

mgr Tomasz Podleśny

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

E-administracja a prawa podstawowe w zakresie dostępu do informacji publicznej

Streszczenie

Szeroki dostęp do narzędzi informatycznych w praktyce wyeliminował udział tradycyjnych wniosków w procesie dostępu do informacji publicznej. Mając na uwadze, iż to samorząd lokalny jest najbliższym obywatelowi organem władzy publicznej, jest też powszechnym adresatem pytań o określone informacje publiczne. Ustawowe odformalizowanie trybu dostępu do informacji publicznej niejako skonsolidowało się z prostymi zapytaniami sformułowanymi w formie mailowej. Taka forma zapytań rodzi pytanie o dopuszczalność pełnej anonimowości wniosków z jednej strony oraz o zakres dopuszczalnej weryfikacji danych autora wniosku w zakresie w jakim nie narusza to praw jednostki do pozyskania pełnych informacji publicznych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, tryb wnioskowy, informacja prosta, informacja przetworzona, decyzja administracyjna

E-administration and fundamental rights in the field of access to public information

Summary

Wide access to IT tools has in practice eliminated the share of traditional requests in access to public information. Bearing in mind that local government is the closest public authority to the citizen, it is also a common addressee of questions about certain public information. The statutory deformatization of the mode of access to public information has somehow consolidated with simple inquiries formulated in the form of an e-mail. This form of inquiries raises the question of the admissibility of full anonymity of the requests, on the one hand, and the scope of permissible verification of the data of the author of the application to the extent that it does not violate the rights of the individual to obtain complete public information.

Keywords: public information, application procedure, simple information, processed information, administrative decision

Wstęp

Prawo do informacji jest zaliczane do podstawowych prawa człowieka. Art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, iż każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie *publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wskazuje, iż dostęp do*

informacji publicznej określane przymiotnikiem przejrzystość umacnia demokrację i szacunek do praw podstawowych UE.¹

Podobnie ważki charakter zasadzie dostępu do informacji publicznej nadaje Konstytucja RP wskazując, iż prawo do informacji publicznej obejmującej informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest podstawowym prawem każdego obywatela. Prawo to kreuje zobowiązanie również w stosunku do innych podmiotów o ile wykonują one funkcje publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.²

Biuletyn Informacji Publicznej. Informacja prosta

W związku ze rosnącym udziałem szeroko rozumianej e-administracji, zmienia się również sposób zarówno składania wniosków o udzielenie informacji publicznej, jak i sposób formułowania odpowiedzi. Cyfryzacja niewątpliwie wpłynęła na zmianę **trybu** składania wniosków o dostęp do informacji publicznej, rozumianego, jako zwyczaj określonego działania, określoną procedurę, metodykę postępowania.

Zasadnicze znaczenie w zakresie określenia ram legalnych udzielania informacji publicznej ma ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*. W praktyce regulacje legalne stosujemy dla rozstrzygnięcia dwóch kategorii sporów – w przedmiocie ustalenia czy objęta wnioskiem informacja jest informacją publiczną i czy sam wniosek spełnia warunki formalne.³

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego podstawowym źródłem pozyskiwania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej. Ogólnie dostępny Biuletyn powinien zawierać najszerszy możliwy katalog informacji, choć niewątpliwie **brak jednolitej formy tworzenia biuletynów sprawa często trudności z odnalezieniem konkretnego dokumentu**. Z drugiej strony mamy dopuszczony tryb wnioskowy w odniesieniu do wszystkich tych informacji, które nie znalazły się w Biuletynie. Ustawa w żadnym z przepisów nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem wniosku, ani nie określa dla niego wymagań formalnych.⁴ Treść legalna jest lakoniczna i stanowi jedynie, iż informacje, które nie są dostępne w biuletynie dostępna jest na wniosek a ta, która może być udzielona niezwłocznie – udzielna jest bez odrębnego wniosku. Już sama konstrukcja przepisu wskazuje, iż mamy do czynienia z całkowitym odformalizowaniem trybu wnioskowego. Ustawa nie kreuje żadnych minimalnych warunków w tym zakresie.⁵

W komentarzach do ustawy wskazuje się, że pod pojęciem wniosku należy rozumieć "... każde żądanie uzyskania informacji publicznej, złożone przez zainteresowany podmiot w dowolnej formie (ustnie, pisemnie, w forma elektronicznej). Oznacza to, iż ustawodawca odstąpił od bezwzględnego wymogu złożenia wniosku w formie pisemnej.

¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 6.

² Tak. art. 61 Konstytucji RP

³ A. Piskorz-Ryń, Rozdział I POJĘCIE INFORMACJI PUBLICZNEJ – USTALENIE DEFINICYJNE [w:] Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.

⁴ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10.

⁵ T. R. Aleksandrowicz [w:] Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2008, art. 6.

Z powyższego wywieść zatem należy, iż przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem drogi elektronicznej (nawet bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego) jest prawnie dopuszczalne i wniosek taki jest skuteczny. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁶ w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 r., w którym wskazano: "Stanowisko organu, z którego wynikało, że pismu nie nadano biegu z uwagi na wniesienie drogą elektroniczną, a w konsekwencji że było ono dotknięte brakiem polegającym na braku podpisu wnioskodawcy, należało uznać za bezzasadne. Sąd w tym zakresie podziela w pełni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony m.in. w wyrokach z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Z powyższego wynika zatem jeden wymóg formalny **utrwalenie wniosku w formie pisemnej**. Oznacza to, iż 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, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Należy bowiem mieć na względzie, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, co wynika z celu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z jej art. 10 ust. 2, stanowiącego, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie.

Powyższe stanowisko sądu wydaje się optować za przeważającym poglądem, iż samo złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, co oznacza, iż tryb postępowania wnioskowego nie wymaga określenia stron postępowania, stosownie do wymogów formalnych procedury administracyjnej. Stanowisko takie jest dominujące w odniesieniu do wszystkich wniosków, które dotyczą tzw. informacji prostych. Oceny tego stanowiska autor podejmuje się w dalszej części niniejszego tekstu.

Informacja przetworzona

Odmiennie kształtuje się sytuacja w odniesieniu do wniosków dotyczących tzw. *informacji przetworzonych*. Występując o informację "przetworzoną" wnioskujący jest zobowiązany wykazać, że działa w szczególnie istotnym interesie publicznym. Należy podkreślić, że w myśl art. 14 u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej w opisanym wyżej trybie następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba, że posiadane środki techniczne nie pozwalają podmiotowi zobowiązanemu na udostępnienie informacji w żądany sposób. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien powiadomić o tej okoliczności wnioskującego i wskazać, w jaki sposób i w jakiej formie może udostępnić informację, jeżeli zaś w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskujący nie złoży wniosku o udostępnienie informacji publicznej w proponowany sposób, postępowanie o udostępnienie informacji publicznej należy umorzyć. **Zarówno umorzenie postępowania, jak i odmowa udostępnienia informacji publicznej następują w drodze decyzji** (art. 16 ust. 1 u.d.i.p). **Natomiast udostępnienie informacji publicznej (polegające na zadośćuczynieniu żądaniom wnioskującego co do sposobu i formy udostępnienia) nie następuje w formie aktu administracyjnego. Należy je kwalifikować jako czynność materialno-techniczną (nie podlegającą zaskarżeniu).**

⁶ II SAB/Gd 2/13

Oczywiście nie trudno dopatrzeć się rozdzwisku pomiędzy niejako dwoma standardami załatwienia tej samej sprawy, tj. wniosku o udzielenie informacji publicznej – z jednej strony mamy do czynienia z odformalizowaną czynnością techniczną z drugiej zaś z zaskarżalną decyzją administracyjną. W pierwszym przypadku można by przyjąć, iż określenie strony wnioskującej jest faktycznie zbędnym formalizmem, z drugiej nie sposób prowadzić postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji bez oznaczenia osoby wnioskodawcy. Polemikę ze wskazanym poglądem, podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 12.04.2012 r.⁷ Sąd ten, nie kwestionując, co do zasady, dopuszczalności skorzystania przez wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej z poczty elektronicznej, zauważył, co następuje: "To, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy.(...) Wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. (...) Za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację, przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zgodnie bowiem ze wspomnianym już art. 16 ust. 1 u.d.i.p., odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie następuje w drodze decyzji. Stosownie zaś do art. 107 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony."

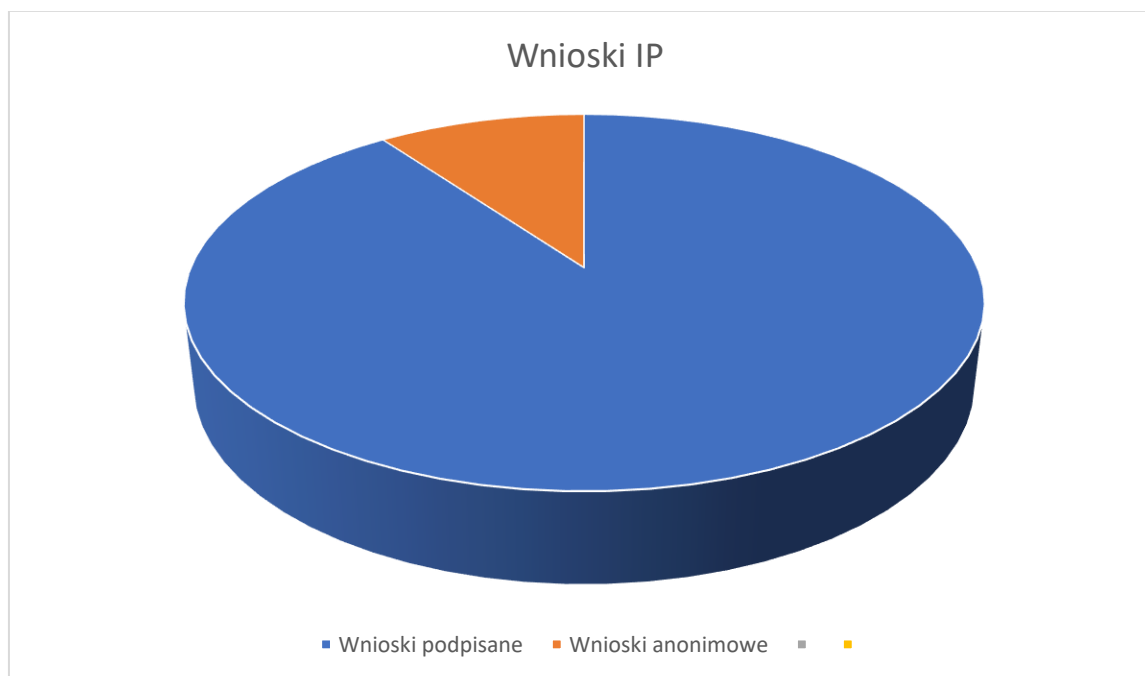


TABELA – proporcja wniosków z oznaczeniem wnioskodawcy do wniosków anonimowych

Anonimowość wniosku a postępowanie administracyjne

Zdaniem autora postępowanie w sprawie udzielenia informacji może być wprawdzie wszczęte przez każdego, co nie oznacza jednak, iż ma ono charakter anonimowy. Wniosek powinien zatem zawierać

⁷ II SAB/OI 33/12

wskazanie imienia, nazwiska wnoszącego (ewentualnie nazwy), adresu, treść jego żądania oraz podpis. Skłania to autora do tezy, iż brak podpisu wniosku może być uznany za brak formalny, bowiem wniosek taki ze swej istoty może być pismem inicjującym postępowanie administracyjne. Sformułowanie wszelkich dodatkowych wymogów w zakresie wniosku jest ograniczone i nie powinno utrudniać dostępu do informacji publicznej.

Oponenci w analizowanym zakresie wskazują, iż skoro z ustawy nie wynika obowiązek ujawniania danych osobowych przez osobę zwracającą się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, to żądanie podania danych jest nieuprawnionym formalizmem. Zdaniem jednak autora wniosek pisemny w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej powinien być sformułowany w taki sposób, aby udzielenie żądanej informacji było możliwe poprzez przesłanie jej na wskazany adres, względnie aby możliwe było wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Nie można też przyjąć, iż to po stronie wnioskodawcy leży ocena, czy wniosek, który składa dotyczy informacji prostych a tym samym w sprawie nie będzie zachodzić konieczność wydania decyzji. Analiza zagadnienia wymagałaby znacznego pogłębienia zakresu pojęcia informacji publicznej, niemniej jednak w tym miejscu warto wskazać, iż informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów publicznych wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Rodzaj informacji i jej wpływ na sposób załatwienia wniosku

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań a także te, które tylko w części dotyczą organu nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Sprawą publiczną jest działalność zarówno organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym.⁸ **Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest nie ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizacji zadań publicznych, i zostały wytworzone na zlecenie organów władzy publicznej, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicy przedsiębiorstwa.**⁹ Nie chodzi bowiem o rozporządzanie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego właśnie na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań

⁸ T. Kuczyński, 2. PRACODAWCA JAKO PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ [w:] Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.

⁹ M. Rozbicka-Ostrowska, 3.3.3. Dokument wewnętrzny (roboczy) [w:] M. Rozbicka-Ostrowska, I. Kamińska, J. Matarewicz, Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia, I. Kamińska, J. Matarewicz, Warszawa 2015.

publicznych.¹⁰ **Nie wszystkie opinie czy ekspertyzy, sporządzone przez organ administracji publicznej bądź na zlecenie organów administracji publicznej, stanowią jednak informację publiczną. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana.**¹¹

Dla przykładu sporządzona przez podmiot zewnętrzny analiza prawna czy podatkowa może dotyczyć wyłącznie hipotetycznych wariantów prawnych/podatkowych odnoszących się do możliwości optymalizacji określonych działań przez podmiot publiczny i jako taka w istocie nie odnosi się do sfery faktów. Należy uznać, iż informacja taka zawarta jest w dokumencie wewnętrznym organu władzy publicznej. Dokumenty wewnętrzne, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etapy wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ustawy odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.¹² Ekspertyzy zewnętrzne obejmujące swym zakresem analizy, poglądy czy wnioski ich twórców, stanowiące pewien proces przydatny do przyjęcia przez organ stanowiska w sprawie, nie stanowią informacji publicznej. Wnioskowane ekspertyzy nie są wyrazem stanowiska organu a tym samym są pozbawione jakiegokolwiek waloru oficjalności. Opinie prawne nie mają automatycznie przymiotu informacji publicznej – o zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.¹³

Ponadto należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był pogląd, że organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia.

Wniosek o dostęp do informacji publicznej może również dotyczyć wprowadzenia informacji prostych ale objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Tymczasem prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Tajemnica przedsiębiorstwa definiowana jest w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i rozumie się przez nią *nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co, do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności*. Zatem informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki:

1) ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą (handlową);

¹⁰ tak I OSK 667/11, 1774/10, 315/08, 517/06

¹¹ tak I OSK 89/09

¹² I OSK 666/12.

¹³ tak: np. NSA w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09; WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt II SAB/Op 20/10.

2) nie została ujawniona do wiadomości publicznej;

3) podjęto w stosunku od niej niezbędne działania w celu zachowania poufności.

W wypadku takiej informacji publicznej organ publiczny zobowiązany jest do podjęcia procesu weryfikacji, czy treść informacji zawartych w określonym opracowaniu nie została udostępniona do wiadomości publicznej, tj. czy podjęto szereg kroków o charakterze technicznym, mających na celu wyłączenie możliwości zapoznania się z określoną treścią przez osoby postronne.¹⁴

Co do charakteru informacji technicznych należy wskazać, za ugruntowaną linią orzecniczą sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej, że informacja ma charakter technologiczny, techniczny, jeśli dotyczy sposobów wytwarzania, formuł chemicznych, wzorów i metod działania. Natomiast za informację organizacyjną przyjmuje się całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym¹⁵ Warto zaznaczyć, że ustawodawca wprowadził również instytucję innej informacji posiadającej wartość gospodarczą.

Tu również analiza adresata wniosku może doprowadzić do konieczności zakończenia postępowania wszczętego prostym wnioskiem decyzyjną administracyjną.

Powyższe wskazuje, iż w określonych warunkach opinia taka może nie stanowić informacji publicznej a prosty wniosek o jej przekazanie w trybie dostępu do informacji publicznej może zostać oddalony w trybie decyzji administracyjnej. Niewątpliwie jest to argument przemawiający za koniecznością identyfikacji wnioskodawcy.¹⁶

Anonimowość a informacja przetworzona

Samo pojęcie informacji przetworzonej tylko pozornie nie ma znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne granice anonimowości wniosku. Pojęcie to nie jest określone w sposób normatywny i budzi wątpliwości w doktrynie. Warto dla przykładu wskazać orzeczenie NSA w sprawie I OKS792/11, w którym sąd ten wskazał, iż „informacja przetworzona, w zasadzie, w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. **Natomiast suma informacji prostych nie zawsze stanowi informacją prostą.** W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób pomimo, iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej.”¹⁷ Trafnie sąd ten wskazał, iż *intencją ustawodawcy nie było przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Poprzez uznanie*

¹⁴ D. Fleszer, 1. Dostęp do aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć [w:] Jawność w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.

¹⁵ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt: I CKN 304/00; wyrok KIO z dnia 23 stycznia 2009 r., sygn. akt: KIO/UZP 53/09

¹⁶ D. Strzelec, 4.2. Dokumenty urzędowe jako dowody w sprawach podatkowych [w:] Dowody w postępowaniu podatkowym, Warszawa 2013.

¹⁷ Wyrok NSA z 9.08.2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.

informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest pozbawiony tego prawa. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego. W świetle opisanego przypadku – zwłaszcza w zakresie w jakim suma informacji prostych może stać się informacją przekształconą szczególnego znaczenia nabiera zaprezentowane powyżej stanowisko WSA w Olsztynie w zakresie w **jakim brak wymagań formalnych wniosku nie jest tożsamy ze zgodą na całkowitą anonimowość wniosku**. Trudno zgodzić się z sytuacją, iż adresat wniosku, z uwagi właśnie w wskazany brak formalizmu, jest zobowiązany do podejmowania polemiki – nawet poza trybem postępowania administracyjnego z anonimowym adresem poczty elektronicznej – tym bardziej, że na wnioskodawcę mogą być nakładane zobowiązania z konkretnymi skutkami procesowymi już w toku postępowania administracyjnego (np. decyzja o umorzeniu postępowania lub decyzja odmowna). Jak wskazał WSA w Olsztynie „**to, że prawo do informacji publicznej przysługuje "każdemu" nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy**. Pod pojęciem "każdego" należy bowiem rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. W takim zaś ujęciu przyjęć należy, że wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. Uprawnienia organu w podanym zakresie nie niweczy fakt, że udzielenie informacji publicznej nie jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego. Pojęcie "interesu" jest bowiem kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego. Każdy zatem wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Nie można więc wykluczyć, że także i wnioskowi o udostępnienie informacji publicznej nie będzie nadany bieg, jeśli jego treść nie pozwoli na ustalenie przedmiotu i istoty żądania, a wnioskujący takiego braku nie uzupełni. Czynności zmierzające do uzupełnienia takiego wniosku, czy też ustalenia rzeczywistej treści żądania nie będą co prawda podejmowane w trybie art. 64 k.p.a., ale w realizacji ogólnych zasad wynikających zarówno z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i z art. 6-12 k.p.a.¹⁸ Te ostatnie bowiem, jakkolwiek zamieszczone w kodeksie mającym zastosowanie do postępowań w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną, mają charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania administracji (władzy) publicznej. Dane wnioskodawcy są niezbędne także do powiadomienia go o wysokości opłaty za udzielenie informacji przetworzonej, o której mowa w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy.”¹⁹ Podobną koncepcję wyraził WSA w Krakowie wskazując, iż „każdy wniosek niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem.”²⁰

Pojawia się zatem pytanie dlaczego ustawodawca nie określił minimalnych wymogów formalnych treści wniosku. Można przyjąć, iż jest to celowy zabieg ustawodawcy, który zmierzał do całkowitego odformalizowania postępowania, tak aby wnioskodawca możliwie szybko mógł uzyskać oczekiwaną informację publiczną. Może on zatem skorzystać z każdego środka komunikacji do przedstawienia swojego żądania, w tym także z poczty elektronicznej. Należy jednak pamiętać, iż oprócz oczywistych zalet komunikacji elektronicznej (szybkości i dostępności), nie sposób przeoczyć realnych problemów

¹⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10.

¹⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 12.04.2012 r., II SAB/OI 33/12, LEX nr 1145979.

²⁰ wyrok WSA w Krakowie z 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07

technicznych, które mogą sprawić, że wysłany faktycznie wniosek nie dotrze do adresata, przy czym należy pamiętać, iż w orzecznictwie administracyjnym powszechny jest pogląd, iż przy składaniu wniosku w formie elektronicznej, na oficjalnie podany adres e-mail organu, domniemywa się, że tak nadany wniosek dotarł do organu.²¹ Chodzi bowiem o wyważenie pozycji obu stron postępowania. Wnioskodawca na dowód złożenia wniosku, może co najwyżej przedstawić komputerowy wydruk świadczący o tym, że wysłał wniosek skierowany do wskazanego adresata. Organ administracyjny, zobowiązany do udzielania informacji publicznej może natomiast skorzystać z profesjonalnej kadry informatycznej. Na jego żądanie powinna ona dokonać takiej konfiguracji poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz tak zorganizować obsługę technicznej poczty elektronicznej - aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór wniosków przesyłanych na podany do powszechnej wiadomości adres. Sądy przyjmują, że skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości działania systemów informatycznych (ePUAP, poczta e-mail), które służą organowi do komunikacji z petentami, nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów. Jeżeli zatem organ twierdzi, że nie otrzymał (nie odebrał) wiadomości, a nie wykazał tego żadnym dowodem, świadczy to, o wadliwej organizacji pracy organu (obsługującego go urzędu) lub nieprawidłowym skonfigurowaniu jego poczty elektronicznej. Oba zaniedbania obciążają jednak ten organ.

Podsumowanie

Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika obowiązek ujawnienia informacji na każde żądanie osoby zainteresowanej, lecz konieczność rozpatrzenia wniosku na podstawie ustawowych przesłanek. Wobec tego złożenie indywidualnego wniosku przez osobę wykonującą prawo do informacji nie nakłada na podmiot zobowiązany obowiązku automatycznego udostępnienia informacji, gdyż w pierwszej kolejności powinien on stwierdzić, czy przepisy komentowanej ustawy znajdują zastosowanie w danej sytuacji, a następnie, w przypadku pozytywnej odpowiedzi, powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji. Prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru absolutnego, tj. „nie może być rozumiane jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicznej.”²² W związku z tym każdorazowo przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot zobowiązany stoi przed dylematem ustalenia granic dostępu do informacji.²³ Zdaniem autora w granicach tych mieści się również zagadnienie dopuszczalności anonimowości wniosku. Zmiana charakteru składanych wniosków z wniosków *stricte* pisemnych na wnioski formułowane w korespondencji elektronicznej nie oznacza, iż do wymogów formalnych nie należy podanie minimalnego zakresu danych identyfikujących autora wniosku. Przyjąć należy, iż znaczne odformalizowanie trybu opisanego trybu wnioskowego nie nakłada na organ publicznych bezwzględnie obowiązku podejmowania polemiki z podmiotem anonimowym.

Bibliografia:

1. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016;

²¹ NSA w wyroku z 5 grudnia 2017 r., I OSK 748/17

²² wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13 LEX nr 1494702

²³ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10.

2. A. Piskorz-Ryń, Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
3. T. R. Aleksandrowicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2008.
4. T. Kuczyński, Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
5. M. Rozbicka-Ostrowska, I. Kamińska, J. Matarewicz, Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia, I. Kamińska, J. Matarewicz, Warszawa 2015.
6. D. Fleszer, Jawność w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
7. D. Strzelec, Dowody w postępowaniu podatkowym, Warszawa 2013.