

Justyna SYMBER*

DOPUSZCZALNOŚĆ ZŁOŻENIA WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ ZA POŚREDNICTWEM POCZTY ELEKTRONICZNEJ

(Streszczenie)

Celem artykułu jest wykazanie możliwości skutecznego złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764) przy użyciu poczty elektronicznej. Kwestia dopuszczalności złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem wiadomości e-mail była w ostatnich latach przedmiotem rozważań doktryny i orzecznictwa. Sądy administracyjne stały się jednoznacznie na stanowisku, że za wniosek pisemny o udostępnienie informacji publicznej należy uznawać również zapytania złożone za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-mail) nawet wtedy, gdy wniosek nie zostanie opatrzony imieniem i nazwiskiem wnioskodawcy.

Słowa kluczowe: wniosek; informacja publiczna; e-mail; forma

1. Wstęp

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane każdemu obywatelowi przez art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Uszczegółowienie tego prawa oraz jego praktyczna realizacja dokonuje się na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej². Z uwagi na brak w ustawie szczególnych regulacji odnoszących się do formy wniosku o udostępnienie informacji publicznej, koniecznym staje się

* Mgr, doktorantka Uniwersytetu Gdańskiego, Katedra Prawa Karnego Materialnego i Kryminologii; e-mail: justynasyMBER@gmail.com

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483).

² Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 z późn. zm.).

rozważenie złożenia wniosku również drogą elektroniczną, za pośrednictwem wiadomości e-mail.

Na wstępie należałoby rozważyć, jaki podmiot może być nadawcą wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. każdemu z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p. przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Nadto od podmiotu wykonującego prawo dostępu do informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Powyżej wskazane regulacje ustawowe poszerzają krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej, który wskazany został w art. 61 Konstytucji RP, gdyż zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zatem należy przyjąć, że na podstawie przepisów u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdej osobie fizycznej, bez względu na jej obywatelstwo oraz wiek, każdej osobie prawnej, a także jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, o których mowa w art. 33¹ k.c.

2. Forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej – rozważania ogólne

W zakresie formy, jakiej powinien odpowiadać złożony wniosek, przepis art. 10 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Zgodnie z art. 8 u.d.i.p. Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, mającym na celu powszechne udostępnianie informacji publicznej w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Zatem należy stwierdzić, że ustawodawca przewidział dwie wzajemnie uzupełniające się procedury dostępowe – poprzez „wizytę” na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz tryb wnioskowy. Wobec powyższego wniosek o udostępnienie informacji publicznej składa się wtedy, gdy żądana informacja nie znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, lub też, jak często wskazuje doktryna i orzecznictwo – gdy wnioskodawca kwestionuje aktualność lub kompletność informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej³. W takim kontekście możliwość

³ **M. Jaśkowska**, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 62.

zastosowania procedury wnioskowej staje się swoistą kontrolą zawartości informacji umieszczanych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, gdyż wszczęcie tej procedury winno zostać poprzedzone uprzednią weryfikacją danych opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej. Warto również zauważyć pewną zależność – im szersza i pełniejsza informacja została opublikowana na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, tym mocniejsza podstawa do odmowy udzielenia takiej informacji podmiotowi ubiegającemu się o udostępnienie. Powyższe godzi się z tezą J. Stefanowicza przedstawioną w toku prac legislacyjnych, który stwierdził, że „materiały, które nie zostały udostępnione jako informacja publiczna w teleinformatycznym Biuletynie Informacji Publicznej, będą udostępniane indywidualnie. Celem tego zapisu jest, aby administracja była zainteresowana upublicznianiem jak największej ilości informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Wtedy kiedy informacja nie jest upubliczniona w tym trybie, każdy ma prawo uzyskać w normalnym trybie dostęp do informacji”⁴. Przez kilka pierwszych lat obowiązywania ustawy podnoszono, że przeważające znaczenie miał tryb wnioskowy⁵. Podnoszono argumenty wskazujące na minimalną zawartość merytoryczną stron Biuletynu Informacji Publicznej, brak odpowiedniego przygotowania społeczeństwa do korzystania z narzędzi informatycznych czy też konieczność przemiany pokoleniowej wśród społeczeństwa⁶.

W zakresie formy złożenia wniosku zasadniczo nie ma żadnych wątpliwości, że żądanie udzielenia informacji publicznej może zostać złożone w zwykłej formie pisemnej. Również doktryna przychyliła się do stanowiska, że zarówno sam wniosek, jak i odpowiedź mogą zostać złożone również w formie ustnej. Stanowi o tym wprost przepis art. 10 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Nadto, w toku prac legislacyjnych nad ustawą zauważono, że „jeżeli ktoś zgłasza się po informację, to ona jest od razu udostępniana. To urząd musi odnotować, że dane informacje

⁴ Wypowiedź **J. Stefanowicza** zamieszczona w Biuletynie Komisji Sejmowych z 10.05.2001 r., Nr 4151/III, Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących praw obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, Nr 9, s. 8.

⁵ **M. Bednarczyk, M. Jabłoński**, *Praktyczne problemy wdrażania ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Elektroniczna Administracja 2006/6, s. 2.

⁶ *Ibidem*.

udostępnił⁷⁷. Koniecznym zatem jest, aby organ odnotował fakt ustnego udzielenia żądanej przez wnioskodawcę informacji.

Ponadto, jeżeli już dojdzie do wszczęcia procedury wnioskowej, to zgodnie z brzmieniem art. 13–15 u.d.i.p. ustawa przyjmuje dosyć krótki, 14-dniowy termin na udostępnienie wnioskowanych informacji. Bez wątplenia przepisy u.d.i.p. wskazują na odformalizowaną procedurę złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zatem powstaje pytanie: czy ustawa o dostępie do informacji publicznej dopuszcza złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej? Odpowiedź na powyższe pytanie uzależniona jest od przeanalizowania przepisów proceduralnych odnoszących się do udostępnienia informacji publicznej.

3. Dopuszczalność złożenia wniosku za pośrednictwem wiadomości e-mail

Kwestia dopuszczalności złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej była w ostatnich latach przedmiotem rozważań doktryny i orzecznictwa. Zasadniczo istnieje możliwość złożenia wniosku w trzech postaciach: w formie elektronicznej za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP), w formie elektronicznej (wiadomości e-mail) opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub w drodze wiadomości e-mail, bez autoryzacji kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dwie pierwsze spośród wyżej wymienionych możliwości nie nastroczają żadnych wątpliwości w zakresie swojej skuteczności. Niemniej jednak sądy administracyjne stanęły na stanowisku, że za wniosek pisemny o udostępnienie informacji publicznej należy uznawać również zapytania złożone za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-mail) nawet wtedy, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny⁸. Ponadto NSA wskazał jednoznacznie, że skutecznie złożony wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien zostać załatwiony poprzez:

- 1) udzielenie przez właściwy podmiot żądanej informacji lub
- 2) wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji, zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., lub

⁷⁷ Wypowiedź **J. Stefanowicza** zamieszczona w Biuletynie Komisji Sejmowych z 11.4.2001 r., Nr 4046/III, Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących praw obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, Nr 9, s. 8.

⁸ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08., Legalis nr 240672.

- 3) zawiadomienie wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udzielona w trybie przepisów ustawy, lub
- 4) wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli wnioskodawca cofnie uprzednio złożony wniosek.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że dopuszczalnym jest, aby wniosek o udostępnienie informacji publicznej przybrał w zasadzie dowolną formę, przy czym z jego treści musi wynikać, co jest jego przedmiotem⁹. Również wskazuje się, że wniosek taki nie stanowi podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., ponieważ na tym etapie postępowania o udzielenie informacji publicznej nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰. Nadto, sam wniosek nie musi zawierać uzasadnienia. W związku z powyższym, minimalnym wymogiem, który musi spełniać wniosek, jest jednoznaczne sformułowanie jego treści, z którego jasno wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej, bowiem niezbędne jest wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej. Przy czym wskazuje się również, że niedostatecznie sprecyzowane wnioski o informacje, które zawierają sformułowania nielogiczne, chaotyczne czy obarczone wadami językowymi i które nie pozwalają obiektywnie ustalić treści wniosku, nie stanowią wniosku o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. oraz nie podlegają rozpatrzeniu w trybie przewidzianym w ustawie¹¹. Zatem wola podmiotu korzystającego z konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w tym przedmiocie musi być jednoznacznie uzewnętrzniona. Wyłącznie po spełnieniu tej przesłanki organ, do którego skierowany został wniosek, ma obowiązek jego rozpatrzenia na warunkach wskazanych w ustawie.

Podkreśla się, że sam fakt podania do publicznej wiadomości adresu poczty elektronicznej przez podmiot wskazany w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. jest uznawane za zobowiązanie się tego podmiotu do odbioru poczty elektronicznej wysłanej na ten adres. Przy czym przyjmuje się również, że do obowiązków podmiotu zobowiązanego przez ustawę do udzielenia informacji publicznej należy zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej oraz jej konfiguracja w taki sposób, by zapewnić natychmiastowy i bezproblemowy odbiór wysyłanych na ten adres wniosków¹². Nadto wskazuje się, że ryzyko nieodebrania

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Wyrok WSA Gorzów Wielkopolski z dnia 20 lipca 2016 r., II SAB/Go 62/16, Legalis nr 1542643.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2016 r., I OSK 219/15, Legalis nr 1537281.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SAB/Kr 41/17, Legalis nr 1634219.

przez właściwy organ wysłanej do niego, przy użyciu poczty elektronicznej, wiadomości na wskazany adres obciąża ten organ, gdyż ewentualne uchybienia w tym przedmiocie nie mogą być przenoszone na podmiot korzystający z prawa dostępu do informacji publicznej. W jednym ze swoich orzeczeń WSA w Krakowie jednoznacznie wskazał, że „do obowiązków organu administracji publicznej należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu – aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań o udostępnienie informacji publicznej, wobec prawnej dopuszczalności ich wnoszenia także drogą elektroniczną”¹³. Z powyższym wiąże się także ryzyko opóźnienia w udzieleniu odpowiedzi, które może zostać ocenione jako beczynność organu, ponieważ skutków nieprawidłowości czy trudności w obsłudze oficjalnych systemów służących do komunikacji z organami takich jak poczta elektroniczna czy system ePUAP nie można przerzucać na korzystających z tych narzędzi.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej może zostać złożony poprzez wysłanie go drogą elektroniczną, przy czym nie musi on zawierać imienia i nazwiska samego wnioskodawcy, gdyż ustawa nie nakłada obowiązku weryfikacji jego tożsamości. Związane jest to z faktem, iż udostępnienie informacji publicznej nie wywiera, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej, bezpośredniego wpływu na sferę praw i obowiązków jednostki. Ponadto prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter powszechny, zatem przysługuje ono każdemu, bez konieczności wykazania dodatkowych przesłanek. Obowiązek podania danych osobowych ziszczy się dopiero w momencie konieczności wydania decyzji administracyjnej z uwagi na odmowę udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w warunkach określonych w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.¹⁴ Zatem nieopatrzenie wniosku podpisem weryfikującym tożsamość wnioskodawcy nie może stanowić żadnej przeszkody do rozpatrzenia żądania udostępnienia informacji publicznej¹⁵. Również cel ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także samo brzmienie przepisu art. 10 ust. 2 u.d.i.p. wskazują, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, zatem brak podpisania wniosku

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2012 r., IV SAB/GI 75/11, Legalis nr 810712.

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., II SAB/OI 7/17, Legalis nr 1600530.

o udostępnienie informacji publicznej imieniem i nazwiskiem wnioskodawcy nie stanowi jego braku formalnego¹⁶.

Ponadto akceptowane w tym zakresie domniemanie zakłada, że jeżeli wiadomość zawierająca wniosek o udostępnienie informacji publicznej została w sposób prawidłowy wysłana na adres e-mail organu, to znaczy, że dotarła do adresata wniosku. Przeciwnie stanowisko sprawiałoby bowiem, że prawo do składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej przy użyciu poczty elektronicznej byłoby fikcją, ponieważ jego skuteczność zależałaby od subiektywnej woli organu. Nadto takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z regulacjami konstytucyjnymi wymagającymi w preambule Konstytucji RP zapewnienia sprawnego działania władz publicznych oraz w art. 61 Konstytucji RP dostępności informacji publicznej. Przy czym do zastosowania takiego domniemania koniecznym jest ustalenie, czy przedmiotowy wniosek został w ogóle wysłany za pośrednictwem poczty elektronicznej. Orzecznictwo stoi na stanowisku, że wystarczającym dowodem w tym zakresie jest przedstawienie wydruku z poczty elektronicznej potwierdzającego wysłanie wniosku¹⁷. Ponadto wskazuje się, że twierdzenie podmiotu zobowiązanego, iż nie otrzymał on wiadomości zawierającej wniosek może świadczyć wyłącznie o wadliwej organizacji pracy tego organu lub nieprawidłowej konfiguracji jego poczty elektronicznej¹⁸.

4. Zakończenie

Podsumowując, należy jednoznacznie opowiedzieć się za dopuszczalnością złożenia wniosku o dostęp do informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej nawet wtedy, gdy wniosek taki nie zostanie opatrzony imieniem i nazwiskiem wnioskodawcy, o ile możliwa jest realizacja wniosku w oparciu o jego treść. Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej ma bowiem charakter odformalizowany i uproszczony, co wynika z celu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 10 ust. 2 u.d.i.p. Ponadto wnioskodawca nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani interesu faktycznego, o czym wprost stanowi art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lipca 2016 r., II SAB/Kr 102/16, Legalis nr 1539074.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., I OSK 1924/16, Legalis nr 1512393.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2016 r., II SAB/Kr 148/16, Legalis nr 1543696.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 z późn. zm.).

Opracowania

Bednarczyk Michał, Jabłoński Mariusz, *Praktyczne problemy wdrażania ustawy o dostępie do informacji publicznej*, elektroniczna Administracja 2006/6, s. 2.

Biuletyn Komisji Sejmowych z 10.05.2001 r., Nr 4151/III, Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących praw obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, Nr 9, s. 8.

Biuletyn Komisji Sejmowych z 11.4.2001 r., Nr 4046/III, Komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących praw obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, Nr 9, s. 8.

Jaśkowska Małgorzata, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 62.

Orzeczenia

Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, Legalis nr 240672.

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2016 r., I OSK 219/15, Legalis nr 1537281.

Wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., I OSK 1924/16, Legalis nr 1512393.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2012 r., IV SAB/GI 75/11, Legalis nr 810712.

Wyrok WSA Gorzów Wielkopolski z dnia 20 lipca 2016 r., II SAB/Go 62/16, Legalis nr 1542643.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lipca 2016 r., II SAB/Kr 102/16, Legalis nr 1539074.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2016 r., II SAB/Kr 148/16, Legalis nr 1543696.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SAB/Kr 41/17, Legalis nr 1634219.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., II SAB/OI 7/17, Legalis nr 1600530.

Justyna SYMBER

**PERMISSIBILITY OF SUBMISSION OF A PROPOSAL FOR PROVISION OF PUBLIC INFORMATION
VIA ELECTRONIC MAIL**

(S u m m a r y)

The aim of the article is to demonstrate the possibility of effectively submitting an application for access to public information based on the provisions of the Act of 6 September 2001 on Access to Public Information (Journal of Laws of 2016, item 1764) via electronic mail. The issue of the admissibility of submitting an application for access to public information via electronic mail has been the subject of deliberations of doctrine and case law in recent years. Administrative courts have made it clear that a written request for access to public information should also include inquiries established via electronic mail – even if the application is not provided with the first and last name of the applicant.

Keywords: application; public information; e-mail; form