

Obowiązek sformułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób precyzyjny i jasny.

Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego



Dominika Skoczylas

Doktor nauk prawnych, asystent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

✉ dominika.skoczylas@usz.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-1231-8078>

Obligation to Formulate the Request for Public Information in a Precise and Clear Manner. An Approving Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court

The correct formulation of the content of the request for public information was recently discussed by the Supreme Administrative Court. Its ruling unifies the way the proposal is formulated, underlining the precise and clear nature of the content as the main factors determining the validity, assessment of the correctness and completeness of the proposal. This classification allows the adoption of certain criteria in terms of the creation of the subject matter and the party concerned. It also confirms the position taken so far, as regards meeting the condition of precision and clarity of the elements of the proposal's content in a way that does not give rise to any doubts. In addition, it stresses the aspect of correct identification of the addressee of the request and the legitimacy of the plea of inaction. Therefore, it seems reasonable to ask for the introduction of a legal definition of the content of the request for public information.

Słowa kluczowe: bezczynność organu, dostęp do informacji publicznej, wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Key words: inaction of the authority, access to public information, request for public information

[https://doi.org/10.32082/fp.3\(65\).2021.388](https://doi.org/10.32082/fp.3(65).2021.388)

1. Wprowadzenie

Zapewnienie dostępu do informacji publicznej to jedno z kluczowych zadań organów administracji publicznej. Informacja publiczna stanowi dobro szczególne rodzaju. Społeczeństwo oparte na informacji w czasach globalizacji posiada umiejętności w materii

miona pozaprawnych działań. Wnioskodawca niniejszy wniosek skierował także do wiadomości Prokuratora Generalnego RP².

Z uwagi na nieudzielenie informacji wskazanej we wniosku wnioskodawca złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bez-



Zapewnienie dostępu do informacji publicznej to jedno z kluczowych zadań organów administracji publicznej.

wykorzystywania środków komunikacji elektronicznej, tym samym oczekuje od podmiotów administrujących zdecydowanie łatwiejszego i szybszego dostępu do informacji publicznej¹.

W tym kontekście należy zauważyć, że warunek pisemności w zakresie udostępnienia informacji publicznej w tradycyjnej czy elektronicznej formie pozostaje bez zmian. Wymaga bowiem złożenia stosownego wniosku. Przedmiotem niniejszej glosy jest określenie, jak należy rozumieć obowiązek sformułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób precyzyjny i jasny w glosowanym wyroku NSA oraz czy za główną przesłankę prawidłowego złożenia wniosku należy uznać treść czy formę wniosku.

Przedmiotem niniejszej glosy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zapadł 17 stycznia 2020 r. (I OSK 587/19).

2. Stan faktyczny

W rozstrzyganej sprawie wnioskodawca zwrócił się z wnioskiem do Sądu Rejonowego – Wydziału Karnego – o udzielenie informacji publicznej poprzez zwrócenie się do Ministerstwa Sprawiedliwości. Pytanie dotyczyło wskazania liczby postępowań, które zostały wszczęte przeciwko prokuratorom Prokuratury Rejonowej. Według wnioskodawcy stanowisko Prokuratury Rejonowej wobec niego nosiło zna-

czynność Prokuratury Rejonowej³ w przedmiocie braku rozpoznaniu jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem skarżącego Prokuratora Rejonowa dopuściła się naruszenia przepisów art. 13 ust. 1⁴, art. 13 ust. 2⁵, art. oraz 16 ust. 1⁶ Ustawy

2 Zgodnie z Ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 740), dalej: p.p. „Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury. Urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości” (art. 1 § 2 p.p.)

3 Zgodnie z Ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 2325), dalej: p.p.s.a. „Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi” (art. 54 § 1 p.p.s.a.)

4 Zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2019 r., poz. 1429), dalej: u.d.i.p. „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2” (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.).

5 Art. 13 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

6 Art. 16 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej nastę-

1 W. Krztoń, *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern Management Review” 2015, t. 20, nr 22 (3), s. 106–107.

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W związku z czym skarżący wniósł m.in. o: orzeczenie, że beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na zarzuty przedstawione przez skarżącego Zastępcę Prokuratora Rejonowego w piśmie procesowym poinformował Sąd, że w rejestrze IP nie zarejestrowano pisma skarżącego odnośnie do przedmiotowego zapytania. W odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Określił także, że mimo błędnego wskazania adresata przez wnioskodawcę zostały podjęte działania zmierzające do ustalenia charakteru tego wniosku, jednakże dotychczas nie wpłynęły oryginały materiałów z wnioskowanej pomocy prawnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 11 października 2018 r. (II SAB/Wa 423/17)⁷ w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej skargę oddalił. Po pierwsze, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, sąd wskazał na kluczowe znaczenie art. 21 u.d.i.p, który stanowi, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Po drugie, sąd określił znaczenie pojęcia beczynności organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Sąd pierwszej instancji potwierdził konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne⁸ oraz konkretyzację definicji pojęcia informacji publicznej w ustawie. Oddalając skargę, stwierdził, że

pują w drodze decyzji. Należy dodać, że zgodnie z ust. 2 cyt. art., do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że: 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

7 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r., II SAB/Wa 423/17, Legalis nr 2299532.

8 Por. art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. nr 78, poz. 483).

w przedmiotowej sprawie Prokurator Rejonowy nie był beczynny, ponieważ nie był podmiotem obowiązany do udzielenia informacji publicznej.

Od powyższego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną do NSA, zaskarżając go w całości, zarzucając na podstawie art. 174 pkt 2 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a i w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a naruszenie przepisów postępowania, które miało istotne znaczenie na wynik sprawy.

3. Kwalifikacja prawna NSA

Zdaniem NSA w sprawie nie występowały enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu przy rozpoznaniu sprawy NSA związany był granicami skargi kasacyjnej, co oznacza, że to strona skarżąca wyrok wyznacza zakres kontroli instancyjnej⁹. NSA przyznał, że nie zostały naruszone przepisy art. 149 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a i w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a¹⁰.

W dalszej części wyroku NSA wprost odnosi się do kwestii beczynności i sposobu sformułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zaznaczył, że informacja zostaje udostępniona na wniosek, gdy nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) lub centralnym repozytorium, a jej udostępnienie następuje na wniosek bez zbędnej zwłoki, co do zasady nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W wyroku NSA czytamy: „Postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Jednak wniosek musi być na tyle precyzyjny i jasny, by określenie adresata wniosku, przedmiotu wniosku i zakresu wniosku nie budziło żadnych wątpliwości. Ponadto, dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia, jeżeli wniosek

9 Wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., I OSK 1500/12, Legalis nr 552974.

10 Opis zarzutów kasacyjnych zostanie pominięty dla potrzeb niniejszej glosy ze względu na to, że ocenie poddano nie trafność zarzutów, ale rozstrzygnięcie NSA w przedmiocie sformułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

o udostępnienie informacji publicznej jest skutecznie doręczony organowi. Jeżeli przeprowadzone przez Sąd pierwszej instancji postępowanie wskazuje, że wniosek o udzielenie informacji publicznej nie był skierowany do organu, to nawet jeżeli dotyczy udostępnienia informacji publicznej, nie można temu organowi przypisać bezznaczności w rozpoznaniu przedmiotowego wniosku” – co stanowi główną tezę wyroku.

Mając na uwadze powyższą argumentację, nie sposób nie zgodzić się z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że skarga kasacyjna jest niezasadna i ją oddalił.

4. Odpowiedź na stanowisko NSA

Wzorem NSA rozważania dotyczące istoty wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinno się rozpocząć od definicji. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, która podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Szczegółowe rozwinięcie przedmiotowego zakresu informacji publicznej (spraw publicznych) zawarte w art. 6 u.d.i.f stanowi konkretyzację definicji informacji publicznej (w bezpośredni sposób rozszerza konstytucyjną regulację tego uprawnienia) oraz wskazuje na bardzo szeroki i otwarty katalog spraw (zwrot „w szczególności”), które obejmują informacje publiczne¹¹. Przy czym informacja publiczna może być zarówno tzw. informacją przetworzoną, jak i informacją prostą. Informacja przetworzona to taka, która została stworzona z już istniejących informacji. Nowa jakość powstałej informacji wymaga zebrania wielu informacji prostych oraz zwiększonego nakładu podmiotu co do jej wytworzenia. Wytworzenie nowej informacji wykracza poza zwykłą działalność podmiotu zobowiązanego. W przypadku informacji przetworzonej powstaje informacja o nowych cechach, które nie istniały w chwili złożenia wniosku¹². Informacja prosta, *a contrario*, to taka, która jest udostępniana w takiej

formie, w jakiej została wytworzona, tj. podmiot obowiązany nie ponosi większych nakładów w związku z jej przygotowaniem i udostępnieniem. Ponadto informacja prosta nie wymaga podjęcia dodatkowych czynności angażujących środki osobowe i finansowe w procesie jej udostępnienia¹³.

Literalne ujęcie art. 10 u.d.i.f wyraźnie przyznaje pierwszeństwo udostępniania informacji publicznej za pomocą BIP czy centralnego repozytorium. Oznacza to, że w przypadku udostępnienia informacji w urzędowych publikatorach teleinformatycznych zwalnia podmiot obowiązany do jej udostępnienia na wniosek. Warto jednak odnotować, że informacja publiczna może być również udostępniona w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych czy poprzez zainstalowanie w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją. Taki sposób udostępnienia informacji publicznej należy zaliczyć do dodatkowych, w porównaniu z publikacją na stronach BIP czy trybem wnioskowym. Jeżeli informacja nie została udostępniona w urzędowym publikatorze teleinformatycznym, wówczas podmiot obowiązany po udzieleniu odpowiedzi na wniosek o jej udostępnienie obligatoryjnie umieszcza taką informację w systemie, odsyłając do niej osoby zainteresowane¹⁴. Informacją publiczną jest także uprawnienie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (i udostępniania materiałów rejestrujących obrady)¹⁵.

Ustawodawca nie odniósł się wprost do treści samego wniosku. Nie wskazał elementów koniecznych, których zawarcie świadczyłoby o kompletności wniosku. Ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że tryb wnioskowy jest zasadny, w przypadku, kiedy to informacja nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA¹⁶ wniosek

11 K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej* (w:) P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 37–38.

12 Por. Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., I OSK 1920/18, Legalis nr 1922393.

13 K. Wróblewska, *Informacja prosta a informacja przetworzona*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 2, s. 47–48.

14 K. Kędzierska, *Bezwioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 58–59.

15 Por. art. 18 i 19 u.d.i.p.

16 Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/09, Legalis nr 184182.

o udzielenie informacji publicznej może pojawić się wówczas, gdy informacja publiczna nie funkcjonuje w obiegu publicznym. Innymi słowy, jeżeli została ona upubliczniona, wówczas organ, adresat przedmiotowego wniosku, powinien odesłać wnioskodawcę do publikatora. Z drugiej strony, oznacza to, że w przypadku, w którym informacja nie została upubliczniona, wnioskodawcy przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku. Jakie zatem czynniki mają wpływ na prawidłowe złożenie wniosku? Czy istnieje katalog danych, które każdorazowo powinny zostać umieszczone we wniosku o udostępnienie informacji publicznej? Analizę należałoby rozpocząć od tego, że brak szczególnych wymogów co do określenia danych w treści wniosku nie pozwala na przyjęcie, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej należy traktować jak zwykłe podanie, co wydaje się potwierdzać w glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny: „Postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Jednak wniosek musi być na tyle precyzyjny i jasny, by określenie adresu wniosku, przedmiotu wniosku i zakresu wniosku nie budziło żadnych wątpliwości”. W glosowanym wyroku NSA potwierdził zatem dotychczasowe stanowisko dotyczące sposobu formułowania treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej, wyrażone m.in. w uchwale składu siedmiu Sędziów NSA w 2013 r.¹⁷, w której ponadto wskazano m.in., że:

- 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.;
- artykuł 10 u.d.i.p. nie określa żadnej formy ani też ram wniosku o udostępnienie informacji publicznej;
- podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien zatem móc prawidłowo rozpoznać intencje strony;

17 Uchwała składu siedmiu Sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, Legalis nr 744461.

- wniosek musi spełniać choćby minimalne wymogi formalne pozwalające na określenie przedmiotu i zakresu żądania, co pozwala na jego prawidłowe odczytanie i załatwienie.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie¹⁸, w niniejszej uchwale podkreślono, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. W odniesieniu do formy wniosku ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza formą pisemną). Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA „[...]za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Brak jest bowiem 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”¹⁹.

Aprobatę dla stanowiska przyjętego przez NSA w glosowanym wyroku, odnośnie do precyzji i jasności samej treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej, uwidacznia odformalizowany charakter postępowania. Zgodne z prawdą jest bowiem to, że ustawodawca zawarł w przepisach jedynie utrwalenie w formie pisemnej, nie wskazując wzoru czy schematu tworzenia wniosku²⁰. Oczywiście informacja może być też przekazana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, kiedy to możliwe jest jej niezwłoczne udostępnienie. Odformalizowanie, które sprzyja uproszczeniu procedury w przedmiocie uzyskania dostępu do informacji publicznej, w zasadzie wskazuje na to, że to nie forma, a treść wniosku ma kluczowe znaczenie w kontekście uprawnienia

18 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07, Legalis nr 1141759.

19 Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, Legalis nr 777770.

20 R. Trzeciakowski, *Wymogi formalne wniosku o udostępnienie informacji publicznej – wniosek wniesiony ustnie i za pomocą poczty elektronicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2015, nr 2, s. 63.

do żądania przekazania informacji publicznej. Tym bardziej, że „[...] minimalną, a zarazem konieczną treść wniosku stanowi określenie przedmiotu żądanej informacji. Wniosek musi pozwalać adresatowi na precyzyjne określenie, jakich danych dotyczy, ich charakter i zakres może mieć wpływ na kwalifikację informacji lub treść udzielanej odpowiedzi”²¹.

tutaj odwołać się do innego wyroku NSA z 2016 r.²³, w którym wprost wskazano, że brak precyzji we wniosku o udostępnienie informacji publicznej, polegający na chaotycznym, nielogicznym czy wadliwym sformułowaniu jego treści, w efekcie niepozwalający na ustalenie treści żądania wnioskodawcy, nie podlega rozpatrzeniu w trybie u.d.i.p. Stwierdzenie w gloszo-



Odformalizowanie w zasadzie wskazuje na to, że to nie forma, lecz treść wniosku ma kluczowe znaczenie w kontekście uprawnienia do żądania przekazania informacji publicznej.

Co więcej, o ile o prawidłowości wniosku przesądza jego forma, o której wprost mowa w ustawie, to prawidłowy sposób złożenia wniosku dopiero kumulatywnie z odpowiednią treścią w nim zawartą przesądza o kompletności dokumentu. Należy zatem przychylić się do stanowiska NSA w glosowanym wyroku, że najważniejsze cechy wniosku o udostępnienie informacji publicznej dotyczą jego treści i tego, co „wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem”²².

Pozytywnie należy także odnieść się do tego, że w glosowanym wyroku NSA podkreśla, że o precyzji i jasności wniosku decyduje przede wszystkim podanie takich danych, jak: nazwa adresata wniosku (do jakiego podmiotu skierowane jest żądanie o udostępnienie informacji publicznej), określenie przedmiotu wniosku i zakresu (określenie rodzaju informacji publicznej i wskazanie, czy jest ona informacją publiczną w rozumieniu art. 6 u.d.i.p bądź wykracza poza jego zakres, a także sposobu i formy jej udostępnienia), które nie wzbudzą „żadnych wątpliwości”. Warto

wanym wyroku, że o to, czy przedmiotowy wniosek jest precyzyjnie i jasno sformułowany, należy rozpatrywać przez pryzmat wskazania w jego treści adresata, przedmiotu i zakresu, należy ocenić pozytywnie. Istota prawa do informacji publicznej wynika ze wzajemnych relacji pomiędzy obywatelem a podmiotem obowiązany do jej udostępnienia. Z jednej strony uprawnienie to przysługuje każdemu bez względu na interes prawny czy faktyczny oraz jest skierowane co do zasady do organów administracji publicznej, z drugiej – podmioty dysponujące żadaną informacją mogą w uzasadnionym przypadku (określonym przez ustawę) odmówić jej udostępnienia²⁴. Mając na uwadze powyższe, jeszcze bardziej zasadne wydaje się stanowisko przyjęte przez NSA, albowiem to właśnie z treści wniosku będzie wynikało, czy dana informacja jest informacją publiczną oraz czy może zostać udostępniona konkretnemu podmiotowi. Przedmiot i zakres wniosku powinien zatem na tyle jasno wskazywać konkretne żądanie, aby podmiot obowiązany mógł stwierdzić, czy jest podmiotem właściwym do jej

21 Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., I OSK 96/20, Legalis nr 2369661.

22 M. Karciaz, *Wybrane zagadnienia z zakresu dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2016, t. 6, s. 283–284.

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

24 M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017, s. 1–2.

przekazania oraz czy jej udostępnienie nie spowoduje ujawnienia informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy²⁵. Jego treść nie może budzić wątpliwości u adresata wniosku co do prawnej możliwości udostępnienia informacji. W wyroku WSA z siedzibą w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r.²⁶, zaakcentowano wprost odformalizowany i uproszczony, a jednocześnie precyzyjny charakter wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zaznaczając: brak konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej (nie musi wykazać interesu faktycznego lub prawnego) oraz minimalny wymóg wniosku, którym jest tylko jasne sformułowanie w przedmiocie udostępnienia informacji, co pozwala stwierdzić, czy posiada ona cechy informacji publicznej.

Podsumowując, jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej będzie precyzyjny i jasny w odniesieniu do jego treści, wówczas, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., informacja publiczna co do zasady powinna zostać udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku²⁷. Choć udostępnienie informacji publicznej stanowi jedynie czynność materialno-techniczną, to samo złożenie wniosku nie oznacza automatycznego przekazania informacji wnioskodawcy²⁸. Badając zasadność i precyzyjność sformułowanego wniosku, podmiot obowiązany może: stwierdzić, że tryb wnioskowy nie może być zastosowany, ponieważ wskazana we wniosku informacja nie jest informacją publiczną; określić opłaty za udostępnienie; powiadomić, że nie

dysponuje daną informacją lub nie ma możliwości jej udostępnienia zgodnie z żądaniem wnioskodawcy (środki techniczne nie pozwalają na przekazanie informacji w danej formie czy w określony sposób) bądź że nie jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia; odmówić jej przekazania²⁹.

W glosowanym wyroku NSA wyraził stanowisko, że: „dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia, jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest skutecznie doręczony organowi”. Wyraził również pogląd co do tego, że „jeżeli przeprowadzone przez sąd pierwszej instancji postępowanie wskazuje, że wniosek o udzielenie informacji publicznej nie był skierowany do organu, to nawet jeżeli dotyczy udostępnienia informacji publicznej, nie można temu organowi przypisać bezczynności w rozpoznaniu przedmiotowego wniosku”. Zarówno jedno, jak i drugie rozwiązanie należy przyjąć z aprobatą. Odformalizowanie postępowania w zakresie dostępu do informacji publicznej nie można bowiem uznać za przesłankę, która umożliwi stronom i organom nieprzestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego. W tym przypadku mowa o instytucji doręczenia oraz załatwiania sprawy administracyjnej. Skarżący zarzucił, że w zakresie udostępnienia wskazanej przez niego informacji publicznej organ dopuścił się bezczynności. Stanowiska skarżącego nie podzielił ani sąd pierwszej instancji, ani Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że nie można przypisać organowi bezczynności, ponieważ nie był on faktycznym adresatem tego wniosku. W konsekwencji – nie był podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji. Niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁰, przepisach szczególnych oraz w terminie określonym w zawiadomieniu o niezałatwieniu sprawy w terminie, stanowią przesłanki do stwierdzenia bezczynności.

25 Por. art. 5 u.d.i.p.

26 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2020 r., II SAB/OI 66/19, Legalis nr 2278616.

27 Art. 13 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje możliwość udostępnienia informacji publicznej w późniejszym terminie, wskazując, że podmiot obowiązany do jej udostępnienia, ma obowiązek powiadomić w podstawowym terminie rozpatrzenia wniosku o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

28 R. Cybulska, *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej jako forma realizacji uprawnienia do uzyskania informacji publicznej*, „Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne” 2017, nr 26 (3), s. 272.

29 A. Prasal, *Załatwianie spraw w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej* (w:) G. Abgarowicz, E. Perlakowska, A. Prasal (red.), *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 254–258.

30 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 256), dalej: k.p.a.

Warto dodać, że organ pozostający w zwłoce co do terminowego załatwienia sprawy powinien zasymulizować stronie, że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta w terminie, oraz przedstawić przyczyny zwłoki i nowy termin załatwienia sprawy³¹, a także wskazać usprawienie do wniesienia ponaglenia³². Istotnie, ww. przesłanki mogłyby znaleźć zastosowanie w przypadku właściwego określenia adresata wniosku, które w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Ciekawy pogląd przedstawia WSA z siedzibą we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 grudnia 2017, w którym wskazuje m.in., że „dla uznania bezczynności konieczne jest [...] ustalenie, że organ administracyjny zobowiązany był na podstawie przepisów prawa do wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia określonych czynności”³³. W głosowanym wyroku podmiot obowiązany nie był kompetentny do udostępnienia informacji publicznej wskazanej we wniosku, a zatem nie miał prawnej możliwości jej przekazania. Wobec tego nie można mu przypisać bezczynności.

Rozważając zagadnienie dotyczące treści wniosku o dostęp do informacji publicznej, warto poruszyć kwestię, jaką jest zakres stosowania k.p.a. W wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r.³⁴, podkreślono, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie stanowi podania w rozumieniu art. 63 k.p.a.³⁵, ponieważ na

tym etapie postępowania przepisów k.p.a. się nie stosuje. Minimalne wymogi dotyczące samego wniosku odnoszą się do jasnego sformułowania przedmiotu żądania. Dalej NSA wskazuje, że sytuacją, w której wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi spełniać wymogi określone w art. 63 k.p.a., jest ta, w której występują podstawy do wydania decyzji oparte na art. 16 u.d.i.p. Zatem jeżeli weryfikacja wniosku pod względem podmiotowo-przedmiotowym będzie pozytywna, wówczas organ, do którego wniosek jest adresowany, ma obowiązek udostępnić daną informację. Natomiast jeżeli zachodzą przesłanki uzasadniające odmowę udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. (jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu), wówczas usunięcie braków formalnych wymaga zastosowania art. 64 § 2 k.p.a.³⁶. Mając na uwadze treść art. 16 ust. 2 u.d.i.p., należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „[...] k.p.a. znajduje zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji”³⁷.

5. Wnioski

Powielanie stanowiska wyrażonego w głosowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego może przyczynić się do ujednoczenia faktycznego postrzegania zasadności i kompletności formułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Mając na uwadze odformalizowany i uproszczony charakter wniosku oraz brak ustawowych wytycznych co do

Z kolei art. 63 § 2 k.p.a. wskazuje, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie, oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2016 r., I OSK 873/15, Legalis nr 1469573.

31 M. Szalewska, *Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, nr 3(32), s. 57–58.

32 Prawo do wniesienia ponaglenia przysługuje stronie, w przypadku stwierdzenia bezczynności organu oraz przewlekłości prowadzenia postępowania. Por. art. 37 k.p.a.

33 Wyrok WSA z Wrocławia z dnia 21 grudnia 2017 r., IV SAB/Wr 301/17, Legalis nr 1730814.

34 Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 3085/19, Legalis nr 2487237.

35 Art. 63 k.p.a. odnosi się do formy i sposobu wnoszenia podań. Paragraf 1 cytowanego artykułu stanowi, że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

treści, teza niniejszego wyroku pozwala na przyjęcie pewnych kryteriów w aspekcie tworzenia podmiotowej i przedmiotowej strony wniosku. NSA stoi na stanowisku, że to przede wszystkim treść wniosku ma kluczowe znaczenie w kwestii udostępnienia informa-

cję z NSA co do tego, że w przypadku złożenia wniosku do niewłaściwego organu nie występuje sytuacja beczynności organu, ponieważ ten, nie posiadając legitymacji do jej przekazania, faktycznie nie może spełnić żądania wnioskodawcy.



Podążanie za stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego może przyczynić się do ujednolicenia faktycznego postrzegania zasadności i kompletności formułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

cji publicznej. Nie wyłącza przy tym jednak warunku odpowiedniej formy złożenia wniosku. Zasadne jest przyjęcie, że wpływ na ocenę wniosku ma precyzyjny i jasny charakter jego treści. Przy czym NSA ową precyzję i jasność upatruje we wskazaniu adresata wniosku, przedmiotu wniosku i zakresu wniosku. Warunkiem *sine qua non* tego, ażeby uznać dany wniosek za faktycznie precyzyjny i jasny, jest przedstawienie tych elementów w taki sposób, aby dane „nie budziły żadnych wątpliwości”. Stanowisko to koresponduje z wyrokiem NSA z 2016 r., w którym to za główne przesłanki braku precyzji we wniosku o udostępnienie informacji publicznej uznano chaotyczne, nielogiczne, wadliwe sformułowanie jego treści, nieopozwalające na ustalenie treści żądania wnioskodawcy.

Istota treści wniosku, tj. precyzyjne i jasne określenie podmiotu, do którego skierowane jest żądanie o udostępnienie informacji publicznej, przedmiotu wniosku i jego zakresu (przede wszystkim rodzaju informacji publicznej, sposobu i formy jej udostępnienia), ma *de facto* kluczowe znaczenie w aspekcie pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Oprócz tego, że głosowane stanowisko NSA pozwala na określenie znaczenia treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej, powiela także dotychczasową linię orzecznictwą w przedmiocie określenia beczynności organu. Należy oczywiście zgodzić

Konkludując, stanowisko NSA wyrażone w głosowanym wyroku, w sytuacji braku ustawowych regulacji co do elementów treści wniosku o udostępnieniu informacji publicznej, należy traktować jako podstawowe wytyczne w zakresie oceny prawidłowości wniosku. Należałoby również zastanowić się nad tym, czy nie warto byłoby w ustawie zaakcentować niniejszego stanowiska NSA, wprowadzając legalną definicję treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Bibliografia:

- Bernaczyk M., „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017.
- Cybulska R., Wniosek o udostępnienie informacji publicznej jako forma realizacji uprawnień do uzyskania informacji publicznej, „Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne” 2017, nr 26 (3), s. 267–275.
- Karciaz M., Wybrane zagadnienia z zakresu dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2016, t. 6, s. 279–292.
- Kędzierska K., Bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 57–59.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., Pojęcie informacji publicznej (w:) P. Szustakiewicz (red.), Dostęp do informacji publicznej, Warszawa 2019.

- Krztoń W., *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern Management Review” 2015, t. 20, nr 22 (3), s. 101–112.
- Prasal A., *Zalatywanie spraw w postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej* (w:) G. Abgarowicz, E. Perłakowska, A. Prasal (red.), *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji*, Warszawa 2018, s. 254–260.
- Szalewska M., *Bezczynność organu a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, nr 3(32), s. 52–70.
- Trzeciakowski R., *Wymogi formalne wniosku o udostępnienie informacji publicznej – wniosek wniesiony ustnie i za pomocą poczty elektronicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2015, nr 2, s. 63.
- Wróblewska K., *Informacja prosta a informacja przetworzona*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2017, nr 2, s. 47–49.