

Pytanie

Kto jest właściwy do udzielenia informacji publicznej (wydania decyzji odmownej) w przypadku wojewódzkich i powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, w świetle art. 4 u.d.i.p.

OPINIA

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011r., Nr 127, poz. 721.), nie przyznaje zespołom orzekającym osobowości prawnej, nie określa też struktury, ani organizacji pracy tych zespołów. Przypisuje im jednak własne kompetencje orzecznicze i związaną z nimi właściwość. Biorąc pod uwagę fakt, że rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie jest przedmiotem ustawowych zadań wojewódzkich i powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, należy tego typu działania zaliczyć do działań charakterze administracyjnym, nie będących realizacją zadań ustawowych zespołów. W takiej sytuacji **właściwym do realizacji obowiązków wynikających z treści u.d.i.p. jest Przewodniczący Zespołu, który organizuje ich obsługę administracyjno – biurową** (§ 19 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności - Dz. U. z 2018 r., poz. 2027). I jako reprezentujący te zespoły na zewnątrz jest uprawniony i zobowiązany zarazem do realizacji prawa do informacji w obszarze informacji publicznych będących w posiadaniu, **we wszystkich formach działania prawem przewidzianych.**

1. Zespoły jako podmioty obowiązane do stosowanie u.d.i.p.

Nie powinno ulegać żadnej wątpliwości, o czym przesądził NSA, że „zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Wymaga przy tym podkreślenia, iż nie można tej kategorii podmiotów utożsamiać z tradycyjnie ujmowanym pojęciem organu administracji publicznej. Przede wszystkim bowiem obowiązuje tutaj ogólna zasada, wynikająca z art. 4 ust. 3 ustawy, iż zobowiązane do udzielania informacji są podmioty będące w ich posiadaniu. Oznacza to w konsekwencji, że obowiązek informacyjny organu

publicznego nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją. **Do tak rozumianej grupy podmiotów zobowiązanych na podstawie wskazanej regulacji do udostępniania informacji publicznej - zdaniem NSA w obecnym składzie - zaliczyć należy również Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności**". (wyrok NSA z 21.9.2012 r., I OSK 1375/12).

Okoliczność powoływania i odwoływania członków Zespołu przez wojewodę lub starostę, jak również fakt, że obsługa zespołów realizowana jest przez odpowiednie jednostki w ramach struktury urzędów - starostwa i wojewódzkiego - nie pozbawiają zespołów charakteru organu w funkcjonalnym rozumieniu. **Ponieważ zespoły posiadają informacje publiczne, są one zobowiązany do udostępnienia tych informacji na zasadach i trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej** (zob. wyrok NSA z 21.9.2012 r., I OSK 1375/12).

Wszelkie działania w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do informacji w postaci rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej leżą w gestii Przewodniczącego, który powinien zorganizować odpowiedni system obsługi wniosków, ich rejestracji i stosownie do treści otrzymanych zapytań, ich realizacji w terminach prawnie określonych (patrz. art. 13 u.d.i.p.). W praktyce **udzielanie informacji na zewnątrz może być realizowane przez wskazaną osobę, która w ramach aktów kierownictwa wewnętrznego może realizować uprawnienia w ramach określonego zakresu obowiązków.**

2. Kto ma wydawać decyzje.

W sprawie będzie miał zastosowanie art. 17 ust. 1 u.d.i.p. zgodnie z którym: „Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio”. W sytuacji gdy z treści otrzymanego wniosku wynika, że zachodzi obowiązek wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pt 1 u.d.i.p.) lub umorzeniu postępowania (art. 14 u.d.i.p.), **Przewodniczący Zespołu jest wyłącznie uprawniony do wydawania tzw. quasi decyzji, czyli rozstrzygnięć władczych, które nie będąc decyzją, mają spełniać wszystkie elementy decyzji.**

3. Odpowiednie stosowanie k.p.a.

Przewodniczący Zespołu może przy odpowiednim zastosowaniu k.p.a., a w szczególności art. 268a k.p.a., upoważnić na piśmie pracownika do wydawania w jego imieniu decyzji w sytuacjach przewidzianych w art. 16 u.d.i.p. (odmowa i umorzenie). WSA we Wrocławiu zwrócił uwagę, że „**odpowiednie stosowanie do**

rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, niebędących organami władzy publicznej przepisu art. 16 tej ustawy, oznacza, że rozstrzygnięcia tych podmiotów niezależnie od tego czy zostaną formalnie nazwane decyzjami, orzeczeniami, czy po prostu rozstrzygnięciami, względnie nie zostaną opatrzone jakakolwiek nazwą, winny odpowiadać wymogom określonym w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. oraz w art. 107 § 1 i § 3 k.p.a., w zakresie w jakim wymogi te są adekwatne dla sprawy udostępnienia informacji publicznej. Podejmując próbę takiego odpowiedniego zastosowania przywołanych powyżej przepisów do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, niebędących organami władzy publicznej uznać należy, że rozstrzygnięcia takowe winny zawierać oznaczenie podmiotu, datę wydania, oznaczenie wnioskodawcy, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska osoby upoważnionej do wydania rozstrzygnięcia, a rozstrzygnięcie, w stosunku do którego może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, powinno zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi. Uzasadnienie stanowiska podmiotu o jakim mowa w art. 17 ust. 1 u.d.i.p. winno zaś zawierać imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, odmówiono udostępnienia informacji oraz wskazanie jakich informacji dotyczyło żądanie, czy informacje te stanowiły informację publiczną i podanie przyczyn, z powodu których odmówiono udostępnienia żądanej informacji, z wyjaśnieniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia i z przytoczeniem przepisów prawa” (wyrok WSA we Wrocławiu z 11.10.2016 r., IV SAB/Wr 175/16).

Na element odpowiedniego stosowania norm k.p.a. wobec podmiotów nie będących klasycznymi organami wskazał NSA w wyroku z 7.3.2019 r. (I OSK 2643/17): **„Zagadnienie "odpowiedniego" stosowania przepisów było wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych obu instancji, a także piśmiennictwa prawniczego. Przykładowo NSA w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2011 r., I OSK 1076/10, wyjaśnił że "odpowiednie stosowanie" może mieć różną postać. Ze względu na rezultat tego zabiegu można wyróżnić trzy grupy przypadków. Pierwszą grupę stanowią przypadki, w których wskazane przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji znajdują zastosowanie do drugiego zakresu odniesienia (są stosowane wprost). Grupa druga obejmuje przypadki, w których przepisy odniesienia wymagają przy ich stosowaniu w nowym zakresie odpowiednich zmian, tak aby były adekwatne do charakteru i rodzaju sprawy. Trzecia grupa to przypadki, gdy określony zakres normy**

stosowanej odpowiednio nie znajduje zastosowania w ogóle do drugiego zakresu odniesienia. (...) **Stosowanie "odpowiednio" a nie "wprost" art. 16 u.d.i.p., a w konsekwencji tego stosowanie odpowiednio procedury administracyjnej w przypadkach, gdy decyzja administracyjna w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej (czy umorzenia postępowania w tym przedmiocie) wydawana jest przez spółkę prawa handlowego, spółkę cywilną lub podmiot o innej strukturze prawnej niebędący organem władzy publicznej oznacza dokonanie odpowiednich adaptacji procedury administracyjnej, tak by jej regulacje były adekwatne do charakteru podmiotu zobowiązanego**".

4. Do kogo ma być kierowane odwołanie?

W sprawie będzie miał zastosowanie art. 17 ust. 2 u.d.i.p. zgodnie z którym „Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania”. Zatem **w pouczeniu w quasi decyzji wydawanej przez Przewodniczącego Zespołu powinno znaleźć się pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Przewodniczącego.**

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, by w obydwu instancjach nie podpisywała się pod rozstrzygnięciami ta sama osoba. Można to zorganizować w ten sposób, że „w I instancji” decyzje będzie podpisywała osoba upoważniona przez Przewodniczącego, zaś w trybie „II instancji” sam Przewodniczący. Tego typu zalecenie można odczytać z treści wyroku NSA: „art. 24 § 1 k.p.a, opisujący wyłączenia pracownika organu orzekającego od udziału w postępowaniu z mocy prawa, ma bez wątpliwości zastosowanie do decyzji wydawanych w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. W takiej sytuacji art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. musi mieć także zastosowanie do stanów faktycznych, do jakich odsyła art. 17 ust. 1 u.d.i.p. Nie ma bowiem żadnych przeszkód, które uniemożliwiłyby stosowanie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w odniesieniu do wszystkich podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej” (wyrok NSA z 20.9.2016 r., I OSK 230/15).

dr Piotr Sitniewski

