http://dx.doi.org/10.18778/7969-463-1.22

Anna Ostrowska[*]

W KWESTII „WNIOSKOWEGO" DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Jawność życia publicznego to standard współczesnej demokracji. Transparentność poczynań władzy publicznej stanowi jedną z zasadniczych gwarancji legalności działań organów władzy oraz innych podmiotów, którym powierzono wykonanie zadań publicznych. Dostęp do informacji publicznej jest czynnikiem, dzięki któremu wpływ kontroli społecznej na jakość administracji, w tym na obniżenie zjawisk korupcyjnych, jest realny. Korzyści płynących z tego zjawiska nie sposób zatem nie dostrzec.

Już w 1992 r. Wojciech Taras, pisząc o powszechnym trendzie ku większej otwartości funkcjonowania organów państwa, podkreślał, że „przyczyn fenomenu społecznego zwanego jawnością można doszukiwać się w różnych obszarach i płaszczyznach. Realizuje ona hasła demokracji, pozwala obywatelom na sprawowanie kontroli nad aparatem państwa, umożliwia im współuczestnictwo w sprawowaniu rządów, stanowi próbę przeciwstawienia się dowolnej dystrybucji wiedzy, jej monopolizowaniu i ideologizacji"[1]. Obecnie, dzięki praktyce sądów administracyjnych uwzględniających dziesiątki skarg na odmowę udzielenia informacji publicznej bądź bezczynność organu w tym przedmiocie, obowiązek informowania o sprawach publicznych utrwalił się również w świadomości osób pełniących funkcje organów administracji publicznej, które wcześniej miały naturalną skłonność do ochrony wszelkich informacji będących w ich posiadaniu.

Jest jednak druga strona medalu. Jak się bowiem okazuje, prawo dostępu do informacji publicznej, będąc gwarantem transparentności władzy publicznej, a w szerszej perspektywie – urzeczywistnienia zasady praworządności – nadużywane – może prowadzić do nadmiernego obciążenia podmiotów wykonujących

---

[*] Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

[1] W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 228.

zadania publiczne i w konsekwencji odwrócić ich uwagę od podstawowych zadań, do których wykonywania zostały powołane bądź których wykonanie zostało im powierzone. Liczba wniosków do podmiotów administrujących[2] o udostępnienie informacji publicznej, a w konsekwencji skarg do sądów administracyjnych na odmowę udostępnienia tych informacji bądź bezczynność w tym zakresie zwiększa się systematycznie, co oznacza, że w społeczeństwie wzrasta świadomość co do roli, jaką w procesie wykonywania zadań administracji publicznej odgrywa kontrola społeczna.

W Polsce szeroki dostęp do informacji publicznej gwarantuje zarówno *Konstytucja RP*, jak i ustawodawstwo zwykłe, na czele z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[3]. Liberalne przepisy są jednak źródłem piętrzących się wątpliwości, wiążących się zarówno z zakresem przedmiotowym, jak i podmiotowym prawa dostępu do informacji publicznej. Oczywiście ramy tego opracowania uniemożliwiają kompleksową analizę tego zagadnienia, dają jednak możliwość zaprezentowania kluczowych problemów, z którymi w niedalekiej perspektywie czasowej przyjdzie zmierzyć się zarówno ustawodawcy, jak i sądownictwu administracyjnemu. Skoncentruję się przy tym na tzw. wnioskowym trybie udostępniania informacji publicznej, wokół którego ogniskują się spory doktrynalne i orzecznicze.

Stosowanie norm kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z wniosku o udostępnienie informacji publicznej

Zasada powszechnego dostępu do informacji publicznej zakłada maksymalne odformalizowanie i skrócenie procedury udostępnienia informacji. Wedle tego założenia, na żądanie o udostępnienie określonej informacji publicznej, składane w dowolnej formie (ustnej, pisemnej, czy elektronicznej), organ udostępnia tę informację bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, co stanowi czynność materialno – techniczną i nie wymaga wydawania aktu administracyjnego. W takiej modelowej sytuacji zagadnienia proceduralne schodzą na dalszy plan.

W wielu przypadkach wnioski o udostępnienie informacji publicznej zawierają jednak braki, które wymagają uzupełnienia (np. wymagają sprecyzowania bądź wniesienia opłaty, albo – w przypadku informacji przetworzonej – wykazania istnienia szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji). Ani podmioty, do których wpływają wnioski o udostępnienie informacji publicznej,

---

[2] Pojęcia „podmiot administrujący" używam jako zbiorczego określenia, obejmującego wszystkie podmioty wykonujące zadania z zakresu informacji publicznej.

[3] Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm., zwana dalej u.d.i.p.

ani sądy administracyjne, nie podają w wątpliwość, że powstaje wówczas po stronie adresata żądania obowiązek wezwania wnioskodawcy do usunięcia braków wniosku. Pozostaje jednak pytanie o podstawę prawną tego obowiązku, a także o rygor, jaki należy nadać wezwaniu do usunięcia braków wniosku.

Lakoniczne regulacje proceduralne ustawy o dostępie do informacji publicznej rodzą ponadto wiele innych wątpliwości.

Po pierwsze, istnieje spór co do tego, jak należy postąpić z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej w przypadku, gdy z jego treści wynika, że został omyłkowo złożony do niewłaściwego organu? Kodeks postępowania administracyjnego reguluje taką sytuację, nakazując organowi niezwłoczne przekazanie podania organowi właściwemu i jednoczesne zawiadomienie o tym składającego podanie (art. 65 § 1 k.p.a.). Ale czy można podmioty obowiązane do udzielenia informacji publicznej obarczać tak daleko idącym obowiązkiem? A może adresat wniosku powinien po prostu powiadomić wnioskodawcę na piśmie, że informacji nie posiada?

Po drugie, wątpliwe jest, czy podmiot, który złożył wniosek o udzielenie informacji publicznej ma możliwość skorzystania z wszystkich praw, które w każdym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym przysługują stronie (np. art. 7, 9, 10 § 1 k.p.a.). Twierdząca odpowiedź na to pytanie uczyniłaby bowiem 14-dniowy termin do rozpoznania wniosku w większości przypadków iluzorycznym.

Po trzecie, trudno przesądzić, jak ma postąpić organ, jeżeli wnioskodawca po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji a przed jego rozpoznaniem przez organ cofnął wniosek bądź zmarł?

Powyższe zagadnienia dają asumpt do dyskusji nad regulacjami dotyczącymi zakresu zastosowania reguł jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zawartych w Dziale II kodeksu postępowania administracyjnego do postępowań wszczętych z wniosku o udzielenie informacji publicznej[4]. Na pozór jednoznaczny w swej treści art. 16 ust. 1 u.d.i.p., który odsyła do odpowiedniego stosowania norm kodeksowych do decyzji o odmowie udzielenia informacji oraz o umorzeniu postępowania, jest źródłem sporów doktrynalnych i rozbieżności w orzecznictwie. Literalna i systemowa wykładania tego przepisu nie daje podstaw do stosowania norm kodeksowych na etapie poprzedzającym podjęcie wyżej wymienionych decyzji. Skłania tym samym do przyjęcia, że uregulowane w kodeksie jurysdykcyjne postępowanie administracyjne w sprawie z wniosku o udostępnienie informacji

---

[4] Analogiczny problem jest żywo dyskutowany na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.), dotyczących zgłoszenia robót budowlanych. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. (Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26) Trybunał Konstytucyjny problem ten co do zasady rozwiązał, przesądzając, że zgłoszenie robót budowlanych nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mogą być stosowane dopiero do decyzji o wniesieniu sprzeciwu od zgłoszenia.

publicznej jest wszczynane z urzędu przez adresata wniosku (organ) dopiero wówczas, gdy podejmie on decyzję o odmowie udostępnienia informacji bądź umorzy postępowanie w tej sprawie[5]. Jeżeli zatem nie zaistnieją przesłanki do wydania jednej z decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu wywołanym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w ogóle nie znajdą zastosowania.

Nie brakuje jednak zwolenników przeciwnej teorii, według których

> […] przez użycie w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. określenia „do decyzji" nie można rozumieć wyłącznie samego momentu wydawania decyzji, czy też jej treści. Ich zdaniem, skoro powołana regulacja dotyczy również trybu odwoławczego (modyfikuje termin rozpatrywania odwołania), to trzeba interpretować ją w sposób celowy, a mianowicie, że intencją ustawodawcy było nakazanie stosowania przepisów kodeksu także do całego toku postępowania poprzedzającego wydanie dwóch decyzji – o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania[6].

Z pewnością nie można zakładać, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej raz wszczyna jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, a innym razem nie wszczyna tego postępowania – w zależności od sposobu jego rozpatrzenia (tj. wszczyna postępowanie jurysdykcyjne wyłącznie wówczas, gdy zachodzą przesłanki do wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., zaś w innych sytuacjach, w szczególności, gdy organ udziela informacji, nie wszczyna tego postępowania)[7].

Analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście zasady odformalizowania i szybkości udostępnienia tych informacji skłania do zaaprobowania stanowiska, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Przemawiają za tym następujące względy:

Powołana ustawa nie zawiera ogólnej normy, która odsyłałaby do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie w tej ustawie nieuregulowanym. Jedynym przepisem zawierającym odesłanie do kodeksu jest cytowany wyżej art. 16 ust. 1 u.d.i.p., który zawiera nakaz odpowiedniego stosowania norm kodeksowych jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji oraz

---

[5] Czynność podjęcia decyzji odróżniam od czynności wydania decyzji. Przyjmuję za W. Dawidowiczem, że pierwsza z nich to „rezultat procesu decyzyjnego zachodzącego wewnątrz organu administracji", natomiast druga oznacza „manifestację podjętej decyzji na zewnątrz, z czym mogą już wiązać się określone skutki prawne". W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 201.

[6] Tak wyroki WSA w Krakowie: z dnia 3 września 2007 r., II SAB/Kr 28/07 i z dnia 31 marca 2008 r., II SAB/Kr 34/07, LEX nr 497344.

[7] Tak również A. Kowalska, *Wymóg formalny opatrzenia wniosku o udzielenie informacji publicznej podpisem a status postępowania w sprawie udzielenia tej informacji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 10, s. 46–47 cytowana przez H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 219.

o umorzeniu postępowania. Gdyby zamiarem ustawodawcy było „rozciągnięcie" reguł postępowania jurysdykcyjnego na etap poprzedzający wydanie wskazanych decyzji, to w ustawie o dostępie do informacji publicznej zamieściłby przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania kodeksu w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, nie ograniczając tego odesłania do decyzji wymienionych w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Do uznania postępowania w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej za postępowanie jurysdykcyjne nie uprawnia również dyspozycja art. 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Wprawdzie postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji może zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, jednak zważyć należy, że wydanie decyzji odmawiającej udzielenia informacji bądź umarzającej postępowanie stanowi wyjątek od zasady, że postępowanie takie kończy się udostępnieniem informacji w formie czynności materialno – technicznej. Założeniem ustawodawcy nie było zakończenie tego postępowania wydaniem aktu administracyjnego, ale wykonaniem czynności materialno – technicznej, należącej do sfery nieformalnych działań administracji, stąd nie można przyjąć, jakoby sprawa z wniosku o udostępnienie informacji publicznej należała do kategorii spraw, o których mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.

Nie sposób w związku z tym podzielić poglądu, że skoro art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p. dotyczy również trybu odwoławczego, modyfikując termin rozpatrywania odwołania od jednej z dwóch wymienionych w nim decyzji, to intencją ustawodawcy było nakazanie stosowania przepisów kodeksu także do całego toku postępowania poprzedzającego wydanie dwóch decyzji. Zawarcie w powołanym przepisie normy odnoszącej się do trybu odwoławczego oznacza jedynie modyfikację norm kodeksowych regulujących tryb rozpoznania odwołania od decyzji organu pierwszej instancji. W sytuacji, gdy postępowanie w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej kończy się wydaniem decyzji, do których, w myśl art. 16 ust. 1 u.d.i.p., stosuje się przepisy kodeksu, to od takiej decyzji przysługuje stronie przewidziany w kodeksie środek odwoławczy, a postępowanie odwoławcze prowadzone jest na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu z modyfikacją wynikającą z art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.i.p. Stosowanie norm kodeksowych do postępowania wywołanego odwołaniem od decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (a zatem toczącego się już po wydaniu decyzji), nie może zatem stanowić argumentu przemawiającego za stosowaniem tych norm na etapie przed ich wydaniem.

Powyższe spostrzeżenia uzasadniają tezę, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie uruchamia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Jakie reguły postępowania obowiązują zatem organ, do którego wpływa wniosek, skoro stosowne regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej są dość lakoniczne, a do reguł kodeksowych ustawa na tym etapie postępowania

nie odsyła? Oczywiście problem ten nie występuje, jeżeli wniosek obejmuje udostępnienie informacji nieprzetworzonej, a organ posiada tę informację i udostępnienia ją bez opłat, o których mowa w art. 15 u.d.i.p. Wówczas z wniosku musi jedynie jasno wynikać, jakiej informacji domaga się wnioskodawca. Ani wniosek pisemny, ani wysłany pocztą elektroniczną nie musi być nawet podpisany. Jeżeli zaś chodzi o samego wnioskodawcę, to w takiej sytuacji nie musi być nawet w pełni zidentyfikowany (co ma często miejsce w przypadku złożenia wniosku drogą mailową[8]). Szereg wniosków o udostępnienie informacji publicznej zawiera jednak braki uniemożliwiające nadanie im biegu (np. na podstawie treści wniosku nie sposób ustalić, jakiej informacji domaga się wnioskodawca, albo do rozpoznania wniosku konieczne jest udostępnienie przez wnioskodawcę dodatkowych danych).

Zarówno adresaci wniosków o udostępnienie informacji, jak i sądy administracyjne, nie kwestionują praktyki polegającej na wzywaniu w takich sytuacjach wnioskodawcy do usunięcia braków wniosku. W moim przekonaniu, źródła istnienia po stronie adresata wniosku obowiązku wezwania do usunięcie braków wniosku nie należy doszukiwać się w art. 64 § 2 k.p.a.[9], który został zamieszczony w Dziale II kodeksu, regulującym przebieg jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Nie ma natomiast żadnych przeszkód, by upatrywać jego źródła w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego zawartych w Dziale I kodeksu.

Należy bowiem zważyć, że umieszczając zasady ogólne w Dziale I kodeksu, ustawodawca nie ograniczył ich oddziaływania jedynie do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, ale nadał im pewien wymiar uniwersalny. Zasady te wykraczają swoją treścią znacznie poza kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa materialnego albo stanowi wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa. Wynikające z zasad kodeksowych obowiązki organów administracji publicznej ustanawiają jednocześnie ważne prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe). Stąd znaczna część zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego obejmuje każdą aktywność podmiotów administrujących, podejmowaną również poza jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Z pewnością do grupy takich zasad należy zaliczyć zasadę praworządności i legalności (art. 6 i art. 7), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7), zasadę budzenia zaufania obywateli do organów

---

[8] W orzecznictwie panuje zgoda co do braku obowiązku autoryzacji wniosku złożonego droga elektroniczną. Zamiast wielu zob. wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2012 r., II SAB/Kr 183/11, LEX nr 1139107, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 259/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r., II SAB/Wa 86/07, wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., II SAB/Łd 46/12, LEX nr 1166260.

[9] Art. 64 § 2 k.p.a. obliguje adresata podania, które nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (innym niż brak adresu wnioskodawcy), do wezwania wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

władzy publicznej (art. 8), zasadę informowania (art. 9) oraz zasadę przekonywania (art. 11)[10].

Oznacza to, że w postępowaniach administracyjnych, w których – z woli ustawodawcy – nie stosuje się norm regulujących postępowanie jurysdykcyjne (np. w postępowaniu z wniosku o udostępnienie informacji publicznej, czy w postępowaniu wszczętym zgłoszeniem robót budowlanych), podstawę obowiązków podmiotów prowadzących te postępowania stanowią wyżej wymienione zasady. Stąd nie sposób podzielić zapatrywania, że „teza, jakoby wniosek o udzielenie informacji publicznej nie stanowił impulsu do wszczęcia postępowania administracyjnego, pozbawia organ administracji możliwości wezwania wnioskodawcy do usunięcia braków formalnych wniosku"[11]. Źródłem obowiązku wezwania wnioskodawcy do sprecyzowania niejasnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej bądź do jego uzupełnienia jest dyspozycja art. 9 k.p.a., stanowiącego przejaw ochrony jednostki przed negatywnymi skutkami nieznajomości prawa[12], a także wyrażona w art. 8 k.p.a. zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

Nieprawidłowa jest praktyka organów administracji, które przedmiotowe wezwanie opatrują kodeksowym rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Przede wszystkim, rygor ten wynika z art. 64 § 2 k.p.a., który, jak wyżej starałam się wykazać, nie ma zastosowania do uzupełnienia barków wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie sposób go również wywieść z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ustawie bowiem przewidziano ten rygor wyłącznie w art. 23g dotyczącym wniosku o przekazanie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania, którego nie można utożsamiać z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Skoro ustawodawca, określając w jednym akcie prawnym procedurę rozpoznania dwóch różnych wniosków, nałożył rygor postawienia bez rozpoznania tylko w stosunku do jednego z nich, wykluczone jest stosowanie tego rygoru do drugiego z wniosków.

Nie ma również podstaw, by wezwaniu do uzupełnienia braków wniosku o udostępnienie informacji publicznej nadawać rygor oddalenia wniosku (odmowy udzielenia informacji), bądź umorzenia postępowania w tym przedmiocie. Zarówno przesłanki wydania decyzji odmawiającej udzielenia informacji, jak i umorzenia postępowania zostały ściśle określone w przepisach prawa (art. 5, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ust. 2 u.d.i.p.), a biorąc pod uwagę zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej, rozszerzająca wykładnia przepisów wprowadzających

---

[10] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 93–94.

[11] A. Kowalska, *op. cit.*, s. 46–47.

[12] W myśl art. 9 k.p.a., organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

ograniczenia w tym względzie jest niedopuszczalna. Inaczej rzecz ujmując, skoro ustawa przewiduje zakończenie postępowania w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli wystąpią określone w jej przepisach przesłanki odmowy udostępnienia informacji bądź umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), to nie sposób przyjąć takiego sposobu zakończenia postępowania w przypadku nieuzupełnienia przez wnioskodawcę braków wniosku[13]. Trudno zatem podzielić pogląd A. Kowalskiej, że

> […] w braku określenia przez ustawodawcę formy udostępnienia informacji publicznej można stwierdzić, że właściwą formą jest decyzja administracyjna, a zatem wniosek o udostępnienie informacji publicznej uruchamia postępowanie podlegające regułom wskazanym w kodeksie postępowania administracyjnego, które w każdym wypadku powinno zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej konkretyzującej i indywidualizującej uprawnienia wnoszącego wniosek o udostępnienie informacji publicznej[14].

Przede wszystkim, ani literalna, ani celowościowa wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie dają podstaw, by przyjmować, że postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji w każdym przypadku powinno kończyć się wydaniem decyzji. Wręcz przeciwnie, celem regulacji ustawowych jest udostępnienie wnioskodawcy żądanej informacji, co nie wymaga wydania decyzji, ale następuje w drodze czynności materialno-technicznej.

Wzywając zatem wnioskodawcę do sprecyzowania treści bądź uzupełnienia braku wniosku o udostępnienie informacji publicznej, adresat wniosku nie jest związany kodeksowym terminem 7 dni wynikającym z art. 64 § 2 k.p.a., ani określonym w tym przepisie rygorem. Nie wchodzi również w grę rygor odmowy udostępnienia informacji publicznej w drodze decyzji. Aby jednak zadośćuczynić zasadom wynikającym z art. 8 i art. 9 k.p.a. adresat wniosku powinien poinformować wnioskodawcę, iż nieuzupełnienie braku we wskazanym w wezwaniu terminie uniemożliwi merytoryczne rozpoznanie wniosku. W konsekwencji powyższego, nieuzupełnienie wniosku nie będzie skutkowało pozostawieniem go bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., ani wydaniem decyzji o odmowie

---

[13] Koncepcja ta jest zgodna z prezentowaną przez część przedstawicieli doktryny koncepcją domniemania decyzji administracyjnej, według której, jeżeli przepisy prawa nie precyzują sposobu załatwienia sprawy, a mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, do której załatwienia właściwy jest organ administracji publicznej, to wówczas należy wydać decyzję administracyjną. Tak C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Kraków 2005, s. 20 oraz A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 569. Inne stanowisko prezentuje I. Skrzydło-Niżnik (*Normy strukturalno-organizacyjne a jednolitość orzecznictwa administracyjnego w sprawach samorządowych*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 2001, s. 111–113), według której koncepcji domniemania decyzji administracyjnej nie można wywodzić z prawa pozytywnego.

[14] A. Kowalska, *op. cit.*, s. 50.

udostępnienia informacji, ale poinformowaniem wnioskodawcy (ustnie, pisemnie, drogą mailową), że jego wnioskowi, z uwagi na nieuzupełnienie braków, nie nadano biegu (co w istocie jest równoznaczne w skutkach prawnych z kodeksowym pozostawieniem wniosku bez rozpoznania).

Inaczej rzecz się ma w przypadku, gdy adresat wniosku (organ) uzna, że żądana we wniosku informacja ma charakter informacji przetworzonej (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Po stronie organu istnieje wówczas obowiązek wezwania wnioskodawcy do wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w udostępnieniu tej informacji (jeżeli oczywiście wnioskodawca w treści wniosku tego nie wykaże), z tym, że następuje to pod rygorem wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.)[15]. Wprawdzie wydanie w takiej sytuacji decyzji odmownej nie wynika wprost z żadnego przepisu ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale przemawia za tym istnienie po stronie adresata wniosku obowiązku oceny istnienia bądź nieistnienia materialnoprawnej przesłanki udostępnienia informacji przetworzonej w postaci szczególnej istotności dla interesu publicznego. Odmowa udostępnienia informacji publicznej ma miejsce zarówno wówczas, gdy wnioskodawca nie odpowie na wezwanie, jak też wtedy, gdy, odpowiadając na wezwanie, nie wykaże istnienia szczególnego interesu publicznego w udostępnieniu mu informacji[16].

Istotnym elementem zasady powszechnego dostępu do informacji publicznej jest zasada bezpłatnego udostępniania tych informacji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyjątkowo jednak zezwala na pobieranie opłat za udostępnienie informacji publicznej. Możliwość ta istnieje w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do udostępnienia informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wysokość opłaty powinna odpowiadać kosztom udostępnienia informacji (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.).

Powołana ustawa zawiera szczególną regulację dotyczącą powiadomienia wnioskodawcy o konieczności uiszczenia stosownej opłaty za udostępnienie informacji. W myśl art. 15 ust. 2 u.d.i.p., adresat wniosku w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia

---

[15] Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 1938/10, ONSAiWSA 2011, nr 6, poz. 127 z aprobującą glosą H. Knysiak-Molczyk, ZNSA 2012, nr 3, s. 161–166.

[16] Znane jest również inne stanowisko, którego nie podzielam, iż wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej winien zostać rozpoznany zarówno, gdy brak w nim będzie jakiegokolwiek uzasadnienia „szczególnego interesu publicznego", jak również kiedy wnioskodawca w ogóle nie zareaguje na wezwanie, by ten interes wykazał. Według tego poglądu, w takiej sytuacji podmiot zobowiązany powinien samodzielnie zbadać przesłanki przemawiające za istnieniem szczególnej istotności dla interesu publicznego, a jego negatywna ocena będzie zawsze równoznaczna z odmową udostępnienia żądanej informacji. Por. wyrok NSA z 11 września 2012 r., I OSK 1015/12, LEX nr 1260013. Zgadzam się natomiast z H. Knysiak-Molczyk (*op. cit*., s. 282), iż istnienia przesłanki udostępnienia informacji przetworzonej nie można domniemywać.

wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek. Należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym jest mowa nie o wezwaniu do wniesienia opłaty, ale o powiadomieniu o wysokości opłaty[17]. Powiadomienie, które stanowi czynność materialno-techniczną o charakterze informacyjnym, w przeciwieństwie do wezwania, ze swej istoty nie powinno zawierać elementu przymusu, stąd nie powinno być opatrzone żadnym rygorem.

Z pewnością nie ma również podstaw, by uznać, że brak opłaty stanowi przesłankę wydania decyzji odmawiającej udzielenia informacji. Literalna wykładnia zdania drugiego art. 15 ust. 2 u.d.i.p., w którym użyto sformułowania „udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy […]", prowadzi do wniosku, że o ile istnieją podstawy do udostępnienia informacji (objęta żądaniem informacja jest informacją publiczną, jest w posiadaniu adresata wniosku oraz nie jest dostępna w trybie bezwnioskowym), to należy jej udzielić niezależnie od tego, czy wnioskodawca uiścił opłatę za udostępnienie informacji, czy też nie[18].

W doktrynie wyrażono pogląd[19], że nieuiszczona za udostępnioną informację opłata podlega ściągnięciu w drodze ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[20]. Z uwagi na konstrukcję art. 15 ust. 2 u.d.i.p. i na wskazany wyżej charakter powiadomienia jako czynności informacyjnej, pogląd ten trudno zaaprobować. Obecnie nie ma zatem skutecznego instrumentu prawnego pozwalającego na skuteczne żądanie uiszczenia opłaty za udzielenie informacji publicznej, czy wyegzekwowanie jej, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

Przyjęcie, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pozwala rozstrzygnąć kolejny z przedstawionych wyżej dylematów, dotyczący obowiązku przekazywania przez organ administracji omyłkowo złożonego do niego wniosku organowi właściwemu. Otóż, podmiot wykonujący zdania publiczne, niezależnie od tego, czy stanowi część aparatu administracyjnego, czy będąc poza tym aparatem, wykonuje zadania publiczne objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej,

---

[17] Powiadomienie o ustaleniu wysokości opłaty za udostępnienie nie jest ani decyzją, ani postanowieniem, ani też aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). Stąd wniesioną do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na to powiadomienie należy odrzucić jako niedopuszczalną na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 tej ustawy.

[18] Wąskie odesłanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, wynikające z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., czyni również niedopuszczalnym zastosowanie do opłat za udostępnienie informacji publicznej dyspozycji art. 261–267 k.p.a.

[19] S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 15 ustawy o dostępnie do informacji publicznej, stan prawny na dzień 1 listopada 2003 r.*, LEX nr 76488.

[20] Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

nie ma obowiązku przekazywania omyłkowo złożonego do niego wniosku organowi (podmiotowi) właściwemu. Obowiązku tego nie sposób wywodzić z wyżej wymienionych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ani z art. 65 k.p.a., stosowanego wyłącznie w postępowaniu jurysdykcyjnym[21]. Również ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera żadnych regulacji w tej kwestii. Nie oznacza to jednak, że organ, do którego skierowano wniosek o udzielenie informacji publicznej nie będącej w jego posiadaniu, jest zwolniony od podjęcia jakichkolwiek czynności w stosunku do tego wniosku. Byłoby to oczywiście sprzeczne z wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadą informowania.

Wobec braku szczegółowych uregulowań i kierując się zasadami wyrażonymi w art. 8 i art. 9 k.p.a., organ powinien w takiej sytuacji poinformować wnioskodawcę o tym, że nie posiada żądanej informacji i, o ile dysponuje taką wiedzą, powinien wskazać podmiot właściwy do rozpoznania wniosku[22].

Powyższe argumenty przemawiają za przyjęciem analogicznego sposobu postępowania adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). Również w tych przypadkach ustawa o dostępie do informacji publicznej nie nakłada na adresata wniosku obowiązku wydania decyzji administracyjnej[23].

Zatem czynność materialno-techniczna kończy postępowanie zainicjowane wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie tylko wówczas, gdy adresat wniosku udziela żądanej informacji w sposób i w formie określonej we wniosku, ale także wtedy, gdy organ danej informacji nie posiada, albo żądana informacja nie jest informacją publiczną, bądź też wnioskodawca żąda udostępnienia takiej informacji publicznej, do której dostęp regulują odrębne ustawy.

Pozostał jeszcze do rozstrzygnięcia przedstawiony na wstępie problem postępowania podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w razie śmierci adresata wniosku po jego wniesieniu, a przed jego rozpoznaniem bądź w razie cofnięcia wniosku.

W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym śmierć strony skutkuje co do zasady zawieszeniem postępowania (art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.), a w przypadku, gdy chodzi o uprawnienia i obowiązki o charakterze osobistym (niezbywalne, niedziedziczne) – umorzeniem postępowania. Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej instytucja zawieszenia postępowania nie występuje. Natomiast umorzenie postępowania w sprawie z wniosku o udostępnienie informacji

---

[21] Por. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1116/09, LEX nr 594900 oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 91.

[22] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II SAB/Po 62/12, LEX nr 1234546, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. II SAB/Ol 84/10, LEX nr 756129, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 września 2008 r., sygn. II SAB/Bk 14/08, niepubl.

[23] Por. wyrok NSA OZ w Lublinie z dnia 20 czerwca 2002 r., II SA/Lu 507/02, niepubl.

publicznej uregulowane jest w art. 14 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Artykuł 14 ust. 2 u.d.i.p. określa przesłankę umorzenia postępowania, stanowiąc, że jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Czy wobec powyższego można uznać, że umorzenie postępowania w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej następuje również w sytuacji śmierci wnioskodawcy, cofnięcia przez niego wniosku, bądź w każdym innym przypadku, gdy postępowanie to stanie się bezprzedmiotowe, tak jak ma to miejsce w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym (art. 105 § 1 k.p.a.)? Konsekwentnie, odmawiając postępowaniu wywołanemu wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej charakteru jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, należy takie rozwiązanie odrzucić. Przemawia za tym również brak stosownej regulacji w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która umorzenie postępowania w drodze decyzji przewiduje tylko w razie zaistnienia przesłanki określonej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. W art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ustawodawca użył sformułowania „umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2", co wskazuje na dopuszczalność umorzenia postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej tylko w razie zaistnienia przesłanki wynikającej z ostatniego z cytowanych przepisów.

Wobec powyższego należy przyjąć, ze okoliczność, iż postępowanie w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej może zakończyć się decyzją o umorzeniu postępowania nie oznacza, że taką decyzję można wydać zawsze, ilekroć postępowanie stanie się bezprzedmiotowe. Można się jednak zastanawiać, czy takie ograniczenie możliwości wydania decyzji o umorzeniu postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest rozwiązaniem właściwym. Na gruncie obowiązujących przepisów nie sposób bowiem jednoznacznie ustalić formy zakończenia postępowania w tej sprawie, które z jakichkolwiek względów stało się bezprzedmiotowe. Z pewnością nie wchodzi w grę wydanie decyzji administracyjnej ani pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Pozostaje zatem otwartą kwestią, czy organ w takiej sytuacji powinien podejmować jakiekolwiek działania w stosunku do wniosku.

Na marginesie należy nadmienić, że umorzenie postępowania na podstawie art. 14 ust. 2 u.d.i.p. stanowi na gruncie prawa administracyjnego swego rodzaju osobliwość. Tradycyjnie przyjmuje się bowiem, że umorzenie postępowania nie jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, a jedynie procesowym sposobem zamknięcia postępowania, które, z określonych względów, nie może zostać za-

kończone merytorycznie. Natomiast umorzenie postępowania w oparciu o dyspozycję art. 14 ust. 2 u.d.i.p., zważywszy na jego przesłankę, zawiera element merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, stanowiąc w istocie odmowę udostępnienia informacji w sposób lub w formie określonych we wniosku z przyczyn technicznych.

Podmioty uprawnione do wnioskowego dostępu do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Wprawdzie w art. 61 ust. 1 *Konstytucji RP* jest mowa o „obywatelu", ale już w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. ustawodawca poszerzył krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej, przyznając to prawo „każdemu". Wydawać by się mogło, że takie określenie zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej nie powinno budzić wątpliwości, nadal jednak pozostaje przedmiotem sporów zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

„Każdy" to, zgodnie z potocznym rozumieniem tego słowa, każda żyjąca osoba fizyczna i każdy istniejący podmiot nie będący osobą fizyczną (osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej). Taka wykładania wskazywałaby na to, że prawo do informacji publicznej przysługuje bez względu na wiek, zdolność do czynności prawnych, czy miejsce podmiotu w strukturze państwa. Do kręgu uprawnionych należałoby zatem zaliczyć również dziecko, osobę ubezwłasnowolnioną, cudzoziemca, bezpaństwowca, osobę prawną, czy organ administracji publicznej. Należy przy tym zaznaczyć, że żaden przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawiera wskazówek interpretacyjnych zawężających krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej. Część doktryny skłania się jednak ku zawężaniu zakresu podmiotowego art. 2 ust. 1 u.d.i.p., nadając pojęciu „każdy" znaczenie odmienne od powszechnie przyjętego.

Obecnie nie ma już wątpliwości, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje nie tylko obywatelom polskim, ale również cudzoziemcom i bezpaństwowcom[24]. Zgoda panuje również w kwestii przysługiwania tego prawa osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, ale będącym podmiotami prawa. Co się zaś tyczy objęcia tym przywilejem pod-

---

[24] A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002, z. 4, s. 194–195, M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny" 2005, nr 1, s. 78, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 14, powołany przez M. Bednarczyka w: tenże, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, LEX nr 8847.

miotów nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych, to M. Bar stanęła na stanowisku, że „ustawa o dostępie do informacji publicznej nie rozstrzyga kwestii wpływu zdolności do czynności prawnych wprost, niemniej jednak ograniczenie prawa do informacji do osób pełnoletnich byłoby rozwiązaniem zbyt daleko idącym i raczej sprzecznym z intencją ustawodawcy". Zdaniem autorki, użyte w ustawie słowo „każdy" powinno być rozumiane szeroko i oznaczać naprawdę każdego, niezależnie od […] wieku. Nie istnieją żadne argumenty przemawiające za odmową udzielenia informacji osobie niepełnoletniej"[25]. Również według M. Bednarczyka i A. Piskorz-Ryń, w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej bez znaczenia jest wiek i związana z nim zdolność do czynności prawnych[26]. Natomiast, zdaniem I. Kamińskiej, dostępu do informacji może domagać się każda osoba fizyczna, bez względu na przynależność państwową, jeżeli tylko ma pełnię praw cywilnych, tzn. jest pełnoletnia i nie została ubezwłasnowolniona[27]. Z kolei P. Szustakiewicz, opierając się na wykładni systemowej, zaznaczył, że osoby nie mające pełnej zdolności do czynności prawnej nie mogą żądać informacji publicznej, o ile nie działają przez pełnomocników[28].

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że omawiany problem nie dotyczy prawa dostępu do informacji publicznej w trybie bezwnioskowym (np. informacji dostępnych w „Biuletynie Informacji Publicznej"), gdzie nie może być mowy o żadnych ograniczeniach podmiotowych, a prawo to przysługuje każdemu, kto ma dostęp do Internetu. Jeżeli zaś chodzi o dostęp do informacji publicznej w trybie „wnioskowym", to nie ma podstaw, by odmawiać go osobie niepełnoletniej bądź ubezwłasnowolnionej. Żaden przepis prawa do tak daleko idących wniosków nie upoważnia. Przysługiwanie danemu podmiotowi tego prawa należy jednak odróżnić od kwestii jego realizacji. Rozstrzygając ten problem, należy punktem wyjścia uczynić charakter czynności, jaką jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Uprawnione jest stanowisko, iż jest to czynność prawna, gdyż zmierza do wywołania określonych skutków prawnych (uzyskania informacji o sprawach publicznych, a w szerszej perspektywie – skutecznego wykonywania kontroli społecznej).

Skoro tak, to powstaje pytanie, czy zdolność do dokonania tej czynności należy oceniać z uwzględnieniem przepisów kodeksu cywilnego dotyczących zdolności do czynności prawnych, według których pełną zdolność do tych czynności ma osoba pełnoletnia, nie ubezwłasnowolniona ani częściowo, ani całkowicie (art. 11–12 i art. 15 k.c.[29]).

---

[25] M. Bar, *op. cit.*, s. 78.

[26] M. Bednarczyk, *op. cit.*, A. Piskorz-Ryń, *op. cit.*, s. 183.

[27] I. Kamińska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LexPolonica 2273503.

[28] P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego – odpowiedź*, „Radca Prawny" 2005, nr 1, s. 82.

[29] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.

Przepisy kodeksu cywilnego umożliwiają dokonywanie czynności prawnych zarówno osobom fizycznym o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, jak i osobom pozbawionym tej zdolności, z tym, że nie osobiście, ale poprzez ich ustawowych przedstawicieli (rodzic, opiekun, kurator). Kierując się regulacjami kodeksowymi, należałoby zatem przyjąć, że osoby te mogłyby żądać dostępu do informacji publicznej, z tym, że stosowny wniosek w ich imieniu musiałby złożyć przedstawiciel ustawowy.

Oczywiście nie ulega wątpliwości, że w praktyce, o ile wniosek dotyczy udzielenia informacji prostej (nieprzetworzonej), którą organ posiada i której zamierza wnioskodawcy udzielić bezpłatnie, kwestia zdolności wnioskodawcy do czynności prawnych nie podlega ocenie, co więcej, wnioskodawca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowany. Należy jednak wziąć pod uwagę sytuacje, w których będzie zachodziła potrzeba pobrania od wnioskodawcy opłaty za udzielenie informacji (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.), wezwania do sprecyzowania wniosku, czy wykazania – w przypadku konieczności przetworzenia informacji, że udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Mając na względzie ogólne zasady systemu prawa, nie można przyjąć, by adresat wniosku miał kierować te wezwania do osób nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych, działających osobiście. Innymi słowy, skoro ustawa o dostępie do informacji publicznej jest częścią prawa administracyjnego, na gruncie którego respektowane są zawarte w kodeksie cywilnym reguły dotyczące zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, to nie sposób ich nie uwzględniać w fazie pomiędzy wniesieniem wniosku o udostępnienie informacji a ewentualnym podjęciem decyzji w tej sprawie.

Zasada powszechnego dostępu do informacji publicznej nie eliminuje reguł składania oświadczeń woli wynikających z przepisów innych ustaw. Wprawdzie ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera generalnego odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym do art. 30 § 1 i 2 k.p.a. (według których, zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zaś osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli), jednak obowiązek respektowania w stosunkach administracyjnoprawnych wyrażonych w kodeksie cywilnym reguł dotyczących zdolności do czynności prawnych, w tym zasad reprezentacji, jest wspólny dla całego systemu prawa.

Analogiczne wątpliwości, związane z osobą wnioskodawcy, pojawiają się również w sytuacji, gdy wniosek składa osoba fizyczna w imieniu osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej. Istnieje spór co do tego, czy organ obowiązany jest wówczas ustalić zasady reprezentacji tej osoby prawnej czy jednostki, wzywając składającego wniosek do wykazania umocowania do działania w ich imieniu, czy też powinien udzielić informacji tej osobie fizycznej – uznając ją za wnioskodawcę? Myśląc kategoriami systemowymi,

należałoby uznać, że wezwanie do wykazania umocowania jest niezbędne dla prawidłowego doręczenia ewentualnych wezwań do uzupełnienia wniosku, do uiszczenia opłaty za udzielenie informacji, czy wreszcie do prawidłowego oznaczenia adresata decyzji o odmowie udzielenia informacji. Jednak, mając na uwadze zakres odesłania od kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz zasadę szybkości i braku formalizmu, należałoby może wszelkie czynności organu adresować do tej osoby fizycznej.

Przeciwko tej ostatniej koncepcji zdecydowanie wypowiedział się WSA w Warszawie, który w wyroku z dnia 30 kwietnia 2007 r. podkreślił, że jeżeli w trakcie badania wniosku pochodzącego od osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej okaże się, że taki podmiot nie jest właściwie reprezentowany, to taki wniosek nie może być uznany za złożony przez osobę fizyczną, która podpisała wniosek[30]. Nie ma tu swego rodzaju „przeniesienia" prawa do uzyskania informacji z osoby prawnej czy jednostki nie posiadającej osobowości prawnej na osobę fizyczną, która podpisała wniosek[31].

Z kolei WSA w Lublinie w wyroku z dnia 20 marca 2012 r. uznał, że skoro wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana (o ile wniosek nie dotyczy udzielenia informacji przetworzonej), to za brak formalny podlegający uzupełnieniu nie można uznać braku pełnomocnictwa lub dokumentu potwierdzającego umocowanie określonych osób do reprezentowania osoby prawnej[32].

Podobne stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., wskazując, że wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego[33].

Zbytnim uogólnieniem jest twierdzenie, iż osoba składająca wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi być w pełni zidentyfikowana, skoro nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego. Po pierwsze, kwestia identyfikacji wnioskodawcy nie ma nic wspólnego z brakiem konieczności wykazywania interesu w uzyskaniu informacji, zaś po drugie, powyższe twierdzenie jest słuszne, ale tylko wówczas, gdy organ uwzględnia wniosek o udzielenie informacji prostej, nie żądając opłaty. W każdej bowiem sytuacji, gdy wystąpi potrzeba sprecyzowania wniosku, opłacenia go, bądź zaistnieje podstawa do jego

---

[30] II SA/Wa 2405/06, niepubl.

[31] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.

[32] II SAB/Lu 10/12, LEX nr 1164471.

[33] II SAB/Wa 259/10, LEX nr 756216. W dalszej części uzasadnienia sąd jednak uściślił swój pogląd, wskazując, że konieczność uzupełnienia wniosku o udzielenie informacji publicznej czy opłacenia go powoduje, że wnioskodawca nie może pozostawać anonimowy. Zdaniem sądu, dopiero w takiej sytuacji można żądać od niego usunięcia braku formalnego skargi np. w postaci braku podpisu.

oddalenia, adresat wniosku ma obowiązek ustalić dane wnioskodawcy w stopniu umożliwiającym jego identyfikację, w tym właściwy sposób reprezentacji[34].

Z kręgu uprawnionych do uzyskania informacji publicznej część przedstawicieli doktryny i orzecznictwa wyłącza również organy administracji publicznej, zawężając pojęcie „każdy" użyte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. do podmiotów prawa prywatnego. Według P. Szustakiewicza, przepisy o dostępie do informacji publicznej nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Zdaniem autora, mają tutaj zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej służy społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo[35]. W podobnym tonie kilkakrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, które przyznały prawo dostępu do informacji publicznej jedynie podmiotom prawa prywatnego. Powyższą tezę uzasadniały celem ustawy o dostępie do informacji publicznej, którym – zdaniem sądów – jest informowanie obywateli o stanie „spraw publicznych", a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów[36].

Trudno podzielić zarówno wyżej prezentowany pogląd, jak i jego argumentację. Skoro ustawa o dostępie do informacji publicznej prawo do uzyskania tej informacji przyznaje każdemu, to nie ma podstaw, by istnienie tego prawa uzależniać od społecznego czy prawnego statusu danego podmiotu. Jeżeli prawo to przyznaje się zrzeszeniom poszczególnych osób ukonstytuowanym z woli jednostek, to należy przyjąć jego istnienie również w przypadku organów władzy publicznej powstałych na podstawie przepisów ustaw.

Ograniczenie organom dostępu do informacji publicznej w trybie powołanej wyżej ustawy można by zresztą ominąć w ten sposób, że zamiast organu z żądaniem udzielenia informacji występowałaby osoba fizyczna pełniąca jego funkcję (bez powołania się na tę funkcję), albo pracownik urzędu (biura obsługującego organ).

Zatem każdy podmiot prawa – zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak

---

[34] Podobnie wypowiedział się WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Ol 33/12, LEX nr 1145979, twierdząc, że to, iż prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem każdego należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nie posiadającą osobowości prawnej. 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 kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego.

[35] P. Szustakiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 28 października 2009 r.*, I OSK 508/09, „Ius Novum" 2010, nr 2, s. 189–197.

[36] Tak m.in. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/09, LexPolonica nr 2273503, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, nr 9, poz. 94.

i jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej a będąca podmiotem prawa, może skorzystać z prawa dostępu do informacji publicznej niezależnie od tego, czy jest „podmiotem prywatnym", czy też ma status podmiotu administrującego, w tym organu administracji publicznej, czy członka tego organu.

Należy podzielić przy tym stanowisko M. Jaśkowskiej, iż wątpliwość co do możliwości objęcia organów administracji zakresem podmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej występuje jedynie w przypadku, gdy oba podmioty: zobowiązany do udostępnienia informacji i uprawniony do uzyskania tej informacji pozostają wobec siebie w stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej, a informacja dotyczy sprawy wynikającej z tej nadrzędności i podległości[37]. W takich sytuacjach nie stosuje się bowiem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (art. 3 § 2 k.p.a.). Organ, do którego został skierowany wniosek o udzielenie informacji, nie miałby zatem możliwości wydania decyzji odmawiającej udzielenia informacji, czy umarzającej postępowanie, do których, z mocy art. 16 ust. 2 u.d.i.p., stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Okoliczność ta przemawia za wyłączeniem stosowania w takich sytuacjach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z dostępem do informacji publicznej osób pełniących funkcje organów administracji publicznej wiąże się jednak ryzyko nadużywania przez te osoby prawa. Występuje ono w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do udostępnienia informacji może pobrać od wnioskodawcy opłatę (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Skoro od wnioskodawcy nie można żądać wykazania istnienia interesu prawnego czy faktycznego w uzyskaniu informacji nieprzetworzonej (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), to weryfikacji nie podlega okoliczność, czy osoby pełniące funkcje organów żądają udostępnienia informacji w celach związanych z wykonywaniem kompetencji tego organu, czy w innych celach (np. osobistych). Nadużycie prawa miałoby miejsce wówczas, gdyby osoba pełniąca funkcję organu administracji publicznej uiściła przedmiotową opłatę za udostępnienie informacji ze środków publicznych, a informacja ta nie miałaby związku z wykonywanymi przez ten organ funkcjami.

Wspomnianym już, podmiotowym aspektem szerokiego dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym, jest zakaz żądania od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu tej informacji. Oznacza to, że ustawodawca za wystarczający cel uzyskania informacji uznał w każdym wypadku wykonywanie społecznej kontroli realizacji zadań publicznych przez podmioty administrujące[38]. Oczywiście odnosi się to wyłącznie do tzw. informacji

---

[37] M. Jaśkowska, *Glosa do postanowienia WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r.*, II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, nr 9, poz. 94.

[38] M. Kłaczyński uznał nawet regulację art. 2 ust. 2 u.d.i.p. jako bezprzedmiotową (zbędną). Jego zdaniem, o istnieniu interesu prawnego w każdym przypadku żądania udostępnienia informacji publicznej przesądza treść przepisów art. 61 *Konstytucji RP* i art. 2 ust. 1 u.d.i.p., stanowiących publiczne prawo podmiotowe do informacji przysługujące każdemu. Zatem wprowadzenie zakazu żą-

prostej (nieprzetworzonej), gdyż w przypadku informacji przetworzonej ustawa wymaga, by za jej udzieleniem przemawiał szczególnie istotny interes publiczny.

Nie sposób nie zauważyć, że taka regulacja sprzyja nadużywaniu prawa dostępu do informacji prostej, tj. składaniu wniosków przez podmioty, których zamiarem jest sparaliżowanie pracy organów i innych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. To niebezpieczne zjawisko dostrzegają przedstawiciele doktryny i praktyki, którzy próbują ograniczyć prawo do informacji publicznej, uznając jego istnienie tylko wówczas, gdy za udostępnieniem informacji przemawia interes publiczny.

W ten sposób można odczytać stanowisko I. Kamińskiej, zgodnie z którym,

> […] „wprawdzie od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, jednakże konkretne żądanie udzielenia informacji musi podlegać wstępnej ocenie pod kątem tego, czy mamy do czynienia z informacją o sprawach publicznych ważnych i interesujących dla ogółu. Wymaga to od podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji obiektywizacji treści wniosku, natomiast podmiot wnioskujący o udzielenie informacji powinien wykazać obiektywny, a nie subiektywny interes w jej uzyskaniu[39].

Mimo iż autorka użyła nieznanych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowań „interes subiektywny" i „interes obiektywny", nie ma, według mnie, wątpliwości, że oznaczają one w istocie – odpowiednio „interes indywidualny (prywatny)" i „interes publiczny".

Stanowisko to można by podzielić, ale jedynie jako postulat *de lege ferenda*. Aktualne brzmienie art. 2 ust. 2 u.d.i.p. zawiera wyraźny, nie pozostawiający

---

dania wykazywania przez wnioskodawcę istnienia interesu prawnego nie może oznaczać, że wnioskodawca w sprawie o udostępnienie informacji publicznej staje się stroną również w przypadku, gdy brak po jego stronie interesu prawnego, skoro interes ten wynika wprost z przepisów o dostępie do informacji publicznej. Zastanawiająca jest zatem celowość wprowadzenia wspomnianego zakazu, skoro nie wnosi on do oceny pozycji wnioskodawcy nic nowego. Przyjęcie w interpretowaniu przepisów prawa zasady racjonalnego prawodawcy, zgodnie z którą żadna część aktu prawnego nie może być traktowana jako zbędna (por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 401), należy uznać, że art. 2 ust. 2 u.d.i.p. ma znaczenie jedynie techniczne i prowadzi do wyłączenia rozpatrywania przez organ legitymacji wnioskodawcy, skoro wynika ona wprost z przepisów o dostępie do informacji publicznej. *De lege ferenda* Autor zaproponował wyeliminowanie komentowanej regulacji, ze wskazanych wyżej przyczyn. M. Kłaczyński, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stan prawny na 1 listopada 2003 r.*, LEX nr 76475.

[39] I. Kamińska, *Komentarz do art. 2*, [w:], *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, stan prawny na 1 lipca 2012 r.*, LexPolonica. Na poparcie tej tezy autorka powołała wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 września 2006 r. (IV SA/Wr 568/06, LexPolonica nr 2144858), wydany w sprawie, w której wnioskodawca domagał się od kontrahenta potwierdzenia, że umowy będące przedmiotem wniosku wykonane zostały należycie. Uzyskanie takiego potwierdzenia było potrzebne wnioskodawcy do przedłożenia w postępowaniach przetargowych, w których brał udział. W rezultacie prawidłowo wywiedziono, że w istocie była to prośba o referencje, a nie wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

adresatom wniosków o udzielenie informacji publicznej żadnego luzu decyzyjnego, zakaz żądania od wnioskodawcy wykazywania jakiegokolwiek interesu, nawet faktycznego, w uzyskaniu żądanej informacji publicznej. Pogląd ten skłania jednak do refleksji nad potrzebą reinterpretacji pojęcia „informacja publiczna". Jeszcze do niedawna sądy administracyjne miały tendencję do nadawania mu możliwie jak najszerszego znaczenia, czemu sprzyjają liberalne regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obecnie jednak, wobec nadużywania prawa do informacji, ustawodawca powinien wziąć pod rozwagę możliwość ograniczenia zakresu pojęcia „informacja publiczna", uzależniając uznanie informacji za publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, od istnienia interesu publicznego w jej udostępnieniu (tj. od tego, czy jej udzielenie leży w interesie ogółu – państwa, wspólnoty samorządowej). Brak tej przesłanki wykluczałby uznanie objętej wnioskiem informacji za publiczną i zwalniał z obowiązku jej udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowanie

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Postępowanie zainicjowane tym wnioskiem ma szczególny, uproszczony charakter. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie ze ścisłą, literalną wykładnią art. 16 ust. 1 u.d.i.p., mają w nim zastosowanie od momentu podjęcia przez adresata wniosku decyzji o odmowie udostępnienia informacji bądź umorzeniu postępowania w przedmiocie wniosku. W przypadku braku przesłanek do wydania tych decyzji adresat wniosku rozpoznaje go zatem w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jest przy tym związany ogólnymi zasadami prawa i postępowania administracyjnego, które, mając charakter uniwersalny, są fundamentem wszelkich działań administracji podejmowanych w stosunku do podmiotów z zewnątrz, takimi jak zasada praworządności i legalności, zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej, czy zasada informowania[40].

Koncepcję, według której postępowanie w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej pozostaje co do zasady poza ramami jurysdykcyjnego po-

[40] Warto przytoczyć w tym miejscu myśl A. Glinieckiego, wyrażoną wprawdzie w związku z problemem procesowej kwalifikacji zgłoszenia robót budowlanych, ale aktualną również w przypadku postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Autor ten stanął na stanowisku, że kodeks postępowania administracyjnego powinien być znowelizowany. Powinien on być aktem prawnym na tyle uniwersalnym i pojemnym pod względem podmiotowym i przedmiotowym, aby mieściły się w nim również tego typu postępowania szczególne, uproszczone – jak procedura zgłoszeniowa (czy procedura dostępu do informacji publicznej – A.O.). Zgłoszenie (wniosek o udostępnienie informacji publicznej – A.O.) ma zatem również charakter procesowy i jest formą wszczęcia postępowania administracyjnego szczególnego i uproszczonego. A. Gliniecki, [w:], A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 260.

stępowania administracyjnego, należy uznać za słuszną. Skoro wnioskodawca nie musi posiadać interesu prawnego, ani nawet faktycznego, w uzyskaniu informacji, a z wniosku ma jedynie wynikać treść żądania, to również na adresacie wniosku o udostępnienie informacji nie powinny spoczywać te wszystkie obowiązki, które ciążą na organie w postępowaniu jurysdykcyjnym.

W orzecznictwie i doktrynie wciąż jednak istnieje tendencja do „przenoszenia" instytucji kodeksowych na wszystkie władcze działania administracji, również te dotyczące dostępu do informacji publicznej. Należy jednak zauważyć, że skrajne uprocesowienie działań administracji publicznej coraz częściej postrzegane jest jako zjawisko negatywne. Za Janem Zimmermannem należy przyjąć, że zjawisko to „wyraża się nie tyle w przeroście regulacji, co w praktycznym i intuicyjnym fetyszyzowaniu procedur". Nadmierne krępowanie działań administracji publicznej przez procedury grozi zaś sprowadzeniem na dalszy plan merytorycznych aspektów danej regulacji[41].

Źródła nadużywania prawa do informacji publicznej nie należy upatrywać w niedostatku regulacji o charakterze procesowym, próbując wypełnić rzekome luki w tym zakresie normami kodeksu postępowania administracyjnego. Problem tkwi przede wszystkim w zbyt liberalnych regulacjach, stanowiących podstawę konstruowania pojęcia „informacja publiczna" oraz w braku wyodrębnienia kategorii dokumentów wewnętrznych nie podlegających udostępnieniu. Na złą ocenę zasługuje również brak określenia negatywnych dla wnioskodawcy konsekwencji nieuiszczenia opłaty za udostępnienie informacji przekształconej (art. 15 u.d.i.p.) oraz brak mechanizmów jej egzekwowania. Tymczasem opłaty, ograniczając nadużywanie drogi administracyjnej, mogą stanowić dla podmiotów obowiązanych do udostepnienia informacji publicznej skuteczne zabezpieczenie przed nierozważnym i bezpodstawnym zgłaszaniem żądań[42].

---

[41] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 189.

[42] Por. J. Starościak, [w:], E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 318.