

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

**Pytania i odpowiedzi
Wzory pism**

Piotr Sitniewski

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

**Pytania i odpowiedzi
Wzory pism**

Piotr Sitniewski

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2016

Stan prawny na 1 lutego 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Ewa Adamska

Łamanie
Violet Design

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9997-5
2. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Rodzinie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15
Rozdział 1	
Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	17
Pytanie 1. Czy wnioskodawca może pozostać anonimowy?	17
Pytanie 2. Kiedy możemy żądać, by wnioskodawca się ujawnił? W jakim zakresie powinien ujawnić swoje dane?	22
Pytanie 3. Czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji publicznej?	28
Pytanie 4. Czy podmiot zobowiązany może badać uprawnienia do reprezentacji po stronie wnioskodawcy, jeżeli wnioskodawcą jest osoba prawna?	33
Pytanie 5. Czy organy administracji publicznej mogą składać wnioski o udostępnienie informacji publicznej?	37
Pytanie 6. Czy fakt, że wnioskodawcą jest radny, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?	42
Pytanie 7. Jak należy postępować z wnioskami składanymi przez osoby małoletnie?	45
Rozdział 2	
Formy wniosku o udostępnienie informacji publicznej	51
Pytanie 8. Czy istnieje obowiązujący formularz wniosku?	51
Pytanie 9. Jak postąpić w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wskazał żadnej podstawy prawnej swojego wniosku?	55
Pytanie 10. Czy wniosek może zostać złożony w formie elektronicznej?	57
Pytanie 11. Czy podmiot zobowiązany może wskazać wyłączny adres e-mailowy, na który można składać wnioski drogą elektroniczną?	65
Pytanie 12. Jak należy postępować z wnioskami złożonymi w języku obcym?	69
Pytanie 13. Czy wniosek może zostać złożony w języku Braille'a?	73
Pytanie 14. Czy wnioskodawca może żądać udostępnienia informacji w sposób polegający na wypełnieniu przygotowanego przez wnioskującego formularza elektronicznego?	74
Pytanie 15. Czy wnioskodawca może fotografować dokumenty w siedzibie urzędu?	78

Pytanie 16. Czy wniosek może zostać złożony drogą telefoniczną?	82
Pytanie 17. Jak postąpić w sytuacji, gdy wnioskodawca składa wniosek ustnie w trakcie wizyty w urzędzie?	86

Rozdział 3

Termin rozpoznania wniosku	90
Pytanie 18. Jak należy rozumieć określenia „bez zbędnej zwłoki” (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.) oraz „niezwłocznie” (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)?	90
Pytanie 19. W jaki sposób należy dokonać przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy?	93
Pytanie 20. Od jakiego momentu należy liczyć termin rozpatrzenia wniosku, gdy wpłynął on za pośrednictwem poczty elektronicznej?	97
Pytanie 21. Od jakiego momentu liczy się termin rozpatrzenia sprawy przy wnioskach wpływających pocztą tradycyjną?	100
Pytanie 22. Czy podmiot zobowiązany może przedłużyć termin rozpatrzenia wniosku z uwagi na formę żądanych dokumentów, tj. dokumentów w formie skanu?	102

Rozdział 4

Przebieg postępowania	109
Pytanie 23. Jak postępować, gdy żądana informacja publiczna znajduje się na stronie BIP?	109
Pytanie 24. Czy podmiot zobowiązany może uzależnić wydanie kopii dokumentów od ich poświadczenia za zgodność z oryginałem?	115
Pytanie 25. Jak postąpić, gdy żądana informacja znajduje się na stronie BIP, ale jednostki podległej?	120
Pytanie 26. Kto w imieniu podmiotu zobowiązanego ma prawo udostępniania informacji publicznej?	122
Pytanie 27. Czy wnioskodawca może żądać, by odpowiedzi na złożony wniosek udzielała konkretna osoba w urzędzie?	125
Pytanie 28. Na czym polega anonimizacja dokumentu i kiedy ją stosujemy?	131
Pytanie 29. Czym się różni tzw. anonimizacja od odmowy dostępu do informacji publicznej w drodze decyzji?	136
Pytanie 30. Czy anonimizację dokumentu można uznać za przetworzenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.?	141
Pytanie 31. Kiedy mamy do czynienia z niemożnością udostępnienia informacji publicznej?	146
Pytanie 32. Czy urząd ma obowiązek udostępniać posiadaną informację publiczną, której nie wytworzył?	157
Pytanie 33. Czy bezpłatność dostępu do informacji oznacza bezkosztowe jej udostępnianie?	162
Pytanie 34. Jak postępować w razie potrzeby obciążenia kosztami przekształcenia informacji?	169

Pytanie 35. Jak postępować, gdy z jednego pisma wynika potrzeba zastosowania kilku różnych trybów, np.: ustawy o dostępie do informacji publicznej, skargi w trybie skarg i wniosków z kodeksu postępowania administracyjnego, ponownego wykorzystywania informacji publicznej? ...	174
Pytanie 36. Czy podmiot, który nie posiada żądanej informacji, ma obowiązek przekazania wniosku wedle właściwości?	177
Pytanie 37. Czy podmiot musi uwiarygodnić fakt nieposiadania żądanej informacji?	180
Pytanie 38. Jak odróżnić sytuację odmowy dostępu do informacji w drodze decyzji od poinformowania, że żądanie nie obejmuje informacji publicznej?	183
Pytanie 39. Czy w przypadku wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego należy powiadomić wnioskodawcę o możliwości zapoznania się z dokumentacją w sprawie przed wydaniem decyzji?	188
Pytanie 40. Jak postąpić w sytuacji, gdy wniosek wpłynął pocztą elektroniczną ze zwykłego e-maila, a istnieje potrzeba wydania decyzji odmownej?	191
Pytanie 41. Jak postępować, gdy uznajemy, że wnioskodawca żąda informacji publicznej przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.?	193
Pytanie 42. Jak traktować wnioski składane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez radnego?	203
Pytanie 43. Czy przygotowywanie pracy naukowej stanowi wystarczającą podstawę ubiegania się o uzyskanie informacji przetworzonej?	208

Rozdział 5

Forma i sposób udostępnienia informacji publicznej	213
Pytanie 44. Czym są forma i sposób udostępnienia informacji publicznej (art. 14 u.d.i.p.)?	213
Pytanie 45. Czym się różni treść informacji od treści i postaci informacji publicznej?	217
Pytanie 46. Czy wnioskodawca może skutecznie wnioskować o wysłanie odpowiedzi w kilku równorzędnych formach i sposobach?	221
Pytanie 47. Czy można żądać udostępnienia informacji przez zamieszczenie odpowiedzi na stronie BIP?	222
Pytanie 48. Czy sposób prowadzenia strony BIP podlega kontroli sądów administracyjnych?	225

Rozdział 6

Co stanowi informację publiczną?	230
Pytanie 49. Jak zdefiniować dokument wewnętrzny (orzeczenie TK)?	230
Pytanie 50. Czy dokument prywatny jest informacją publiczną?	236
Pytanie 51. Czy można ujawnić wysokość wynagrodzenia wszystkich osób zatrudnionych w jednostce publicznej?	247

Pytanie 52. W jakim zakresie analizy eksperckie stanowią informację publiczną?	256
Pytanie 53. W jakim zakresie dane o kandydatach do urzędu stanowią informację publiczną?	263
Pytanie 54. Jak odróżnić dostęp do akt postępowania od realizacji prawa do informacji publicznej?	269
Pytanie 55. Czy umowy cywilnoprawne zawierane z osobami fizycznymi przez jednostkę publiczną stanowią informację publiczną?	274
Pytanie 56. Jaka jest relacja między prawem do informacji publicznej a tajemnicą przedsiębiorstwa?	276

Bibliografia	283
---------------------------	-----

Wzory	285
--------------------	-----

1. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.)	286
2. Notatka służbowa z przyjęcia ustnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)	287
3. Notatka służbowa z przyjęcia telefonicznego wniosku o udostępnienie informacji publicznej (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)	288
4. Notatka służbowa z niezwłocznego udzielenia informacji publicznej na ustny wniosek o udostępnienie informacji publicznej (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)	289
5. Notatka służbowa z niezwłocznego udzielenia informacji publicznej na telefoniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)	290
6. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych we wniosku, ze względu na potrzebę wydania decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p.)	291
7. Wezwanie do wykazania szczególnej istotności dla przetworzenia informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.)	292
8. Powiadomienie o potrzebie wyznaczenia nowego terminu do załatwienia sprawy (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.)	293
9. Powiadomienie o niemożności zadośćuczynienia wnioskodawcy co do formy lub sposobu udostępnienia informacji publicznej (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.)	294
10. Powiadomienie o wysokości kosztów przekształcenia informacji (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.)	295
11. Poinformowanie, że złożony wniosek nie obejmuje informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.)	296
12. Poinformowanie, że podmiot nie jest w posiadaniu żądanej informacji publicznej (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.)	297
13. Poinformowanie, że dostęp do żądanej informacji jest regulowany odmiennym trybem (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.)	298

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2003/98/WE – dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. WE L 345 z 31.12.2003, s. 90; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, s. 701 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. pras. – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- pr. tel. – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.)

- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn. zm.)
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)
- u.z.n.k. – ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.)

Publikatory i czasopisma

- BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- Dz. Urz. MS – Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

ABI	– administrator bezpieczeństwa informacji
API	– administrator publicznej informacji
GIODO	– Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OFE	– otwarty fundusz emerytalny
PJM	– polski język migowy
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

———— SŁOWO WSTĘPNE ————

Oddajemy do rąk Czytelników drugie wydanie poradnika z zakresu dostępu do informacji publicznej, w czytelnej i – mamy nadzieję – łatwej w odbiorze formule: w postaci pytań i odpowiedzi.

Treść poradnika jest pokłosiem zarówno licznych doświadczeń Autora wynikających z prowadzonych dla różnych organów administracji publicznej szkoleń i seminariów z obszaru dostępu do informacji publicznej, z badań i projektów naukowych, których wyniki są dostępne na prowadzonym przez Autora portalu www.jawnosc.pl oraz www.jawnosc.samorzadu.pl, jak i doświadczeń praktycznych wynikających z pracy w SKO w Białymstoku.

Lata 2014 i 2015 miały ogromne znaczenie dla dookreślania granic prawa do informacji publicznej. W tym czasie baza orzeczeń sądów administracyjnych dostępna pod adresem www.nsa.gov.pl wzbogaciła się o ponad 3000 orzeczeń sądów administracyjnych z zakresu dostępu do informacji. Liczba orzeczeń w tym obszarze, które zapadły przez te dwa lata, jest prawie równa ilości orzeczeń, które zapadły przez 12 lat funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (od jej wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2002 r.). Stanowi to jasny dowód, że prawo do informacji zyskało stałe miejsce w świadomości społecznej. Zapadły fundamentalne orzeczenia, np. odnoszące się do pojęć „dokumenty prywatne” czy „dokument wewnętrzny”, choć trzeba uczciwie przyznać, że nie zawsze spotykały się one z powszechnym uznaniem, również wśród sędziów sądów administracyjnych.

Samo prawo do informacji nie wydaje się dzisiaj zagrożone, co nie oznacza, że nie należy prowadzić stałych działań edukacyjnych, zarówno wobec podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji, jak i podmiotów o nią wnioskujących. Zadaniem praktyki, wnioskodawców, sądów administracyjnych jest obecnie kształtowanie czytelnych granic dostępu do informacji publicznej, gdyż nie mamy do czynienia z prawem o charakterze absolutnym. Zdarzają się przypadki nadużywania prawa do informacji, kiedy działania podejmowane przez wnioskodawców nie mają na celu prowadzenia kontroli społecznej, ale są przejawem prowadzonej lokalnie walki politycznej.

Niestety, obecna ustawa jest raczej bezsilna wobec tego typu zachowań, co powinno zostać wzięte pod rozważenie przy okazji najbliższej nowelizacji. Podobnie rzecz ma się z kosztami udostępniania informacji, które są w praktyce traktowane bardzo dowolnie, a brak jednolitości w orzecznictwie odnośnie do tego zagadnienia nie ułatwia zrozumienia istoty kosztów dodatkowych.

Jestem przekonany, że ustawa o dostępie do informacji publicznej dojrzała do wprowadzenia pewnych korekt, jednak jakiegokolwiek zmiany w tym obszarze nie mogą prowadzić do unicestwienia istoty prawa do informacji, którym jest istnienie kontroli społecznej wobec władz publicznych, we wszystkich obszarach funkcjonowania Państwa.

Prawo do informacji publicznej przenika wszystkie sfery funkcjonowania Państwa i stanowi najważniejszy z gwarantów społecznej kontroli władz, które wybrane w demokratycznym akcie wyborczym czasem starają się uzurpować sobie prawo do wyłączności oceniania swoich działań jako słusznych, celowych i podejmowanych w imieniu społeczeństwa.

————— Rozdział 1 —————

ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytanie 1. Czy wnioskodawca może pozostać anonimowy?

Jedną z podstawowych cech postępowania regulowanego przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058) jest jego niski stopień sformalizowania. „Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p.” (z uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 37). Świadczy o tym również bardzo szeroki zakres podmiotowy prawa do informacji – wszak zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. przysługuje ono każdemu.

Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. obejmuje nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne. Tak więc nawet gdy wniosek nie precyzuje, czy wnoszącym o udostępnienie informacji publicznej były podpisane na nim osoby występujące jako osoby fizyczne, czy też była nim reprezentowana przez nie osoba prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, to fakt ten nie może stanowić przeszkody w rozpoznaniu wniosku. Jeśli przyjęlibyśmy odmienny punkt widzenia, doszłoby do zdeprecjonowania idei dostępu do informacji publicznej, której założeniem jest jawność działań władzy publicznej. Skoro więc prawo żądania informacji publicznej przysługuje każdemu, to tym samym stroną postępowania sądowego (art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270

z późn. zm.) jest każda osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 26 § 1 p.p.s.a.), która żąda sądowej kontroli prawidłowości realizacji jej wniosku. Osobami tymi mogły więc być osoby podpisane na wniosku o udostępnienie żądanej informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 2033/12, CBOSA).

Dodatkowo osoba wykonująca prawo do informacji nie musi tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku – świadczy o tym treść art. 2 ust. 1 u.d.i.p. – od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Nie powinno więc mieć znaczenia, kto składa wniosek ani co kieruje wnioskodawcą, który korzysta z prawa do informacji (pomijam w tym momencie sytuację, gdy wnioskodawca wnosi o informację przetworzoną, kiedy to jego identyfikacja może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia o zaistnieniu przesłanek dla przetworzenia informacji wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.¹).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy stwierdzić, że **wnioskujący nie musi ujawniać żadnych informacji o sobie, tym samym na etapie wniosku może pozostać anonimowy**.

Obowiązkowe jest określenie we wniosku sposobu i formy udostępnienia przekazania wnioskowanej informacji publicznej². Należy jednak pamiętać, że każdy anonimowy wnioskodawca powinien mieć świadomość, iż brak jego identyfikacji w kolejnych etapach postępowania wnioskowego może utrudnić jego pozytywne zakończenie, a nawet doprowadzić do pozostawienia sprawy bez rozpoznania. W sytuacji gdy wniosek został złożony drogą elektroniczną, drogą poczty tradycyjnej czy telefonicznie, z punktu widzenia założeń ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma znaczenia rzeczywista tożsamość wnioskodawcy. Istotne natomiast jest, czy podmiot wnioskujący przekazał w swym wniosku jakiekolwiek dane umożliwiające podmiotowi zobowiązanemu przekazanie odpowiedzi na wniosek. W przypadku poczty elektronicznej dla otrzymania odpowiedzi wystarcza sam adres nadawcy (wnioskodawcy)³. Fakt, czy pytający w tak złożonym wniosku podał

¹ Zob. w tym zakresie pytanie 33.

² Zob. rozważania na temat sposobu i formy udostępniania informacji publicznej zawarte w pytaniu 11.

³ Zob. strona <https://www.nik.gov.pl/kontakt/informacja-publiczna/> (dostęp: 13.12.2015), gdzie NIK nie wymaga podania na formularzu żadnych danych identyfikujących wnioskodawcę.

prawdziwe dane, nie ma żadnego znaczenia. W przypadku poczty tradycyjnej również istnieje możliwość, że wnioskujący podał adres do doręczenia w postaci numeru skrytki pocztowej, np.: PO BOX 4, Warszawa 44.

W moim przekonaniu w taki właśnie sposób należy postrzegać kwestię anonimowości wnioskodawców. Nie można bowiem zapominać, że podmioty wykonujące prawo do informacji publicznej niejednokrotnie chciałyby pozostać anonimowe z przyczyn oczywistych. I takie założenie jest słuszne, odpowiadające ogólnym założeniom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kwestie, o które pytają wnioskujący, nie zawsze są dla podmiotów publicznych wygodne. Wnioskodawcy, działając w formule swoistej kontroli społecznej, za jaką bezsprzecznie może być uznane wnioskowanie o informacje publiczne, celowo ukrywają swoją tożsamość, chcąc pozostać anonimowymi. I takiego prawa nie wolno wnioskodawcy pozbawiać. „W ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. [...] Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 391/11, LEX nr 1082747).

Co ważne, sądy administracyjne jednolicie opowiadają się za dalece idącym odformalizowaniem postępowania regulowanego przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w 2012 r. doszedł do bardzo ważnego wniosku: „gdyby ustawodawca chciał całe postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej poddać rygorom określonym w k.p.a. [ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm. – przyp. aut.], zawarłby stosowne uregulowanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jednak intencją twórców ustawy było takie odformalizowanie postępowania, aby dostęp do informacji publicznej był szybszy i łatwiejszym było jej uzyskanie” (wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., I OSK 903/12, LEX nr 1394106). Podobnie traktowana była kwestia we wcześniejszych wyrokach WSA: „Nie sposób zgodzić się z poglądem w kwestii żądania od wnoszącego o udostępnienie informacji publicznej podania we wniosku danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, adresu z kodem pocztowym, miejscowości i nr domu, a nadto podpisania wniosków, stosownie do art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Przepisy

ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakazują zachowania szczególnej formy wniosku. Brak jest w niej również nakazu, aby wnioskodawca musiał podawać swoje dane osobowe, albowiem może informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o przesłanie jej na *poste restante* czy na adres skrytki pocztowej. Może też uczynić to drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej. Oznacza to, że podmiotom obowiązującym do udostępnienia informacji publicznej powołana ustawa nie nadała uprawnień do żądania tych danych” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., II SAB/Wa 57/09, LEX nr 527024). Stanowisko to zostało następnie podtrzymane w wyrokach: WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2011 r., II SAB/Wa 184/10, LEX nr 953624, oraz z dnia 17 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 450/12, LEX nr 1274733; WSA w Krakowie z dnia 12 lipca 2011 r., II SA/Kr 651/11, LEX nr 1096913; WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2012 r., IV SAB/GI 75/11, LEX nr 11217161, który stwierdził wyraźnie: „wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie jest składany według reguł przewidzianych postanowieniami art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ unormowania tego aktu normatywnego w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej mają ograniczone zastosowanie”. Oznacza to, że podmiotom obowiązującym do udostępnienia informacji publicznej na etapie wniosku o udzielenie informacji publicznej powołana ustawa nie nadała uprawnień do stosowania art. 64 § 2 k.p.a. (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2011 r., II SAB/Wa 184/10, LEX nr 953624). Zbieżną opinię w tym zakresie wyraził również NSA, który stwierdził w wyroku z 2012 r., że „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten jest, jak się wydaje, uzasadniony brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji, nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. Pamiętać bowiem trzeba, iż to właśnie cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja jej art. 10 ust. 2, który przewiduje, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, uzasadnia wywód, iż postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane

i uproszczone. [...] Do wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego” (wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, LEX nr 1376075).

Warto jednak zwrócić uwagę, że pojawiły się wyroki sądów administracyjnych o nieco odmiennej treści. Przykładowo w 2012 r. WSA w Olsztynie uznał, że: „To, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem każdego należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą 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”. Zdaniem WSA w Olsztynie „za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie następuje w drodze decyzji. Stosownie zaś do art. 107 § 1 k.p.a., każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony. Dane wnioskodawcy są niezbędne także do powiadomienia go o wysokości opłaty za udzielenie informacji przetworzonej, o której mowa w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Ol 33/12, LEX nr 1145979). Również WSA w Gliwicach wyraził opinię, że: „Za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej, zwłaszcza to, że stosownie do treści art. 107 § 1 k.p.a., każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2015 r., IV SA/Gl 1075/14, LEX nr 1678756).

Opinia wyrażona przez WSA w Olsztynie wydaje się odosobniona i trudno jest się z nią zgodzić w całości. Z pewnością WSA ma rację, że do

zastosowania formy prawnej działania administracji o charakterze władczym, jakim jest decyzja administracyjna, wymagana jest identyfikacja wnioskodawcy. Oczywiście z tą opinią nie można polemizować, gdyż znajduje ona w pełni odzwierciedlenie w treści obowiązującego prawa i w tym zakresie jest ze wszech miar słuszna. Niemniej takie podejście powinno mieć zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy istnieje potrzeba wydania decyzji administracyjnej. Jak zostało to już wskazane wyżej, niejednokrotnie bywa tak, że wnioskodawca na etapie składania wniosku, licząc na jego pozytywne rozpatrzenie, pragnie pozostać anonimowy. I nie można go tego prawa pozbawiać, chęć pozostania anonimowym może bowiem wynikać ze specyfiki spraw objętych zapytaniem. Wystarczy, jeżeli wnioskodawca określi w swoim wniosku jakąkolwiek skuteczną formę dostarczenia mu odpowiedzi. Skoro sprawa ma być załatwiona pozytywnie, czyli wnioskujący otrzyma odpowiedź na swoje pytania, nie znajduję żadnego uzasadnienia dla żądania od wnioskodawcy ujawnienia tożsamości. W moim przekonaniu realizacja prawa do informacji publicznej zawiera w swojej treści prawo do pozostania anonimowym na etapie wniosku.

Reasumując, wnioskodawca zwracający się o udostępnienie informacji publicznej może pozostać anonimowym na etapie składania wniosku. Ujawnienie danych wnioskodawcy jest niezbędne wyłącznie w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany przygotowuje się do wydania decyzji administracyjnej. Nie jest konieczne ujawnienie się wnioskodawcy również w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany pragnie wysłać powiadomienie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 u.d.i.p.⁴

Pytanie 2. Kiedy możemy żądać, by wnioskodawca się ujawnił? W jakim zakresie powinien ujawnić swoje dane?

W pytaniu poprzedzającym zostało wyraźnie powiedziane, że wnioskodawca zwracający się o udostępnienie informacji publicznej może pozostać anonimowy na etapie składania wniosku. W sytuacji jednak gdy podmiot zobowiązany jest zmuszony do podjęcia czynności regulowanych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, w pewnym ich zakresie pozostawanie wnioskodawcy anonimowym stanowi przeszkodę o charakterze formalnym.

⁴ Więcej na ten temat zob. pytanie 28.

Identyfikacja wnioskodawcy jest wymagana w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany stwierdza, że zachodzi potrzeba wydania decyzji administracyjnej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje możliwość wydania decyzji administracyjnej w trzech przypadkach:

- a) odmowy dostępu do informacji publicznej ze względu na potrzebę ochrony określonego dobra chronionego przepisem szczególnym – art. 5 u.d.i.p.;
- b) odmowy dostępu do informacji publicznej przetworzonej – podmiot zobowiązany stwierdza, że nie zachodzi okoliczność, która uzasadnia obowiązek dokonania na wniosek przetworzenia informacji publicznej, ze względu na brak szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego – art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.;
- c) umorzenia postępowania na podstawie art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

We wszystkich tych sytuacjach od momentu, gdy podmiot zobowiązany ustalił konieczność wydania decyzji administracyjnej, postępowanie wszczęte na wniosek wchodzi w fazę postępowania regulowanego przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Mamy bowiem do czynienia z potrzebą dokonania określonych ustaleń i podjęcia określonych prawem czynności poprzedzających wydanie decyzji administracyjnej. Należy się zgodzić z opinią wyrażoną przez WSA w Krakowie, zgodnie z którą „każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07, LEX nr 974181). Skoro mają zastosowanie w całości przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, to oczywiście jest, że zastosowanie mają wszelkie wymogi określone dla decyzji administracyjnej.

Artykuł 107 k.p.a. określa składniki tzw. typowej decyzji administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem elementem obligatoryjnym decyzji jest m.in. oznaczenie strony lub stron. Oznaczenie strony będącej osobą fizyczną polega na podaniu jej imienia (imion) oraz nazwiska i miejsca zamieszkania, a także ewentualnie innych danych (np. PESEL, NIP), w odniesieniu zaś do osób prawnych, państwowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych nieposiadających osobowości prawnej – ich nazwy oraz siedziby. Nie istnieje możliwość wydania decyzji na rzecz strony anonimowej, gdyż stoi to w sprzeczności z istotą indywidualnych aktów administracyjnych, jakimi są decyzje administracyjne, wobec braku skonkretyzowania adresata,

do którego kierowane jest rozstrzygnięcie władcze organu. „W przypadku, gdy błąd w oznaczeniu strony polega na oczywiście mylnym podaniu nazwiska lub imienia albo adresu zamieszkania strony, decyzja może być sprostowana w trybie art. 113 § 1 k.p.a. W przypadku natomiast, gdy jako stronę oznaczono podmiot, który nie był i nie może być stroną postępowania, bowiem postępowanie nie dotyczyło jego interesu prawnego ani obowiązku, taka decyzja jest obarczona wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., czyli decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; w przypadku wielości stron postępowania oznaczenie jako strony osoby, która nie jest i nie może być stroną powoduje kwalifikowaną wadę decyzji także wówczas, gdy pozostałe strony są oznaczone prawidłowo. Organ administracji publicznej jest obowiązany oznaczyć wszystkie strony postępowania. Organ nie może ograniczyć się do oznaczenia jako stron osób, na których żądanie postępowanie zostało wszczęte, bowiem brak podstaw prawnych różnicowania stron na te, które są adresatami decyzji, i te, którym się doręcza decyzję. Jeżeli bowiem dany podmiot ma status strony postępowania, to bez względu na przyczyny uzyskania takiego statusu powinien być wymieniony w decyzji administracyjnej jako stroną postępowania”⁵. „Z punktu widzenia prawidłowości decyzji jest obojętne, w którym miejscu decyzji strona zostanie wskazana, ważne jest, by była ona w sposób jednoznaczny określona. Zatem oznaczenie strony może być zamieszczone w początkowej części decyzji, ale może także znaleźć się dopiero w rozdzielniku, gdy przykładowo stron będzie wiele”⁶.

Podmiot zobowiązany, do którego wpłynął anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w sytuacji zaistnienia potrzeby wydania decyzji administracyjnej musi wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Pismo to można uznać za czynność materialno-techniczną korzystającą z formuły wezwania z art. 64 § 2 k.p.a.⁷ Wprawdzie przepis ten odnosi się do podania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (art. 63 k.p.a.),

⁵ Cyt. za: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2013.

⁶ Zob. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Komentarz do art. 104–269, LEX/el. 2010.

⁷ Art. 64 § 2 k.p.a.: „Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”.

jednak skoro na etapie składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie ma obowiązku, by wniosek spełniał wymogi konieczne dla podania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, nie wyklucza to moim zdaniem możliwości, by wezwać anonimowego wnioskodawcę do ujawnienia swych danych w związku z potrzebą wydania decyzji administracyjnej. Ujawnienie danych wnioskodawcy jest niezbędne w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany przygotowuje się do wydania decyzji administracyjnej. Stąd też, na zasadzie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. należy wezwać anonimowego wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 7 dni, wraz z pouczeniem, że nieusunięcie braków w postaci danych identyfikujących wnioskodawcę spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Możliwość tę wywodzę z jednej strony z uniwersalnego charakteru norm zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, z drugiej zaś z charakteru postępowania wszczynanego na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, które jest w wysokim stopniu odformalizowane.

Ważne, by pamiętać, że jeżeli we wniosku zostało zadanych kilka pytań, wobec każdego z nich może zaistnieć odmienna sytuacja prawno-faktyczna, co oznacza, że pytania w nich zawarte mogą spotkać się z różną reakcją ze strony podmiotu zobowiązanego.

Prześledźmy to na przykładzie. Anonim pyta urząd drogą e-mailową o cztery sprawy, zadając cztery pytania – 1, 2, 3, 4.

Na pytanie 1 i 2 urząd odpowiada pozytywnie, co oznacza, że przesyła drogą elektroniczną wnioskowane materiały. Dokonuje tym samym tzw. czynności materialno-technicznej. „Udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej, której treścią jest żądana informacja, i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”⁸.

Odnośnie do pytania 3 stwierdza, że istnieje potrzeba przetworzenia informacji publicznej⁹. Powinien w takiej sytuacji wezwać wnioskodawcę do wykazania, gdzie i dlaczego widzi on szczególną istotność dla interesu publicznego, by przystąpić do przetworzenia informacji publicznej we wnioskowanym zakresie (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Zgodnie z przyjętą w tym zakresie linią orzecniczą sądów administracyjnych, „jeżeli organ uważa,

⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 261.

⁹ Zob. rozważania w tym zakresie zawarte w wyjaśnieniach do pytania 33.

że skarżący żąda informacji przetworzonej, to winien go wezwać do wykazania w stosownym terminie, że udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, a po ewentualnym bezskutecznym upływie terminu – wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p.” (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r., II SAB/Sz 51/12, LEX nr 1254775). „Nawet w wypadku gdy wnioskodawca nie odpowie na wezwanie do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej, podmiot zobowiązany do jej udzielenia musi zawsze w uzasadnieniu decyzji o odmowie odnieść się do kwestii, czy przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. istnieje czy też nie” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 402/11, LEX nr 1082749; zob. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2013 r., IV SA/Wr 783/12, LEX nr 1303742, oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Go 667/11, LEX nr 1152612). Wnioskodawca powinien się ujawnić, gdyż w przeciwnym wypadku sprawa zostanie pozostawiona w tym zakresie bez rozpoznania, z powodu braku możliwości wydania decyzji wobec podmiotu niezidentyfikowanego. A zatem nadal nie ma obowiązku ujawnienia, jednak pozostawianie anonimowym mimo wezwania do identyfikacji w celu wydania decyzji pozbawia wnioskodawcę prawa obrony swoich praw w postępowaniu odwoławczym czy sądowoadministracyjnym.

Wobec pytania 4 zachodzi konieczność poinformowania, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. Następuje to w drodze czynności materialno-technicznej, nie w drodze postanowienia czy decyzji. „Organowi zobowiązanemu do udzielenia informacji publicznej nie można postawić zarzutu beczynności w sytuacji, gdy udziela żądanej informacji, informuje, że nie jest to informacja publiczna” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lipca 2013 r., II SAB/Wa 258/13, LEX nr 1608294). Dla poinformowania o tym fakcie z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego nie jest konieczna pełna identyfikacja wnioskodawcy. Wobec tego nie widzę potrzeby ujawniania tożsamości wnioskodawcy, jeśli podmiot zobowiązany chce poinformować wnioskującego „anonima”, że żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Oczywiście wnioskodawcy przysługuje prawo do kwestionowania takiego stwierdzenia. „Jeżeli uznaje, że żądane przez nią informacje są jednak informacjami publicznymi i powinny być jej udostępnione w trybie wnioskowym na podstawie u.d.i.p., to może wnieść skargę na beczynność organu. Tym samym może ona zwalczać stanowisko

organu nie w trybie skargi złożonej na pismo informacyjne nieobjęte właściwością sądów administracyjnych, lecz skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.” (postanowienie NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2437/12, LEX nr 1269651). Ale wtedy oczywiście wchodzimy w całkiem inny obszar, mianowicie posiadania zdolności sądowniczoadministracyjnej, i skarżący nie może pozostać anonimowy.

Kolejna kwestia wymagająca omówienia to problem, czy można wysłać do anonimowego wnioskodawcy powiadomienie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem podmiot zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Powiadomienie z art. 15 ust. 2 jest jednym z trzech powiadomień przewidzianych w treści ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pozostałe dwa to powiadomienie z art. 13 ust. 2 oraz z art. 14 ust. 2¹⁰.

Problem z konstrukcją przepisu art. 15 ust. 2 u.d.i.p. z punktu widzenia zasad należytej legislacji był już wcześniej sygnalizowany w literaturze przedmiotu¹¹. W tym miejscu pomijam szersze rozważania na temat charakteru prawnego powiadomienia z art. 15 ust. 2, gdyż jest to przedmiotem rozważań w innym miejscu opracowania¹².

Powiadomienie z art. 15 ust. 2 u.d.i.p. ma na celu umożliwienie wnioskującemu wypowiedzenia się co do dalszej realizacji wniosku, jeżeli sytuacja wymaga poniesienia kosztów związanych z przekształceniem, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu¹³. Powiadomienie jest niezwykle istotnym elementem w procesie realizacji wniosku, dającym możliwość zachowania integralnej roli wnioskodawcy w całości przebiegu postępowania zmierzającego do uzyskania informacji publicznej. Skoro cel podstawowy powiadomienia to umożliwienie wnioskodawcy wypowiedzenia się co do dalszych losów wniosku, co jest silnie determinowane kosztami przekształcenia wskazanymi w powiadomieniu, to nie ma znaczenia, kto tak naprawdę jest tym wnioskodawcą. Anonimowy wnioskodawca może również być adresatem

¹⁰ Zob. więcej H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 251 i n.

¹¹ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 202.

¹² Zob. pytanie 33.

¹³ Art. 15 ust. 1 u.d.i.p.: „Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”.

powiadomienia z art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Czym innym bowiem jest dalsza kwestia ściągальności kwoty będącej kosztem przekształcenia i prawna możliwość uczynienia jej ewentualnie przedmiotem postępowania egzekucyjnego. Z punktu widzenia celu, jaki przyświeca powiadomieniu, pełna identyfikacja wnioskodawcy nie niesie żadnej zmiany i nie jest konieczna. Jeżeli anonim uiści kwotę, to jego identyfikacja nie jest konieczna. Celem powiadomienia z art. 15 ust. 2 nie jest identyfikacja wnioskodawcy, lecz powiadomienie wnioskodawcy o wysokości kosztów. Kwestia dalszej egzekucji tych kwot leży w obszarze całkiem innych rozważań. Skoro zezwalamy i uznajemy za właściwe, by wnioskodawca pozostał na etapie wniosku anonimowy, nie można wymagać, by powiadomienie z art. 15 ust. 2 było kierowane wyłącznie do zidentyfikowanego wnioskodawcy.

Z anonimowym wnioskodawcą należy kontaktować się w ten sam sposób, jaki został zainicjowany przez niego samego, a następnie wskazany jako sposób udostępnienia informacji publicznej. Powinno się wykorzystać taką formułę komunikacji, jaka została wykorzystana przez wnioskującego. Jeżeli wniosek wpłynął drogą elektroniczną, tą samą drogą na istniejący adres elektroniczny wnioskodawcy powinno zostać wysłane pismo, w którym w wyznaczonym terminie (sugeruję krótki termin 3-dniowy) zobowiązuje się do podania danych niezbędnych do wydania decyzji administracyjnej. Jeżeli wniosek został złożony pocztą tradycyjną, jednak bez podania danych wnioskodawcy, z prośbą o wysłanie odpowiedzi na wskazany adres e-mailowy, na ten adres e-mailowy powinno się wysłać wezwanie. Jeżeli wniosek został złożony ustnie, z pewnością została określona forma kontaktu z wnioskodawcą (np. telefoniczna), taką też formułę kontaktu należy wykorzystać w tej sytuacji¹⁴.

Pytanie 3. Czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji publicznej?

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być jednoznaczna. W ujęciu formalnym dziennikarz nie posiada specjalnych uprawnień, jednak w ujęciu praktycznym bardzo często jest tak, że wnioski składane przez

¹⁴ Więcej na temat wniosków składanych ustnie zob. pytanie 17.

dziennikarzy są rozpatrywane ze specjalną starannością i wnikliwością. Wynika to z faktu, że wnioski wymagające przetworzenia składane przez dziennikarzy będą analizowane z punktu widzenia zaistnienia przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a biorąc pod uwagę rolę społeczną, jaką pełnią dziennikarze, rozstrzygnięcie w zakresie szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego powinno być podejmowane ze szczególną starannością, gdy wnioskującym jest dziennikarz.

Na samym początku należy ustalić, kogo polski ustawodawca uznaje za dziennikarza w świetle obowiązujących przepisów. Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) za dziennikarza uznaje się osobę zajmującą się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostającą w stosunku pracy z redakcją albo zajmującą się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. „Definicja ta jest źródłem licznych nieporozumień, konfliktów, sporów. Jej pierwsza część, głosząca, że dziennikarzem jest osoba pracująca intelektualnie nad tworzeniem prasy i jednocześnie pozostająca w stosunku pracy z redakcją (wydawcą), nie budzi wątpliwości. Kryteria konstytuujące profesję dziennikarską są tu jasne. Źródłem nieporozumień jest sformułowanie o zajmowaniu się działalnością dziennikarską – na rzecz i z upoważnienia redakcji – które oznacza, że dziennikarzem może być każdy, choćby doraźnie i, co więcej, że jest nim, jeśli zajmuje się «przygotowywaniem materiałów prasowych»”¹⁵. J. Sobczak wskazuje, że w toku dyskusji nad projektem obecnie obowiązującego prawa prasowego zarysowały się trzy koncepcje. Pierwsza wiązała zawód dziennikarza z pozostawaniem w stosunku pracy z redakcją. Druga uznawała za dziennikarza tego, kto faktycznie wykonuje ten zawód. Trzecia zasadzała się na uznawaniu za dziennikarzy jedynie członków dziennikarskiego stowarzyszenia. Obowiązujące prawo prasowe zdaje się łączyć założenia pierwszej i drugiej koncepcji. Ustawodawca uważa, że dziennikarzem jest zarówno ta osoba – zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowaniem materiałów prasowych – która pozostaje w stosunku pracy z redakcją, jak i ta, która zajmuje się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji¹⁶. Jak widać, sama kwestia formalnoprawnego uznania członkostwa w grupie zawodowej dziennikarzy może budzić wątpliwości. Wydaje się jednak,

¹⁵ Cyt. za: E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, LEX/el. 2013.

¹⁶ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa LEX/el. 2008.

że głębsze rozważania dla potrzeb udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie nie są konieczne. Wystarczy, jeśli osoba podająca się za dziennikarza uprawdopodobni w sposób niebudzący większych wątpliwości, że składa wniosek w imieniu określonej redakcji. Weryfikacja tego faktu może nastąpić przez podmiot zobowiązany bardzo szybko. Wystarczy, że podający się za dziennikarza gazety wyśle wniosek z adresu e-mailowego korzystającego z domeny danej gazety. Istnieją również inne szybkie i proste metody. Nie wydaje się, by w praktyce był to problem.

Proponuję przyjąć określone założenie przy rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych przez osoby podające się za dziennikarzy.

Osoba podająca się za dziennikarza powinna być traktowana jako przedstawiciel mediów wtedy, gdy:

- 1) z treści samego wniosku wynika wyraźnie, że wnioskodawca jest dziennikarzem, podając informacje identyfikujące w tym zakresie;
- 2) dane podane przez wnioskodawcę są łatwe do zweryfikowania przez osobę rozpatrującą wniosek w imieniu podmiotu zobowiązanego;
- 3) wynik weryfikacji danych o osobie wnioskodawcy nie może być warunkiem dalszego rozpatrywania wniosku, gdyż wnioskodawca może być anonimowy i jego identyfikacja na etapie złożenia wniosku nie ma znaczenia;
- 4) w razie negatywnej weryfikacji osoby wnioskodawcy wniosek jest dalej rozpatrywany w imię zasady, że prawo do informacji ma każdy, co wynika z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Jednak nie jest to już wniosek złożony przez dziennikarza.

Odpowiedź na pytanie, **czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji, wymaga podejścia do zagadnienia w dwojaki sposób** – z punktu widzenia formalnego i z punktu widzenia praktycznego.

Z punktu widzenia formalnego dziennikarze nie posiadają żadnych specjalnych ustawowych udogodnień czy usprawnień w zakresie prawa do informacji publicznej. Wobec wniosków dziennikarskich nie ma zastosowania specyficzna, przyspieszona czy ułatwiona procedura postępowania. Stosuje się takie same terminy, przesłanki odmowy, umorzenia, składowe decyzji itd. Ewentualne wprowadzenie tego typu szczególnych uprawnień nie byłoby czymś nadzwyczajnym, gdyż polskie ustawodawstwo przewiduje uprzywilejowane pozycje np. parlamentarzystów i radnych w procedurze