

**OPINIA NR 39 z dnia 3.4.2020 r.**

(39/4/2020)

Strona | 1

**PYTANIE**

W jakim zakresie tzw. specustawa COVID – 19 wpływa na terminy załatwiania spraw w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

**OPINIA**

Od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2<sup>1</sup>. Stan epidemii został wprowadzony mocą rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.<sup>2</sup>Rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>3</sup>.

Jednocześnie od dnia 31 marca 2020 r. obowiązują zmiany prawne w bardzo wielu obszarach, których celem jest skuteczne przeciwdziałanie skutkom epidemii. Podstawą formalną tych zmian jest ustawa z dnia 2 marca 2020 r. zwana dalej spec ustawą COVID-19<sup>4</sup>, która została znowelizowana ustawą z dnia 31 marca (dalej zwana nowelizacją COVID-19)<sup>5</sup>.

**Wśród zmian prawnych przewidziano m.in. zawieszenie biegu terminów administracyjnych. ]**

Zgodnie z art. 15 zwr ust. 1 pkt 1) nowelizacji COVID-19, który wszedł w życie 31.3.2020 r. :

**„W OKRESIE OBOWIĄZYWANIA** stanu zagrożenia epidemicznego albo **STANU EPIDEMII** ogłoszonego z powodu COVID-19 **bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów**<sup>6</sup>: 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem **nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres**”.

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 46 ust. 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 5 grudnia 2008 r (t.j. z dnia 6 czerwca 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 1239) rozporządzenie tego typu wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

<sup>3</sup> Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z dnia 5 grudnia 2008 r (t.j. z dnia 6 czerwca 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 1239).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 374, ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r., o zmianie spec ustawy COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. pod poz. 568), dalej zwana nowelizacją COVID-19.

<sup>6</sup> Pominę w opinii inne regulacje dotyczące innych terminów, gdyż w odniesieniu do UDIP tylko pkt 1) będzie miał zastosowanie.

Podstawowym przepisem w UDIP regulującym terminy na załatwienie wniosku jest art. 13 UDIP, zgodnie z którym:

*„Art. 13 ust. 1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.*

Strona | 2

*Art. 13 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku”.*

Literalnie rzecz ujmując, analiza treści art. 13 ust. 1 UDIP mogłaby prowadzić do wniosku, że termin tam określony odnosi się wyłącznie do udostępnienia informacji, a wszelkie inne zachowania w odpowiedzi na wniosek mogą nastąpić w terminie dłuższym niż 14 dni. Niemniej jednak w orzecznictwie sądowym na bazie zagadnienia terminów określonych w art. 13 UDIP ukształtowała się bardzo słuszna opinia, wedle której „termin określony w art. 13 ust. 2 UDIP ma zastosowanie nie tylko do czynności polegającej na udostępnieniu informacji, ale również do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej” (wyrok WSA w Gliwicach z 29.06.2016 r., IV SAB/GI 93/16,; oraz wyroki NSA: z 15.03.2019 r., I OSK 1381/17; z 7.06.2018 r., I OSK 2245/16; z 4.04.2018 r., I OSK 2458/17; z 3.10.2014 r., I OSK 431/14). **Zatem w terminie 14 dni traktowanym jako termin podstawowy, albo w terminie maksymalnie 2 miesiące podmiot obowiązany może i musi podjąć wszelkie przewidziane prawem formy prawne w odpowiedzi na otrzymany wniosek.**

Zatem w terminach określonych w art. 13 ust. 1 i 2 UDIP może nastąpić:

1. wydanie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub umorzeniu postępowania (zob. art. 14 i 16 UDIP oraz art. 105 k.p.a.),
2. udzielenie informacji (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
3. poinformowanie wnioskodawcy, że się nie posiada wnioskowanej informacji (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
4. poinformowanie wnioskodawcy, że przedmiot wniosku nie obejmuje informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
5. poinformowanie wnioskodawcy, że zastosowanie mają przepisy posiadające pierwszeństwo (zob. art. 1 ust. 2 u.d.i.p.
6. następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
7. poinformowanie wnioskodawcy, że adresat wniosku nie jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
8. poinformowanie wnioskodawcy, że żądana informacja jest dostępna na stronie BIP (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
9. poinformowanie wnioskodawcy, że sprawa została już załatwiona we wskazanym konkretnie piśmie znanym wnioskodawcy (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej),
10. poinformowanie wnioskodawcy, że otrzymane pismo nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej (następuje to w drodze zwykłego pisma, czyli czynności materialno-technicznej).

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.ekspertysamorzad.pl](http://www.ekspertysamorzad.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl) [www.ekspertyzyprawne.pl](http://www.ekspertyzyprawne.pl)

**Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji**

**[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)**

**Decydujący dla początku biegu terminu jest dzień, w którym przesyłka zawierająca wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynęła do podmiotu obowiązany.** Nie ma znaczenia forma wniosku: ustna, czy telefoniczna (patrz. art. 10 ust. 2 UDIP), elektroniczna, czy tradycyjna. I nie chodzi tu o dotarcie do osoby, która w danej instytucji zajmuje się wnioskami, ale decydujący jest moment, kiedy wniosek wpłynie do instytucji. Pierwszym dniem 14-dniowego terminu wynikającego z art. 13 ust. 1 UDIP będzie zawsze dzień następujący po dniu, w którym korespondencję zarejestrowano w systemie obsługującym korespondencję.

**Terminy na załatwienie sprawy w trybie UDIP są określone w art. 13 ust. 1 i 2 UDIP i stanowią *lex specialis* wobec treści art. 35 k.p.a.<sup>7</sup>.** Bez względu na to, czy postępowanie wszczęte w trybie UDIP na wniosek zakończy się wydaniem decyzji, czy też zakończy się podjęciem stosownej czynności materialno-technicznej, **zawsze na każdym etapie zastosowanie mają terminy określone w art. 13 ust. 1 i 2 UDIP.** „Ustawa o dostępie do informacji publicznej w swoich założeniach zmierza do szybkiego załatwienia sprawy, upraszczając postępowanie oraz skracając w stosunku do k.p.a. istniejące terminy (...)” (wyrok NSA z 30.11.2016 r., IOSK 1692/15, LEX nr 2206224; oraz wyroki NSA: z 24.04.2018 r., IOSK 931/16, LEX nr 2592512; z 25.10.2018 r., IOSK 2921/16, LEX nr 2582242; z 9.11.2018 r., IOSK 283/17, LEX nr 2629160).

**Ustawodawca określił dwa terminy na załatwienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej:**

- a) termin określony w dniach – 14 dni (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.),
- b) termin określony w miesiącach – 2 miesiące (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.).

**Podstawowym terminem na załatwienie sprawy jest termin 14 dni.** „Organ w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. obowiązany jest albo odmówić udostępnienia żądanej informacji albo ustalić, że podlega ona udostępnieniu, przy czym dla jej udostępnienia niezbędny jest dodatkowy czas” (wyrok NSA z 7.06.2018 r., IOSK 2245/16, LEX nr 2521506). Jeżeli z jakiegóż przyczyny nie jest możliwe załatwienie sprawy, podmiot obowiązany ma bezwzględny obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia, wskazując jednocześnie nowy termin na jej załatwienie. Termin będzie zachowany, jeżeli w ostatnim dniu terminu zostanie do wnioskodawcy wystosowana odpowiedź. „Dniem

<sup>7</sup> Art. 35 § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. § 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. § 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a. § 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

udzielenia odpowiedzi na wniosek jest dzień nadania przesyłki pocztowej przez podmiot obowiązany, nie zaś dzień faktycznego doręczenia bądź zapoznania się z tym pismem przez wnioskodawcę. To, że faktyczny odbiór przesyłki pocztowej nastąpił później nie ma związku z opóźnieniem w realizacji wniosku skarżącego, lecz z dokonaniem wyborem sposobu przekazania żądanej informacji” (wyrok WSA w Krakowie z 29.06.2018 r., II SAB/Kr 62/18, LEX nr 2550395). „Stosownie (...) do art. 13 ust. 2 (...) [UDIP – przyp. Piotr Sitniewski], jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Terminy te mają przy tym charakter instrukcyjny” (wyrok NSA z 7.06.2018 r., I OSK 2245/16, LEX nr 2521506).

**Maksymalnym terminem na załatwienie sprawy jest termin liczony w miesiącach. Jest to termin 2-miesięczny** określony w art. 13 ust. 2 u.d.i.p.: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku”.

**Czy dla biegu terminów określonych w art. 13 UDIP mają znaczenie nowe regulacje zawarte w art. 15zr ust. 1 pkt 1) nowelizacji COVID-19?**

Zgodnie z omawianą regulacją art. 15 zr ust. 1 pkt 1) bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

**Aby tą regulację móc zastosować muszą być spełnione łącznie przynajmniej dwa warunki:**

**WARUNEK 1** – terminy muszą być przewidziane przepisami prawa administracyjnego.

Ten warunek jest oczywiście spełniony, gdyż mamy do czynienia z typową ustawą prawa administracyjnego materialnego jaką jest UDIP. To, że odnosi się również w pewnym wymiarze do podmiotów nie będących organami władzy publicznej (patrz art. 4 ust. 1 pkt 5<sup>8</sup> UDIP oraz art. 17 UDIP<sup>9</sup>) nie zmienia faktu, że mamy do czynienia z prawem publicznym, które uszczegóławia konstytucyjne prawo do informacji określone w art. 61 Konstytucji R.P.

<sup>8</sup> Art. 4. 1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

<sup>9</sup> Art. 17. 1. 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.

**WARUNEK 2** – terminy mają dotyczyć takich zachowań, od zachowania których to terminów jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem.

Od samego początku obowiązywania UDIP przewidziana była i nadal jest sądowa kontrola zachowań podmiotów obowiązanych do jej stosowania. Sądowa kontrola procesu realizacji prawa do informacji od 29.12.2011 r. stała się wyłączną domeną sądów administracyjnych. Z tym dniem bowiem weszły w życie przepisy, które uchylły art. 22 UDIP, przewidujący do tej pory, że w pewnych sytuacjach przy odmowie udostępnienia informacji publicznej sprawę bada sąd cywilny rejonowy. Od 29.12.2011 r. wszelkie sprawy wynikłe ze stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej bada sąd administracyjny, rozpatrując skargi na bezczynność, skargi wydane w toku decyzji II instancji oraz skargi na tzw. inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Natomiast w przypadku gdy podmiot obowiązany do stosowania UDIP wyda decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, od decyzji przysługuje prawo do złożenia odwołania do organu II instancji, ewentualnie prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jeżeli odmawiającym był podmiot nie będący organem władz (patrz. art. 17 ust. 2 UDIP<sup>10</sup>). Wobec powyższego **nie ulega wątpliwości, że również warunek 2 jest spełniony.**

**Jakie zatem w praktyce mają znaczenie dla biegu terminów określonych w art. 13 UDIP mają nowe regulacje zawarte w art. 15zrr ust. 1 pkt 1) nowelizacji COVID-19?**

**SKUTEK PIERWSZY - zawieszenie rozpoczętego biegu terminu na załatwienie wniosku.**

Jeżeli do podmiotu obowiązane wpłynął wniosek 29 marca lub wcześniej, biegnący termin - wynoszący jak wiemy 14 dni – ulega zawieszeniu na cały czas trwania stanu epidemii. W momencie gdy stan epidemii zostanie zniesiony, bezpośredni dzień po ogłoszeniu zniesienia stanu epidemii, zaczyna się wliczać jako kolejny dzień do brakujących dni terminu jaki rozpoczął swój bieg przed epidemią.

**Przykład 1:** do urzędu 29 marca wpłynął na serwer mailem wniosek o udostępnienie informacji publicznej. 30 i 31 marca to pierwszy i drugi bieg terminu 14 dniowego. 31 marca ogłoszono stan epidemii, ale skutki wynikające z treści art. 15 zrr ust. 1 należy liczyć od dnia 1 kwietnia<sup>11</sup>. Zatem pozostałe 11 dni na załatwienie wniosku będzie liczone dopiero od dnia po ogłoszeniu zniesienia stanu epidemii (i wraz z tym dniem). **Jeżeli przykładowo zniesienie stanu epidemii zostanie ogłoszone 19 maja, to pozostałe 11 dni na załatwienie wniosku obejmuje: w maju dni 20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30. Zatem 30 maja jest ostatnim dniem na załatwienie wniosku. Ale jako, że jest to sobota, termin ulega przedłużeniu do najbliższego dnia pracującego (patrz art. 57 § 4 k.p.a.<sup>12</sup>).**

<sup>10</sup> Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania.

<sup>11</sup> Patrz art. 57 §1 k.p.a.

<sup>12</sup> Patrz art. 57 §4 k.p.a.

**Przykład. 2:** do urzędu 20 marca wpłynął na serwer mailem wniosek o udostępnienie informacji publicznej. 21 marca to pierwszy bieg terminu 14 dniowego. 31 marca ogłoszono stan epidemii, czyli w jedenastym dniu biegu terminu 14 dniowego na załatwienie sprawy. Jeżeli wniosek nie został jeszcze załatwiony, pozostałe 3 dni na załatwienie wniosku będzie liczone dopiero od dnia po ogłoszeniu zniesienia stanu epidemii. **Jeżeli przykładowo zniesienie stanu epidemii zostanie ogłoszone 19 maja, to pozostałe 3 dni na załatwienie wniosku obejmie: w maju dni 20,21, i 22 maja jest ostatnim dniem na załatwienie wniosku.**

### **SKUTEK DRUGI - bieg terminu na załatwienie wniosku się nie rozpoczyna.**

**Przykład :** do urzędu 2 kwietnia (lub każdego innego dnia w trakcie trwania stanu epidemii), wpłynął na serwer mailem wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Z racji na fakt, że 31 marca ogłoszono stan epidemii, ale skutki wynikające z treści art. 15 zwr ust. 1 należy liczyć od dnia 1 kwietnia, bieg terminu na załatwienie wniosku nie rozpoczyna się. Termin nie zaczyna w ogóle biec. Ale zaczyna on biec automatycznie po zniesieniu stanu epidemii. **Jeżeli przykładowo zniesienie stanu epidemii zostanie ogłoszone 19 maja, to pozostałe 14 dni na załatwienie wniosku obejmie: w maju dni 20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31 maja, oraz 1 i 2 czerwca. 2 czerwca jest ostatnim dniem na załatwienie wniosku.**

**Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę Państwa na jeden bardzo ważny element.** Nie stosujemy tych możliwości o których napisałem powyżej automatycznie dla każdego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Przepisy dają taką możliwość, ale to nie jest obowiązek. Jeżeli organizacyjnie jesteśmy w stanie wniosek zrealizować, realizujemy go niezwłocznie. Jeżeli natomiast przyjęty zdalny tryb pracy, czy też braki kadrowe wynikłe z obecnej sytuacji, nie pozwalają na przygotowanie kompleksowej odpowiedzi na wniosek, wtedy oczywiście prawo dają takie możliwości o których pisałem powyżej. Jeżeli wnioski dotyczą podejmowanych działań w ramach walki z epidemią, i nie są zbyt rozbudowane, należy je niezwłocznie realizować. Jeżeli tylko oczywiście organizacyjnie i osobowo jesteśmy w stanie to uczynić.

Życzę zdrowia, i ...zostańmy w domu !

**dr Piotr Sitniewski**

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.ekspertysamorzad.pl](http://www.ekspertysamorzad.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl) [www.ekspertyzyprawne.pl](http://www.ekspertyzyprawne.pl)

**Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji**

**[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)**