

O prawie dostępu do informacji publicznej w kontekście przemian cywilizacyjnych – kilka refleksji

Abstrakt

Prawo dostępu do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym ustanowionym w art. 61 Konstytucji RP i uszczegółowionym w ustawach, przede wszystkim w ustawie z 2001 r. W niniejszym opracowaniu rozważane są wybrane zagadnienia dotyczące wykonywania tego prawa przez obywateli w drodze składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Dyskutowane są zwłaszcza kwestie dopuszczalności składania wniosków w formie elektronicznej oraz skuteczności takich wniosków.

Słowa kluczowe

dostęp do informacji publicznej, publiczne prawo podmiotowe, wniosek o udostępnienie informacji publicznej, elektroniczna forma udostępniania informacji.

1. W świetle art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również o działalności innych podmiotów (organów samorządu zawodowego i gospodarczego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych) w zakresie, w jakim te podmioty wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Art. 61 Konstytucji ustanawia dla jednostki publiczne prawo podmiotowe o charakterze politycznym, zaliczane do kategorii praw pozytywnych¹. Konkretyzacja prawa do informacji publicznej następuje na gruncie ustawodawstwa „zwykłego”, obecnie podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej² i właśnie przepisy tej ustawy będą przedmiotem niniejszych rozważań. W nauce prawa administracyjnego oraz w judykaturze powszechnie przyjmuje się, że treść i warunki korzystania z prawa podmiotowego mają swoje źródło w prawie przedmiotowym. J. Boć i A. Błaś celnie wskazują, że „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy

¹ Zob. np. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 67 i n.; M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 26 i n.

² Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 z późn. zm., zwana dalej ustawą bądź u.d.i.p.

normach prawnych może **skutecznie żądać** [podkr. E.O.Sz.] czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś **działać**³.

Prawo podmiotowe to sytuacja prawna wyznaczona danemu podmiotowi przez normy prawne ze względu na społecznie uzasadniony interes tego podmiotu⁴. Aby można było mówić o prawie podmiotowym, niezbędne jest zaistnienie relacji między podmiotem prawa i podmiotem zobowiązanym do realizacji prawa, a więc mającym obowiązek określonego zachowania się na rzecz podmiotu prawa, jeśli zaistnieją przesłanki, od których zależy aktualizacja owego obowiązku⁵. Naruszenie obowiązku musi być opatrzone sankcją, z reguły podmiot uprawniony posiada roszczenie o realizację swego prawa – możliwość dochodzenia swego prawa w sformalizowanym postępowaniu. O ile w prawie prywatnym dyskusyjna może być kwestia, czy roszczenie stanowi konstytutywny element prawa podmiotowego, o tyle w prawie publicznym dominujący jest pogląd, że brak roszczenia o realizację publicznego prawa podmiotowego wyłącza istnienie takiego prawa. Roszczenie oznacza środek prawny służący wymuszeniu realizacji publicznego prawa podmiotowego⁶.

2. W toku niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na kwestię, w jaki sposób rozwój nowoczesnych technologii informatycznych wpływa na proces realizacji publicznego prawa podmiotowego do informacji, na tryb oraz środki dostępu do informacji. Generalnie rzecz ujmując, można wyróżnić wnioskowy i bezwnioskowy tryb dostępu do informacji. W trybie bezwnioskowym udostępniane są informacje w urzędowych publikatorach teleinformatycznych, takich jak Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) oraz centralne repozytorium. W świetle art. 10 ust. 1 ustawy informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Nie sposób nie odnotować, że w odniesieniu do Sejmu i Senatu tryb udzielania informacji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają regulaminy tych organów. Regulamin Sejmu stanowi w art. 201a o utworzeniu Systemu Informacyjnego Sejmu (SIS), prowadzonego w formie elektronicznej, przeznaczonego do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu, zaś informację publiczną Kancelaria Sejmu udostępnia głównie poprzez ogłaszanie w SIS, informacja może być też udostępniana poprzez wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania w Kancelarii Sejmu, a jeżeli informacja nie została udostępniona w tak wskazany sposób, udostępniana jest przez Kancelarię Sejmu na pisemny wniosek, który może być przesłany za pośrednictwem SIS (art. 202a Regulaminu Sejmu)⁷. Regulamin Senatu RP w art. 37 stanowi, że uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego

³ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 471.

⁴ Zob. S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 153.

⁵ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 20.

⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 218.

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.).

organów odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez zamieszczenie ich na senackiej stronie internetowej, przy czym informacje tam niezamieszczone udostępniane są na wniosek. Informacje mogą być też udostępniane przez wyłożenie, wywieszenie lub zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi w miejscach ogólnie dostępnych⁸.

Problematyka bezwnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej została poddana szerokiej analizie w monografii pióra M. Bernaczyka⁹. Do zagadnień o kontrowersyjnym charakterze należy m.in. podniesiona przez cytowanego Autora kwestia, czy istnieją podstawy do wyodrębnienia publicznego prawa podmiotowego do bezwnioskowego uzyskiwania informacji publicznej. M. Bernaczyk jest zdania, że takie podstawy nie istnieją, ponieważ obowiązkom udostępniania informacji publicznej w BIP lub SIS nie towarzyszy uprawnienie jednostki wynikające z prawa przedmiotowego do skutecznego domagania się udostępnienia ściśle określonej informacji w BIP lub SIS; jednostka nie posiada roszczenia w sensie procesowym i wyłączone są w tym przypadku sądowe środki ochrony – „konstrukcja ustawy o dostępie do informacji publicznej wyklucza dyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych za pomocą skargi na bezczynność publikacji określonej informacji w BIP”¹⁰. Co więcej, Autor zwraca uwagę, że urzędowy publikator BIP odgrywa wręcz rolę „swoistej przesłanki ograniczającej prawo do informacji. Podmiot zobowiązany *de facto* «odmawia» dostępu do informacji w trybie wnioskowym, ze względu na sytuację faktyczną, którą sam wytworzył w wyniku podstawowej sytuacji prawnej wyznaczonej normą w art. 8 ust. 1 u.d.i.p. lub art. 201c Reg. Sejm”¹¹.

Uwzględniając założenia badawcze poczynione przez Autora w ramach teoretycznej analizy problematyki sformułowanej jako „obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej”, przedstawiona tu argumentacja jest racjonalna. Jednak, w moim przekonaniu, fragmentacja prawa do informacji publicznej na prawo do bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej oraz prawo do uzyskiwania informacji na wniosek, aczkolwiek mająca uzasadnienie z punktu widzenia określonych celów badawczych, nie wydaje się być dobrą perspektywą dla badania prawa do informacji jako publicznego prawa podmiotowego. Prawo do informacji publicznej postrzegam jako pewną całość, spójny system. Z tej perspektywy tryby dostępu do informacji uregulowane w u.d.i.p. nie są względem siebie konkurencyjne i wykluczające się, lecz komplementarne. Informacja, która nie została udostępniona w BIP (SIS, centralnym repozytorium), jest udostępniana na wniosek. W ostatecznym rozrachunku sytuacja, gdy podmiot zobowiązany nie udostępnia informacji (i brak jest rozstrzygnięć procesowych), jest kwalifikowana jako bezczynność. W tej sytuacji środkiem przysługującym osobie domagającej się udostępnienia

⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2017 r., poz. 827).

⁹ M. Bernaczyk, *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem*, s. 144 i n. Takie stanowisko było od dawna prezentowane w judykaturze zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2005 r., sygn. II SA/Wa 408/05, LEX nr 235137 (działania polegające na utworzeniu i prowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej nie stanowią czynności, o której mowa w art. 3 §2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego).

¹¹ M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 147-148.

informacji publicznej jest skarga do sądu administracyjnego. Podmiot zobowiązany na gruncie u.d.i.p. dopuszcza się bezczynności, gdy: 1) pozostawia wniosek bez odpowiedzi (nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej polegającej na udostępnieniu żądanej informacji publicznej), 2) udziela informacji niepełnej lub niejasnej, 3) nie informuje wnioskodawcy, że żądanej informacji nie posiada¹², 4) nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia informacji, 5) nie informuje, że istnieje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji¹³. We wskazanych tu sytuacjach wnioskodawca dysponuje skutecznym środkiem prawnym w celu wyegzekwowania realizacji swego publicznego prawa podmiotowego. Jest to właśnie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje też na decyzje o odmowie udzielenia informacji, o umorzeniu postępowania oraz na inne akty i czynności podmiotu zobowiązanego podjęte w postępowaniu wszczętym na wniosek.

Istotny problem wiąże się z przyjęciem zasady pierwszeństwa bezwnioskowego uzyskiwania informacji publicznej. Zasada owa wyprowadzana jest z brzmienia przepisu art. 10 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek”. W literaturze i orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalili się poglądy, że wniosek rodzi po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja nie została wcześniej udostępniona w BIP (centralnym repozytorium), że cytowany przepis wprowadza tzw. negatywną klauzulę wnioskowego trybu udzielania informacji publicznej, co ma oznaczać, że umieszczenie informacji w BIP (centralnym repozytorium) wyłącza w odniesieniu do nich tryb wnioskowy¹⁴. W moim przekonaniu przepis ten nie może być interpretowany jako wprowadzający bezwzględny zakaz udzielenia informacji w trybie wnioskowym zawsze wtedy, gdy informacja figuruje w wymienionych urzędowych publikatorach teleinformatycznych. Art. 10 ust. 1 zawiera regulację zwalniającą podmiot zobowiązany z obowiązku udzielenia informacji w trybie wnioskowym, niemniej uważam, że podmiot ten **może** udzielić żądanej (wnioskowanej) informacji, co

¹² Podmiot, który nie posiada informacji publicznej, gdyż nie mieści się ona w jego zakresie działania, nie jest podmiotem zobowiązanym w świetle u.d.i.p., a więc nie można mu w konsekwencji zarzucić bezczynności, niemniej powinien pisemnie powiadomić o tym wnioskodawcę. Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 65. Zob. też m.in. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 2571/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), [dostęp 10.12.2017].

¹³ Podmiot zobowiązany powinien powiadomić wnioskodawcę o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem informacji w urzędowym publikatorze i jednocześnie podać adres internetowy, pod którym się ona znajduje – zob. m.in. G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 18; także np. wyrok WSA w Opolu z dnia 27 grudnia 2016, sygn. II SAB/Op 82/16, LEX nr 2205053.

¹⁴ Istnieje w tym przedmiocie ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, zob. np. dwa wyroki NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. I OSK 730/12, LEX nr 1216574 oraz sygn. I OSK 770/12, LEX nr 1264930; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., sygn. II SAB/Kr 137/12, LEX nr 1234523; wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., sygn. I OSK 1375/15, LEX nr 2323598; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II SAB/Wa 796/16, LEX nr 2299724; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. IV SAB/Wr 31/11, LEX nr 1155220; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Łd 50/10, LEX nr 756266; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2008 r., sygn. II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

więcej – powinien to uczynić wtedy, gdy z okoliczności sprawy wynika lub gdy wnioskodawca uprawdopodobni, że należy on do grupy osób „wykluczonych” z dostępu do Internetu (jest np. osobą z niepełnosprawnością bądź nieporadną życiowo)¹⁵. Nie sposób w pełni zgodzić się z poglądem, że w dobie rozwijającej się komputeryzacji wnioskodawca zawsze może skorzystać z odpłatnego dostępu do Internetu lub nieodpłatnie w siedzibie jednostek użyteczności publicznej, gdzie – w razie potrzeby – będzie mógł uzyskać pomoc od osób dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami w obsłudze sprzętu komputerowego¹⁶. Mimo ogromnego postępu na drodze budowania społeczeństwa informacyjnego takie kategorie obywateli „wykluczonych” nadal istnieją i nie można ich pozbawiać możliwości korzystania ze swego prawa; byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej¹⁷. Poza tym trafna jest interpretacja przepisu art. 10 ust. 2, w świetle której informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku także wtedy, gdy została zamieszczona w BIP lub centralnym repozytorium¹⁸.

3. Rozwój i upowszechnienie osiągnięć technologii informatycznych oraz związana z tym informatyzacja administracji publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne¹⁹ wywierają znaczący wpływ na funkcjonowanie tych podmiotów i sposoby korzystania jednostki ze swego prawa w obszarze udostępniania i uzyskiwania informacji publicznej. Pojawiają się nowe problemy w sferze stosowania prawa, a w ich rozwiązywaniu olbrzymi udział mają zarówno doktryna, jak też judykatura. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji na wniosek jest bowiem uregulowane w ustawie dość ogólnie, stąd wątpliwości pojawiające się w praktyce znajdują odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie uwzględnia na przykład elektronicznej formy składania wniosków. Dlatego w pierwszym okresie obowiązywania u.d.i.p. dyskusje wzbudziła sprawa dopuszczalności złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej, czy taki wniosek powinien być rozpatrzony zgodnie z ustawą, czy powinien pozostać bez rozpoznania, czy też należy w takim przypadku zastosować odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)²⁰. W rezultacie powszechnie zaaprobowano pogląd, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej nie jest typowym postępowaniem jurysdykcyjnym, a złożenie wniosku o udzielenie informacji nie wszczyna postępowania w trybie

¹⁵ Podzielam stanowisko, że art. 10 ust. 1 ustawy nie wprowadza zakazu udostępniania na wniosek informacji znajdujących się w BIP, szczególnie w sytuacji, gdy wnioskodawca może z różnych powodów mieć utrudnione korzystanie z Internetu, zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 87.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2008 r., sygn. II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

¹⁷ Zob. np. S. Szuster, *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el. 2003.

¹⁸ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*, s. 87.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 570) oraz przepisy dotyczące informatyzacji zawarte w odrębnych ustawach. Zob. też M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006.

²⁰ Zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznych w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 252.

k.p.a., wniosek ów nie stanowi podania w rozumieniu art. 63 § 3a. k.p.a., nie wymaga też uzasadnienia, zaś samo udzielenie informacji przez podmiot zobowiązany następuje w formie czynności materialno-technicznej²¹. Pojawiły się kontrowersje co do minimalnych wymagań, jakim powinna odpowiadać treść wniosku. W pierwszych komentarzach po wejściu w życie u.d.i.p. przyjmowano, że nie jest wprawdzie wymagana specjalna jego treść, jednak pismo takie powinno zawierać wskazanie imienia, nazwiska wnoszącego (ewentualnie nazwy), adresu, treść żądania oraz podpis²². Z czasem doszło do ukształtowania, obecnie utrwalonej linii orzeczniczej, według której postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej ma odformalizowany charakter, a u.d.i.p. nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku o udostępnienie informacji, poza utrwaleniem go w formie pisemnej. Dopuszczalne jest więc złożenie wniosku w formie pisemnej dowolnym środkiem komunikowania się na odległość, w tym pocztą elektroniczną (e-mail) – i to nawet, gdy do autoryzacji wniosku nie zostanie użyty podpis elektroniczny²³. Osoba żądająca informacji nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego; wobec braku konieczności pełnego zidentyfikowania osoby wniosek taki nie musi zawierać podpisu, o ile możliwa jest realizacja wniosku w oparciu o samą treść wniosku, tj. np. gdy wnioskodawca podał swój adres elektroniczny²⁴.

Aktualnie zarówno w orzecznictwie, jak też literaturze dominuje pogląd, że nie można żądać od wnoszącego o udostępnienie informacji publicznej podania we wniosku danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, adresu z kodem pocztowym, miejscowości i numeru domu, a ponadto podpisania wniosku czy też opatrzenia go kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Przepis art. 63 § 3a k.p.a. stanowiący o obowiązku opatrzenia podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego bezpiecznym podpisem elektronicznym znajdzie zastosowanie dopiero w przypadku zamiaru wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji bądź umorzeniu postępowania (sytuacje określone w art. 16 u.d.i.p.). Wówczas

²¹ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 59 i n.; P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 27; M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych*, LEX/el. 2015. Pogląd ten dominuje również w orzecznictwie NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Odmiennie stanowisko zajął T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 161.

²² M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 60.

²³ Zob. m.in.: wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r., sygn. I OSK 2154/16, LEX nr 2299040; wyrok NSA z dnia 19 maja 2017 r., sygn. I OSK 61/17, LEX nr 2308643; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 marca 2017 r., sygn. II SAB/Gd, LEX nr 2273630; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2015 r., sygn. II SAB/Wa 1035/14, LEX nr 1757396; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. II SAB/Ol 3/15, LEX nr 1657552; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. II SAB/Po 147/14, LEX nr 1649748; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. IV SAB/Gl 157/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 maja 2012 r., sygn. II SAB/Łd 46/12, LEX nr 1166260; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2012 r., sygn. II SAB/Kr 183/11, LEX nr 1139107.

²⁴ Zob. m.in.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2015 r., sygn. II SAB/Kr 82/15, LEX nr 1782613; wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., sygn. I OSK 1277/08, LEX nr 604186.

też zachodzi potrzeba ustalenia bliższych danych adresowych²⁵. Sumując, na etapie wniosku wnioskujący może pozostać anonimowy²⁶.

Pojawia się kwestia skuteczności wniosku o udzielenie informacji publicznej, który został złożony w formie elektronicznej, wniosek powinien bowiem dotrzeć do organu, aby można było uznać, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji zostało wszczęte. W odniesieniu do tego zagadnienia w orzecznictwie występują rozbieżności. Są orzeczenia, w treści których sąd zajmuje stanowisko, że „[...] za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie [...]. W odniesieniu do doręczeń za pośrednictwem poczty elektronicznej możliwe są: doręczenia za potwierdzeniem odbioru, doręczenia z wykorzystaniem systemu ePUAP [...]. Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, czy i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu”²⁷. Konkludując, jeśli obywatel chce mieć pewność, że jego wniosek zostanie rozpatrzony, powinien wysłać go przez ePUAP, a nie za pośrednictwem zwykłej poczty elektronicznej.

Zazwyczaj jednak sądy administracyjne zajmują mniej rygorystyczne stanowisko, czego przykładem jest wyrok, w którym sąd przyjął założenie, że „[...] jednostka ma prawo działać w zaufaniu do władzy publicznej i oczekiwać, że skoro organ podaje do publicznej wiadomości adres swojej poczty elektronicznej, to będzie odbierał listy skierowane na ten adres, w tym także trafiające do «skrzynki SPAM» (zakwalifikowanie listu jako spam nie oznacza bowiem automatycznie, że podlega on usunięciu)”²⁸. Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwanie przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej) nie mogą być przerzucane na obywateli. Tym samym ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej listu, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża ten organ²⁹. Ryzyko, o którym tu mowa, obciąża również podmioty niebędące organami władzy publicznej, o ile są podmiotami zobowiązanymi w świetle u.d.i.p. Na przykład, podanie do publicznej wiadomości adresu poczty elektronicznej przez stowarzyszenie należy traktować jako zobowiązanie, że wiadomości wysyłane na ten adres będą odbierane³⁰.

4. W wielu publikacjach i wystąpieniach konferencyjnych Profesora Jana Jeżewskiego przewija się wątek wielości czynników determinujących funkcjonowanie administracji publicznej, a także głęboko humanistyczny motyw ochrony godności człowieka, poszanowania wolności i praw jednostki przez organy władzy publicznej zgodnie

²⁵ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. IV SAB/GI 110/15, LEX nr 1927205.

²⁶ P.M. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, LEX/el. 2014.

²⁷ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. II SAB/Bk 49/16, LEX nr 2063746.

²⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 maja 2016 r., sygn. II SAB/Op 30/16, LEX nr 2086521.

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2016 r., sygn. II SAB/Gd 213/15, LEX nr 2026057.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 maja 2016 r., sygn. II SAB/OI 39/16, LEX 2054453.

z zasadą demokratycznego państwa prawnego³¹. W sferze praw człowieka niezwykle istotne jest takie ukształtowanie regulacji prawnej, aby ograniczyć stopień niepewności prawa. Jednak osiągnięcie pełnej określoności regulacji prawnej nie jest możliwe, co w szczególności sposób definiuje rolę organów administrujących oraz judykatury, które, uwzględniając zmieniającą się rzeczywistość społeczną, powinny dążyć do możliwie maksymalnego urzeczywistnienia słusznego interesu indywidualnego. Generalnie rzecz ujmując, przedstawiona praktyka orzecznicza przyjęta w omawianych wyżej kwestiach, respektująca między innymi regułę interpretowania wątpliwości na korzyść strony oraz zasadę pogłębiania zaufania, podąża we właściwym kierunku.

On the right to access to public information in the context of civilizational transformations – selected reflections

Abstract

The right to access to public information is a public subjective right established by the Article 61 of the Constitution of the Republic of Poland and specified by further acts of law, in particular by the Act of 6 September, 2001 on access to public information. The paper considers the selected problems regarding the exercise of this right by the citizens in a form of submitting the application for access to public information. In particular, it discusses the issue of admissibility of submitting the applications in electronic form and effectiveness of such applications.

Key words

access to public information, public subjective right, application for access to public information, provision of information in electronic form.

Dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska – prof. nadzw. UŁ na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Literatura

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwzrostowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008
- Boć J., Błaś A., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998
- Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002

³¹ Zob. np. J. Jeżewski, *Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.

- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002
- Jeżewski J., *Idea wolności człowieka wobec aksjologicznych uwarunkowań zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017
- Kamińska I., Matarewicz J., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do spraw administracyjnych*, LEX/el 2015
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002
- Redelbach S., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992
- Sibiga G., *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 3
- Sitniewski P.M., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, LEX/el. 2014
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008
- Szuster S., *Komentarz do art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, LEX/el. 2003
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999

