

**Opinia prawna
w przedmiocie
odmowy dostępu do informacji publicznej**

Niniejsza opinia została sporządzona w odpowiedzi na pytanie skierowane do Zespołu Prawnego Rzecznika Praw Doktoranta w dniu 7 sierpnia 2017 roku.

I. Stan faktyczny

Pytający jest doktorantem w Uniwersytecie X. Prowadzi badania dotyczące sytuacji finansowej polskich stadionów. Doktorantowi odmówiono dostępu do informacji publicznej w zakresie sytuacji finansowej jednego ze stadionów.

Mając powyższe na uwadze doktorant skierował pytanie: Czy istnieje możliwość zaskarżenia przedmiotowej decyzji?

II. Podstawa prawna

1. Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016, poz. 1764).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267),
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)
4. Wyrok NSA z 3.08.2000 r., III SAB 34/01; LEX nr 79247.
5. Wyrok NSA z 21.02.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, nr 11, poz. 222.
6. Wyrok NSA z 12.11.1998 r., III SA 962/98, LEX nr 43730.
7. Wyrok SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158; wyrok NSA z 30.11.2001 r., IV SA 2201/00, niepubl.

8. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2005, str. 502-503, pkt 4; P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 215.

III. Analiza prawna

Na wstępie należy wskazać, iż ustawa z dnia 06 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej przewiduje wydanie decyzji administracyjnej jedynie w dwóch przypadkach, tj. odmowy udostępnienia informacji oraz gdy następuje umorzenie postępowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 w/w ustawy, odmowa udostępnienia żądanej informacji powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Oznacza to, że organ, który otrzymał wniosek, powinien wydać formalną pisemną decyzję, adresowaną do wnioskodawcy, zawierającą informację o odmowie udostępnienia informacji oraz uzasadnienie tej odmowy - z powołaniem się na któryś z przewidzianych ustawą wyjątków.

Od wydanej decyzji odmownej można złożyć odwołanie (zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi w Kodeksie postępowania administracyjnego), a następnie - w przypadku niekorzystnego dla nas rozpatrzenia odwołania - skargę do sądu administracyjnego (zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W przypadku, gdyby odmowa udostępnienia informacji została przez organ dokonana nie w wymaganej formie decyzji, ale w formie „zwykłego pisma” (nieoznaczonego jako „decyzja”) informującego o odmowie udostępnienia decyzji, nawet bez specjalnego uzasadnienia, można potraktować to pismo analogicznie jak decyzję administracyjną i także złożyć od niego odwołanie.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych oraz literaturą, przyjmuje się, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma lub nazwa.

Decyzją administracyjną jest zatem pismo zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji (w tym wypadku: zawierające rozstrzygnięcie o odmowie udostępnienia informacji), również niemające wszystkich elementów decyzji, jeżeli:

- pochodzi od organu administracji publicznej (konieczne jest zatem oznaczenie organu, od którego pochodzi pismo),
- w sposób władczy rozstrzyga o prawach i obowiązkach prawnych osób fizycznych lub prawnych w sprawie indywidualnej (konieczne jest więc wskazanie adresata oraz rozstrzygnięcie o istocie sprawy),
- zawiera podpis osoby reprezentującej organ.

Należy podkreślić, iż odwołanie adresuje się do organu wyższego stopnia nad tym, który odmówił udostępnienia informacji, a składa się je za pośrednictwem organu, który wydał decyzję odmowną (prawidłowo wydana decyzja powinna zresztą zawierać pouczenie o sposobie odwołania; w praktyce jednak często zdarza się, że odmawiając informacji organy ani nie dokonują tego w formie decyzji administracyjnej, ani nie opatrują odmowy odpowiednim pouczeniem).

Dla organów samorządowych (gminy, powiatu, urzędu marszałkowskiego) organem wyższego stopnia jest właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze.

Dla organów administracji rządowej - organy wskazane we właściwych przepisach szczególnych, np.: dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dla wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska - Główny Inspektor Ochrony Środowiska, dla wojewody - właściwy w sprawie minister itp.

Argumenty uzasadniające odwołanie zależą od tego czym była podyktowana odmowa udostępnienia informacji (jakie argumenty podał organ odmawiając udostępnienia informacji). Jeżeli odmowa nie powoływała się na żaden z dopuszczalnych przez ustawę wyjątków albo nie uzasadniała dlaczego ten wyjątek w danym przypadku ma zastosowanie, to już wskazanie samego tego faktu może być mocnym argumentem odwołania.

Odwołanie należy złożyć w terminie 14 dni od dnia otrzymania odmowy (doręczenia jej przez listonosza, odbioru przesyłki poleconej z poczty itp.). Złożenie odwołania jest bezpłatne.

W przypadku, gdy decyzja organu odwoławczego także będzie niekorzystna dla osoby żądającej informacji (tj. kiedy organ ten utrzyma w mocy odmowę udostępnienia informacji), żądającemu informacji przysługuje prawo złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA) właściwego ze względu na miejsce siedziby organu odwoławczego (np. w przypadku, gdy decyzję w II instancji wydawał któryś z ministrów, a więc organ z siedzibą w Warszawie, właściwym będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie; w przypadku, gdy decyzję wydało samorządowe kolegium odwoławcze - sąd właściwy dla siedziby kolegium - itd.).

Skargę wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w II instancji (organu odwoławczego).

Argumenty uzasadniające skargę do sądu zależą od tego czym była podyktowana odmowa udostępnienia informacji (jakie argumenty podały organy I i II instancji odmawiając udostępnienia informacji). Skargę do WSA należy złożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji organu odwoławczego (doręczenia jej przez listonosza, odbioru przesyłki poleconej z poczty itp.).

Za złożenie skargi do WSA wymagane jest uiszczenie opłaty (na rachunek sądu lub gotówką w kasie sądu). W przypadku, gdyby również wyrok WSA był dla żądającego informacji niekorzystny (podtrzymałby odmowę), przysługuje prawo złożenia od wyroku WSA skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Skarga kasacyjna musi być podpisana i złożona przez adwokata lub radcę prawnego (istnieje tzw. przymus adwokacki). Skargę kasacyjną do NSA należy złożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania wyroku WSA z uzasadnieniem (doręczenia jej przez listonosza, odbioru przesyłki poleconej z poczty itp.). Za złożenie skargi kasacyjnej wymagane jest uiszczenie opłaty (na rachunek sądu lub gotówką w kasie sądu).

Zespół Prawny

Rzecznika Praw Doktoranta