzeń organu kolegialnego ma istotne znaczenie dla obywateli i obywaterek, bowiem za sprawą tych nagrań mogą uzyskać wiedzę o funkcjonowaniu organu władzy publicznej, a tym samym wziąć udział w życiu publicznym.

3. Nie ma przy tym znaczenia, że z obrad kolegialnego organu władzy publicznej są sporządzane protokoły.

Zgodnie z art. 19 UDIP organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Trzeba więc stwierdzić, że Organ jest zwolniony z udostępnienia protokołu jeżeli sporządzi i udostępni materiały takie jak nagrania. Wobec tego to nagranie należy uznać za podstawowy sposób udostępnienia informacji publicznej stanowiące pierwotne źródło informacji publicznej. Taka interpretacja zgodna jest z innymi przepisami UDIP. Nagrania i materiały audiowizualnie lepiej dokumentują posiedzenia Organów władzy publicznej niż protokoły. Te ostatnie zawierają jedynie niektóre wątki tych posiedzeń, natomiast za pomocą nagrania można utrwalić całość posiedzenia z jej oryginalnym brzmieniem.

Jednocześnie należy przypomnieć, że to wnioskodawca wybiera sposób i formę udostępnienia żądanej informacji. Jeżeli więc ustawodawca wskazał różne źródła danej informacji, nie można czynić zarzutu wnioskodawcy, iż używając swojego prawa podmiotowego wybrał jedną z form udostępnienia informacji alternatywnie wskazanych przez ustawodawcę. Pogląd ten jest zbieżny z wywodami NSA zawartymi w wyroku z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 2829/14: *Po myśli art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej, organy o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 tej ustawy, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Niewątpliwie z literalnego brzmienia tego przepisu należy wyprowadzić zasadę, wedle której organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokół lub stenogram, podlegające udostępnieniu na żądanie uprawnionego podmiotu. Z tego punktu widzenia protokoły bądź stenogramy stanowią jedno ze źródeł informacji o obradach, a z obowiązku ich sporządzenia i udostępnienia organ jest zwolniony, wówczas gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. Jak głosi przepis art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to osoba wnioskująca określa, w jaki sposób i w jakiej formie chce się zapoznać z informacją publiczną. Zgodnie z treścią ust. 2 art. 14 tej ustawy, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.*

III.

Zagadnienie prawne:

Czy w świetle art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego jest dopuszczalne orzeczenie przez organ odwoławczy w sprawach o udostępnienie informacji publicznej o „uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej”?

Postulowane stanowisko:

W świetle art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczalne jest orzeczenie przez organ odwoławczy w sprawach o udostępnienie informacji publicznej o „uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej”.

UZASADNIENIE

1. Choć poruszone zagadnienie wydaje się mieć charakter *stricte* proceduralny, to ma on istotne znaczenie dla wszystkich osób korzystających z prawa do informacji. Zagadnienie to dotyczy przede wszystkim sytuacji, gdy podmiot zobowiązany uporczywie uchyla się od udostępnienia informacji. W tym celu podmiot zobowiązany może wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji. W wyniku odwołania organ odwoławczy może m.in. uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia. Problem pojawia się wówczas, gdy podmiot zobowiązany w tej samej sprawie, tj. tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych, pomimo wskazań organu odwoławczego, ponownie wydaje decyzję o odmowie udostępnienia informacji, choćby nie zachodziły podstawy do ochrony jakichkolwiek wartości prawnie chronionych. W tym przypadku organy odwoławcze orzekały o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

2. W tym względzie orzecznictwo nie zajmuje jednolitego stanowiska co do dopuszczalności orzekania przez organ odwoławczy o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Tytułem przykłady, za dopuszczalnością takiego rozwiązania opowiedziały się składy orzekające w następujących sprawach: wyrok NSA z 30 marca 2011 r. (I OSK 2116/10), wyrok NSA z 21 lipca 2010 r. (I OSK 557/10), wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2011 r. (IV SAB/Wr 79/14), wyrok WSA w Krakowie z 22 listopada 2010 r. (II SAB/Kr 105/10), wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2015 r. (II SA/Kr 1687/14).

Z kolei za niedopuszczalnością takich rozwiązań opowiedział się m.in. NSA w wyroku z dnia 13 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 1250/14. O niedopuszczalności takiego rozwiązania można również przeczytać w publikacji: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 316-319.

3. W ocenie Stowarzyszenia należy zgodzić się ze stanowiskiem sądów administracyjnych, zgodnie z którym organ odwoławczy może orzec o uchyleniu zaskarżonej decyzji oraz o umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Dotyczy to sytuacji, w których podmiot zobowiązany uporczywie odmawia udostępnienia informacji publicznej, pomimo wskazań organu odwoławczego, że stanowisko takie jest niezasadne. Z uwagi na to, że wytyczne organu odwoławczego nie mają charakteru dla organu pierwszej instancji, jedyną metodą ochrony prawa do informacji jest orzeczenie przez organ odwoławczy o umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji. Wówczas podmiot zobowiązany nie będzie mógł odmówić udostępnienia informacji publicznej z tych samych powodów w świetle tego samego stanu faktycznego i prawnego.

Wobec powyższego wnosimy jak we wstępie o podjęcie działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich w postaci wystąpienia do NSA o pojęcie uchwał w przedstawionych sprawach. Rozwianie omówionych wątpliwości prawnych pozwoli na pełniejszą realizację konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.