

Szczecin, 10 stycznia 2017 r.

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

31/BW/SOWP/2017/SOBW



Adw. Włodzimierz Łyczywek
Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej
w Szczecinie
Plac Batorego 3
70-207 Szczecin

stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska **wyraża dezaprobatę wobec zapowiedzi nieudzielania odpowiedzi na anonimowe wnioski o udostępnienie informacji publicznej.** Jest to działanie, które prowadzi do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do informacji, zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP.

I. Uzyskaliśmy wiedzę o tym, że 7 listopada 2016 r. wpłynął do Okręgowej Rady Adwokackiej w Szczecinie anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści:

----- Original Message -----

From:

xxx xxx

To: ora.szczecin@adwokatura.pl

Sent: Monday, November 07, 2016 1:22

PM

Subject: Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Szanowna/y Pani/e,

Na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014r. poz. 782 ze zm.) proszę o udostępnienie informacji pocztą elektroniczną na podany powyżej adres w zakresie liczby przypadków o zwolnienie z tajemnicy adwokackiej.

Z góry dziękuję.

Na tego maila Pan Dziekan udzielił następującej odpowiedzi [*wytłuszczenie własne*]:

Data: Poniedziałek, 14 Listopada 2016 09:48

Nadawca: Okręgowa Rada Adwokacka w Szczecinie

<ora.szczecin@adwokatura.pl>

Odbiorcy: [REDACTED]

Kopia do: nie ma odbiorców kopii

Temat: Re: Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Okręgowa Rada Adwokacka w Szczecinie informuje, iż nie posiada takich danych.

Jednocześnie informujemy, iż w przypadku braku danych osoby, która prosi o informacje nie będziemy udzielać odpowiedzi.

Dziekan ORA

Adw. Włodzimierz Łyczywek

II. Z naciskiem pragniemy podkreślić, że w świetle obowiązującego prawa niezasadne jest stanowisko Pana Dziekana o nieodpowiadaniu na anonimowe wnioski o udostępnienie informacji publicznej, adresowane do ORA w Szczecinie.

III. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, dalej jako: „UDIP”) każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy (stanowiącym o ograniczeniach prawa do informacji), prawo do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy).

Wobec tego dla rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej **nie ma znaczenia tożsamość osoby wnioskującej. Jest to konieczność irrelevantna w przypadku rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, o ile w sprawie adresat wniosku nie zamierza odmówić – w formie decyzji administracyjnej – udostępnienia informacji publicznej.**

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2012 r. (I OSK 1991/12) wskazano, że w trybie wnioskowym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest konieczna identyfikacja wnioskodawcy. Wskazano bowiem, że „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. 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”.

Z kolei w wyroku WSA w Krakowie z 17 czerwca 2014 r. (II SAB/Kr 129/14) wskazano, że „(...) złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie zostało obwarowane żadnymi szczególnymi wymogami formalnymi, w szczególności nie wymaga uzasadnienia faktycznego ani prawnego, jak również dokładnego zidentyfikowania wnioskodawcy,

a jedynie w miarę precyzyjnego wskazania zakresu żądanych informacji oraz miejsca i sposobu dostarczenia tych informacji, stwierdzić należy, że wniosek skarżącego nadawał się do rozpoznania. Spełniał bowiem dwa podstawowe elementy formalne pozwalające na jego rozpoznanie - wskazywał zakres żądanych informacji oraz sposób i miejsce ich dostarczenia”.

Pragniemy podkreślić, że na podmiocie zobowiązanym (w tym m.in. organach samorządu zawodowego – *vide* art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 UDIP¹) aktualizuje się obowiązek udostępnienia informacji publicznej na wniosek, jeżeli wniosek ten zawiera:

- określenie informacji publicznej, o której przekazanie zwraca się osoba wnioskująca,
- określenie sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej (art. 14 ust. 1 UDIP).

Do skutecznego złożenia wniosku nie jest konieczne podanie przez osobę wnioskującą danych ją wnioskujących, w tym m.in. imienia i nazwiska.

IV. Kluczowe znaczenie ma fakt, 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). Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się w wąskim zakresie, 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

¹ *Vide* wyrok NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 1112/15) oraz wyrok NSA z 24 listopada 2016 r. (I OSK 589/15).

do ponownego rozpoznania – ponownie rozpoznając wnioski o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany organ nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”.

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 wszczyną 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).

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 (np. w drodze mailowej, jeśli w takiej formie osoba wnioskująca komunikowała się z adresatem wniosku). **Niemniej jednak takie działanie nie byłoby zasadne wówczas, gdy podmiot zobowiązany może udostępnić informację publiczną zgodnie z treścią żądania, lub poinformować o fakcie nieposiadania określonej informacji (co miało miejsce w sytuacji opisanej we wstępie).**

V. Możliwość anonimowego wnioskowania o informację publiczną jest kluczowe dla ochrony prawa do informacji publicznej. Zrozumiałe jest, że dla wielu osób zwracanie się o udostępnienie informacji do konkretnego adresata może być trudne, z uwagi m.in. na relacje pracownicze, korporacyjne, osobiste, *etc.* **Słowem – osoba korzystająca z prawa do informacji może obawiać się tego, że uczynienie przez nią użytku z przysługującego jej prawa, czyli m.in. złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, spotka się z negatywną reakcją adresata wniosku.**

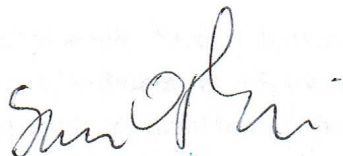
Z tego powodu nieodpowiadanie na wnioski anonimowe, oprócz tego, że nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie, narusza istotę prawa do informacji. Może bowiem doprowadzić do sytuacji, że niektóre z wnioskujących osób mogą odstąpić od korzystania z przysługującego im prawa ze względu na barierę formalną, postanowioną przez adresata wniosku.

Jesteśmy wielce zaniepokojeni opisaną we wstępie zapowiedzią nieodpowiadania na wnioski anonimowe; także z tego powodu, **że Adwokatura jest powołana m.in.**

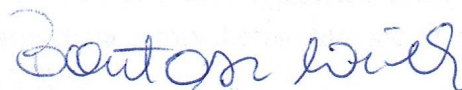
do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze [t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1999 ze zn.]). Takim prawem jest m.in. prawo do informacji publicznej, które może być realizowane poprzez tzw. wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej.

VI. Wnosimy o potraktowanie tego pisma jako wniosek w rozumieniu art. 241 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

Oprócz uwzględnienia wniosku wnosimy o odstąpienie od zapowiadanego nieudzielania odpowiedzi na anonimowe wnioski o udostępnienie informacji publicznej.



Szymon Osowski
prezes zarządu
Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska



Bartosz Wilk
sekretarz, członek zarządu
Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska