

**Obywatel
w centrum działań
e-administracji
w Unii Europejskiej**

**Citizen-centric
e-Government
in the
European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa

Krakow Jean Monnet Research Papers

Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union

Krakow Jean Monnet Research Papers

2

**Obywatel Citizen-centric
w centrum działań e-Government
e-administracji in the
w Unii Europejskiej European Union**

REDAKCJA / EDITED BY

Sławomir Dudzik · Inga Kawka · Renata Śliwa



Kraków 2023

Sławomir Dudzik 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ s.dudzik@uj.edu.pl

Inga Kawka 
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
✉ inga.kawka@uj.edu.pl

Renata Śliwa 
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków
✉ renata.sliwa@up.krakow.pl

© Copyright by individual authors, 2023

Recenzja: dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP

Opracowanie redakcyjne: Joanna Cieślik, Anna Sekułowicz

Projekt okładki: Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-889-4
<https://doi.org/10.127979788381388894>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

With the support of Jean Monnet Activities within ERASMUS+ Programme of the European Union.



Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: akademicka.pl

SPIS TREŚCI | TABLE OF CONTENTS

Słowo wstępne.....	7
--------------------	---

CZĘŚĆ I

**PRAWA PODSTAWOWE OBYWATELI
I WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
A ROZWÓJ E-ADMINISTRACJI**

PART I

**FUNDAMENTAL RIGHTS OF CITIZENS
AND VALUES OF THE EUROPEAN UNION
IN RELATION TO THE DEVELOPMENT OF
E-GOVERNMENT**

PIOTR RUCZKOWSKI

Aksjologia e-administracji – w kierunku administracji inkluzywnej	15
---	----

ONDREJ MITAL

Democratization of Social Media Usage through Social Media Policies.....	29
--	----

JAKUB KOZŁOWSKI

Ochrona praw podstawowych w przypadku stosowania sztucznej inteligencji przez administrację publiczną w Unii Europejskiej.....	51
---	----

TOMASZ PODLEŚNY

E-administracja a prawa podstawowe w zakresie dostępu do informacji publicznej.....	65
---	----

RENATA ŚLIWA

Stakeholder Engagement in Government Regulatory Initiatives	79
---	----

CZĘŚĆ II

**OBYWATEL W CENTRUM CYFRYZACJI
POLSKIEJ ADMINISTRACJI**

PART II

**CITIZEN-CENTRIC DIGITISATION
OF THE POLISH ADMINISTRATION**

MARTA GRABOWSKA

Koncepcja jednolitego portalu e-Government dla obywatela w Polsce.....	101
--	-----

AGNIESZKA ZIÓŁKOWSKA

Wrażliwość społeczna władzy w kontekście dostępności cyfrowej administracji publicznej	119
---	-----

MARCIN ADAMCZYK

Rola i zadania inspektora ochrony danych osobowych przy wdrażaniu e-administracji w jednostkach samorządu terytorialnego	141
---	-----

MONIKA KAWCZYŃSKA

Legal Aspects of Telemedicine in Poland and Challenges in Times of Pandemic..... 157

Część III

ZORIENTOWANA NA OBYWATELA

CYFROWA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII

EUROPEJSKIEJ

PART III

CITIZEN-ORIENTED DIGITAL

PUBLIC ADMINISTRATION FROM

THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN

UNION LAW

INGA KAWKA

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji administracji publicznej państw członkowskich 179

ALESSIO BARTOLACELLI

Observations on the European Requirements for the Constitution of a Company (Art. 10 Codified Directive) 201

JACEK JAŚKIEWICZ, TOMASZ GRZYBOWSKI

E-formalizm. Uwagi na marginesie formalizacji i cyfryzacji procedur wdrożeniowych polityki rozwoju 223

ALEKSANDRA SOŁTYSIŃSKA

Digitalisation of Criminal Justice 239

Część IV

CYFRYZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Z KORZYŚCIĄ DLA OBYWATELI

W KRAJACH PARTNERSKICH UNII

EUROPEJSKIEJ

PART IV

DIGITISATION OF PUBLIC

ADMINISTRATION FOR THE BENEFIT

OF CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION'S

PARTNER COUNTRIES

MIOMIRA KOSTIĆ

Development of e-Government in the Context of Digital Skills and Digital Education toward the Phenomenon of Literacy/Illiteracy..... 257

ANNA RUDNIEVA, YULIIA MALOVANA

The Image of Ukraine in the International Arena in the Minds of the Current Processes of Digital Transformation and e-Government 271

JULIA VOLKOVA

The Impact of Digitalization on the Development of Public Administration Services and the Improvement of Procedures for Judicial Consideration of the Administrative Cases 291

TOMASZ PODLEŚNY¹

E-ADMINISTRACJA A PRAWA PODSTAWOWE W ZAKRESIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ABSTRAKT: Szeroki dostęp do narzędzi informatycznych w praktyce wyeliminował udział tradycyjnych wniosków w procesie dostępu do informacji publicznej. Mając na uwadze, iż to samorząd lokalny jest najbliższym obywatelowi organem władzy publicznej, jest też powszechnym adresatem pytań o określone informacje publiczne. Ustawowe odformalizowanie trybu dostępu do informacji publicznej niejako skonsolidowało się z prostymi zapytaniami formułowanymi w formie mailowej. Taka forma zapytań rodzi pytanie o dopuszczalność pełnej anonimowości wniosków oraz o zakres dopuszczalnej weryfikacji danych autora wniosku w granicach, w jakich nie narusza to praw jednostki do pozyskania pełnych informacji publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE: informacja publiczna, tryb wnioskowy, informacja prosta, informacja przetworzona, decyzja administracyjna

E-ADMINISTRATION AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE FIELD OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

ABSTRACT: Wide access to IT tools has in practice eliminated the share of traditional requests in access to public information. Bearing in mind that local government is the closest public authority to the citizen, it is also a common addressee of questions about certain public information. The statutory deformatization of the mode of access to public information has somehow consolidated with simple inquiries formulated in the form of an e-mail. This form of inquiries raises the question of the admissibility of full anonymity of the requests, on the one

¹ Dr Tomasz Podleśny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

hand, and the scope of permissible verification of the data of the author of the application to the extent that it does not violate the rights of the individual to obtain complete public information.

KEYWORDS: public information, application procedure, simple information, processed information, administrative decision

1. Wstęp

Prawo do informacji jest zaliczane do podstawowych praw człowieka. Art. 15 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) stanowi, iż każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* wskazuje, iż dostęp do informacji publicznej określany przymiotnikiem przejrzystość umacnia demokrację i szacunek do praw podstawowych UE².

Podobnie ważki charakter zasadzie dostępu do informacji publicznej nadaje Konstytucja RP, wskazując, iż prawo do informacji publicznej obejmującej dane na temat działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest podstawowym prawem każdego obywatela. Prawo to kreuje zobowiązanie również w stosunku do innych podmiotów, o ile wykonują one funkcje publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu³.

2. Biuletyn Informacji Publicznej. Informacja prosta

W związku z rosnącą popularnością szeroko rozumianej e-administracji, zmienia się również sposób zarówno składania wniosków o udzielenie informacji publicznej, jak

² Zob. M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 61.

i sposób formułowania odpowiedzi. Cyfryzacja niewątpliwie wpłynęła na zmianę trybu składania wniosków o dostęp do informacji publicznej, rozumianego jako zwyczaj określonego działania, określoną procedurę, metodykę postępowania.

Zasadnicze znaczenie w zakresie określenia ram legalnych udzielania informacji publicznej ma *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. W praktyce regulacje legalne stosujemy dla rozstrzygnięcia dwóch kategorii sporów – w przedmiocie ustalenia, czy objęta wnioskiem informacja jest informacją publiczną i czy sam wniosek spełnia warunki formalne⁴.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego podstawowym źródłem pozyskiwania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej. Ogólnie dostępny Biuletyn powinien zawierać najszerszy możliwy katalog informacji, choć niewątpliwie brak jednolitej formy tworzenia biuletynów sprawia często trudności z odnalezieniem konkretnego dokumentu. Z drugiej strony mamy dopuszczony tryb wnioskowy w odniesieniu do wszystkich tych informacji, które nie znalazły się w Biuletynie. Ustawa w żadnym z przepisów nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem wniosku, ani nie określa dla niego wymagań formalnych⁵. Treść legalna jest lakoniczna i stanowi jedynie, iż informacje, które nie są dostępne w biuletynie, można uzyskać na wniosek, a te, które mogą być udzielone niezwłocznie – przekazywane są bez odrębnego wniosku. Już sama konstrukcja przepisu wskazuje, iż mamy do czynienia z całkowitym odformalizowaniem trybu wnioskowego. Ustawa nie kreuje żadnych minimalnych warunków w tym zakresie⁶.

W komentarzach do ustawy wskazano, że pod pojęciem wniosku należy rozumieć „każde żądanie uzyskania informacji publicznej, złożone przez zainteresowany podmiot w dowolnej formie (ustnie, pisemnie, w formie elektronicznej)”. Oznacza to, iż ustawodawca odstąpił od bezwzględnego wymogu złożenia wniosku w formie pisemnej.

⁴ A. Piskorz-Ryń, *Informacja techniczna*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, *Poradniki LEX*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369457722/390728/wyporska-frankiewicz-joanna-red-dostep-do-informacji-publicznej-w-praktyce-jednostek-samorządu...?keyword=Poj%C4%99cie%20informacji%20publicznej%20%E2%80%93ustalenie%20definicyjne,%20%5Bw:%20Dost%C4%99p%20do%20informacji%20publicznej%20w%20praktyce%20jednostek%20samor%C4%85du%20terytorialnego&cm=SFIRST> (20.04.2023).

⁵ Zob. M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych...*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

⁶ T. R. Aleksandrowicz, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2002, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518532/315972> (20.04.2023).

Z powyższego wynika zatem, iż przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem drogi elektronicznej (nawet bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego) jest prawnie dopuszczalne i wniosek taki jest skuteczny. Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁷ wydanym w Gdańsku 27 marca 2013 r., w którym podkreślono:

Stanowisko organu, z którego wynikało, że pismu nie nadano biegu z uwagi na wniesienie drogą elektroniczną, a w konsekwencji że było ono dotknięte brakiem polegającym na braku podpisu wnioskodawcy, należało uznać za bezzasadne. Sąd w tym zakresie podziela w pełni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony m.in. w wyrokach z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Z powyższego wynika zatem jeden wymóg formalny utrwalenia wniosku w formie pisemnej. Oznacza to, iż za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Należy bowiem mieć na względzie, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, co wynika z celu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z jej art. 10 ust. 2, stanowiącego, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

Powyższe stanowisko sądu wydaje się optować za przeważającym poglądem, iż samo złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wszczyna postępowania administracyjnego, co oznacza, iż tryb postępowania wnioskowego nie wymaga określenia stron postępowania stosownie do wymogów formalnych procedury administracyjnej. Stanowisko takie jest dominujące w odniesieniu do wszystkich wniosków, które dotyczą tzw. informacji prostych. Jego oceny autor podejmie się w dalszej części niniejszego tekstu.

3. Informacja przetworzona

Odmiennie kształtuje się sytuacja w przypadku wniosków dotyczących tzw. informacji przetworzonych. Występując o informację „przetworzoną”, wnioskujący jest zobowią-

⁷ II SAB/Gd 2/13.

zany wykazać, że działa w szczególnie istotnym interesie publicznym. Należy podkreślić, że w myśl art. 14 u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej w opisanym wyżej trybie następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że posiadane środki techniczne nie pozwalają podmiotowi zobowiązanemu na udostępnienie informacji w żądany sposób. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej powinien powiadomić o tej okoliczności wnioskującego i wskazać, w jaki sposób i w jakiej formie może to uczynić, jeżeli zaś w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskujący nie złoży wniosku, w proponowany sposób, postępowanie należy umorzyć. Zarówno umorzenie postępowania, jak i odmowa udzielenia informacji publicznej następują w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast udostępnienie informacji publicznej (polegające na zadośćuczynieniu żądaniom wnioskującego co do sposobu i formy udostępnienia) nie następuje w formie aktu administracyjnego. Należy je kwalifikować jako czynność materialno-techniczną (niepodlegającą zaskarżeniu).

Oczywiście nie trudno dopatrzeć się rozdzźwięku pomiędzy niejako dwoma standardami załatwienia tej samej sprawy, tj. wniosku o udzielenie informacji publicznej – z jednej strony mamy do czynienia z odformalizowaną czynnością techniczną, z drugiej zaś z zaskarżalną decyzją administracyjną. W pierwszym przypadku można przyjąć, iż określenie strony wnioskującej jest faktycznie zbędnym formalizmem, nie sposób jednak prowadzić postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji bez oznaczenia osoby wnioskodawcy. Polemikę ze wskazanym poglądem podjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 12 kwietnia 2012 r.⁸ Sąd ten, nie kwestionując, co do zasady, dopuszczalności skorzystania przez wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej z poczty elektronicznej, zauważył, co następuje:

To, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. [...] 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. [...] Za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zgodnie bowiem ze wspomnianym już art. 16 ust. 1 u.d.i.p., odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie następuje w drodze decyzji. Stosownie zaś do

⁸ II SAB/OI 33/12.

art. 107 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony.



Wykres 1. Proporcja wniosków z oznaczeniem wnioskodawcy do wniosków anonimowych

4. Anonimowość wniosku a postępowanie administracyjne

Zdaniem autora, postępowanie w sprawie udzielenia informacji może być wprowadzone przez każdego, co nie oznacza, iż ma ono charakter anonimowy. Wniosek powinien zatem zawierać wskazanie imienia, nazwiska wnoszącego (ewentualnie nazwy), adresu, treść jego żądania oraz podpis. Skłania to autora do tezy, iż brak podpisu wniosku może być uznany za brak formalny, bowiem wniosek taki ze swej istoty może być pismem inicjującym postępowanie administracyjne. Sformułowanie wszelkich dodatkowych wymogów w zakresie wniosku jest ograniczone i nie powinno utrudniać dostępu do informacji publicznej.

Oponenci w analizowanym zakresie wskazują, iż skoro z ustawy nie wynika obowiązek ujawniania danych osobowych przez osobę zwracającą się z wnioskiem

o udostępnienie informacji publicznej, to żądanie podania danych jest nieuprawnionym formalizmem. Jednak zdaniem autora, wniosek pisemny w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej powinien być sformułowany w taki sposób, aby udzielenie żądanej informacji było możliwe poprzez przesłanie jej na wskazany adres, względnie aby możliwe było wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Nie można też przyjąć, iż to po stronie wnioskodawcy leży ocena, czy wniosek, który składa, dotyczy informacji prostych, a tym samym czy w sprawie nie będzie zachodzić konieczność wydania decyzji. Analiza zagadnienia wymagałaby znacznego pogłębienia zakresu pojęcia informacji publicznej, niemniej jednak warto wskazać, iż informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów publicznych wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

5. Rodzaj informacji i jej wpływ na sposób załatwienia wniosku

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, a także te, które tylko w części dotyczą organu, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Sprawą publiczną jest działalność organów władzy publicznej, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym⁹. Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie

⁹ M. Tomaszewska, *Analiza wybranych przyczyn powstania pozapracowniczych form zatrudnienia*, [w:] *Między ideaowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, B. Godlewska-Bujok et al. (red.), Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369522208/36/godlewska-bujok-barbara-red-maniewska-eliza-red-ostaszewski-wojciech-red-raczkowski-michal-red...?keyword=Ksi%C4%99ga%20jubileuszowa%20Profesora%20Ludwika%20Florka&cm=SFIRST> (20.04.2023).

do informacji publicznej jest nie ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizacji zadań publicznych, i zostały wytworzone na zlecenie organów władzy publicznej, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicy przedsiębiorstwa¹⁰. Nie chodzi bowiem o rozporządzanie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego właśnie na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych¹¹. Jednak nie wszystkie opinie czy ekspertyzy sporządzone przez organ administracji publicznej bądź na zlecenie organów administracji publicznej stanowią informację publiczną. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana¹².

Sporządzona przez podmiot zewnętrzny analiza prawna czy podatkowa może dotyczyć wyłącznie hipotetycznych wariantów prawnych/podatkowych odnoszących się do możliwości optymalizacji określonych działań przez podmiot publiczny i jako taka w istocie nie odnosi się do sfery faktów. Należy uznać, iż informacja taka zawarta jest w dokumencie wewnętrznym organu władzy publicznej. Dokumenty wewnętrzne, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej, stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etapy wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ustawy odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej¹³. Ekspertyzy zewnętrzne obejmujące swym zakresem analizy, poglądy czy wnioski ich twórców i będące pewnym procesem przydatnym do przyjęcia przez organ stanowiska w sprawie nie stanowią informacji publicznej. Wnioskowane ekspertyzy nie są wyrazem stanowiska organu, a tym samym są pozbawione jakiegokolwiek waloru oficjalności. Opinie prawne nie mają automatycznie przymiotu informacji publicznej – o zakwalifikowaniu takiej opinii do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej

¹⁰ M. Rozbicka-Ostrowska, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej*, [w:] I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do spraw administracyjnych...*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355055/131/kaminska-irena-matarewicz-jacek-rozbicka-ostrowska-mirosława-komentarz-do-spraw-administracyjnych...?keyword=rozbicka-ostrowska&cm=SREST> (20.04.2023).

¹¹ I OSK 667/11, 1774/10, 315/08, 517/06.

¹² I OSK 89/09.

¹³ I OSK 666/12.

decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁴.

Ponadto należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był pogląd, iż organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia.

Wniosek o dostęp do informacji publicznej może również dotyczyć wprawdzie informacji prostych, ale objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Tymczasem prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Tajemnica przedsiębiorstwa definiowana jest w art. 11 ust. 4 *Ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* i rozumie się przez nią „nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”. Zatem informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki:

1. ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub inny posiadający wartość gospodarczą (handlową);
2. nie została ujawniona do wiadomości publicznej;
3. podjęto w stosunku od niej niezbędne działania w celu zachowania poufności.

W wypadku takiej informacji publicznej organ publiczny zobowiązany jest do podjęcia procesu weryfikacji, czy treść informacji zawartych w określonym opracowaniu nie została udostępniona do wiadomości publicznej, tj. czy podjęto kroki o charakterze technicznym, mające na celu wyłączenie możliwości zapoznania się z określoną treścią przez osoby postronne¹⁵.

Co do charakteru informacji technicznych, należy wskazać, za ugruntowaną linią orzecniczą sądów powszechnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej, że informacja ma charakter technologiczny, techniczny, jeśli dotyczy sposobów wytwarzania, formuł chemicznych, wzorów i metod działania. Natomiast za informację organizacyjną przyjmuje się całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia

¹⁴ Np. wyrok NSA z 16.06.2009 r., I OSK 89/09; wyrok WSA w Opolu z 28.10.2010 r., II SAB/Op 20/10.

¹⁵ P. Majka, M. Bosak, *Jawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawa finansów publicznych oraz prawa pracy*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.

przedsiębiorstwa, niezwiązanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym¹⁶. Warto zaznaczyć, że ustawodawca wprowadził również instytucję innej informacji posiadającej wartość gospodarczą.

Tu również analiza adresata wniosku może doprowadzić do konieczności zakończenia postępowania wszczętego prostym wnioskiem decyzją administracyjną.

Z powyższego wynika, iż w określonych warunkach opinia taka może nie stanowić informacji publicznej, a prosty wniosek o jej przekazanie w trybie dostępu do informacji publicznej może zostać oddalony w trybie decyzji administracyjnej. Niewątpliwie jest to argument przemawiający za koniecznością identyfikacji wnioskodawcy¹⁷.

6. Anonimowość a informacja przetworzona

Samo pojęcie informacji przetworzonej tylko pozornie nie ma znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne granice anonimowości wniosku. Pojęcie to nie jest określone w sposób normatywny i budzi wątpliwości w doktrynie. Warto na przykład wskazać orzeczenie NSA w sprawie I OKS792/11, w którym sąd ten uznał, iż

informacja przetworzona, w zasadzie, w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Natomiast suma informacji prostych nie zawsze stanowi informację prostą. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów może wymagać takich kroków organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, mimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej¹⁸.

Trafnie sąd ten wskazał, iż

¹⁶ Wyrok SN z 3.10.2000 r., I CKN 304/00; wyrok KIO z 23.01.2009 r., KIO/UZP 53/09.

¹⁷ D. Strzelec, *Bibliografia*, [w:] D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013.

¹⁸ Wyrok NSA z 9.08.2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536.

intencją ustawodawcy nie było przy uchwalaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stworzenie instrumentów pozwalających na utrudnienie funkcjonowania jednostek wykonujących zadania publiczne, lecz zapewnienie każdemu możliwości realizowania jego konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej. Poprzez uznanie informacji za informację przetworzoną wnioskodawca nie jest pozbawiony tego prawa. Jednak konieczność przetworzenia informacji i możliwość jej uzyskania słusznie została uzależniona od istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego¹⁹.

W świetle opisanego przypadku – zwłaszcza w kwestii ram, w jakich suma informacji prostych może stać się informacją przekształconą – szczególnego znaczenia nabiera zaprezentowane powyżej stanowisko WSA w Olsztynie w zakresie, w jakim brak wymagań formalnych wniosku nie jest tożsamy ze zgodą na jego całkowitą anonimowość. Trudno zgodzić się z sytuacją, iż adresat wniosku, z uwagi właśnie na wskazany brak formalizmu, jest zobowiązany do podejmowania polemiki – nawet poza trybem postępowania administracyjnego z anonimowym adresem poczty elektronicznej – tym bardziej, że na wnioskodawcę mogą być nakładane zobowiązania z konkretnymi skutkami procesowymi już w toku postępowania administracyjnego (np. decyzja o umorzeniu postępowania lub decyzja odmowna). Jak wskazał WSA w Olsztynie:

to, że prawo do informacji publicznej przysługuje „każdemu”, nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem „każdego” należy bowiem rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. W takim zaś ujęciu przyjąć należy, że 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 bowiem kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego. Każdy zatem 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. Nie można więc wykluczyć, że także i wnioskowi o udostępnienie informacji publicznej nie

¹⁹ *Ibidem*.

będzie nadany bieg, jeśli jego treść nie pozwoli na ustalenie przedmiotu i istoty żądania, a wnioskujący takiego braku nie uzupełni. Czynności zmierzające do uzupełnienia takiego wniosku, czy też ustalenia rzeczywistej treści żądania nie będą co prawda podejmowane w trybie art. 64 k.p.a., ale w realizacji ogólnych zasad wynikających zarówno z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i z art. 6-12 k.p.a.²⁰ Te ostatnie bowiem, jakkolwiek zamieszczone w kodeksie mającym zastosowanie do postępowań w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną, mają charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania administracji (władzy) publicznej. Dane wnioskodawcy są niezbędne także do powiadomienia go o wysokości opłaty za udzielenie informacji przetworzonej, o której mowa w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy²¹.

Podobną koncepcję wyraził WSA w Krakowie, podkreślając, iż „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”²².

Pojawia się zatem pytanie, dlaczego ustawodawca nie określił minimalnych wymogów formalnych treści wniosku. Można przyjąć, iż jest to celowy zabieg ustawodawcy, który zmierzał do całkowitego odformalizowania postępowania, tak aby wnioskodawca możliwie szybko mógł uzyskać oczekiwaną informację publiczną. Może on zatem skorzystać z każdego środka komunikacji do przedstawienia swojego żądania, w tym także z poczty elektronicznej. Należy jednak pamiętać, iż oprócz oczywistych zalet komunikacji elektronicznej (szybkości i dostępności) nie sposób przeoczyć realnych problemów technicznych, które mogą sprawić, że wysłany faktycznie wniosek nie dotrze do adresata, przy czym należy pamiętać, iż w orzecznictwie administracyjnym powszechny jest pogląd, iż przy składaniu wniosku w formie elektronicznej na oficjalnie podany adres e-mail organu domniemywa się, że tak nadany wniosek dotarł do organu²³. Chodzi bowiem o wyważenie pozycji obu stron postępowania. Wnioskodawca na dowód złożenia wniosku może najwyżej przedstawić komputerowy wydruk świadczący

²⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10, https://sip.lex.pl/#/commentary/587609403/514764/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?keyword=W%20zwi%C4%85zku%20z%20tym%20ka%C5%BCdorazowo%20przy%20rozpatrywaniu%20wniosku%20o%20udost%C4%99pnienie%20informacji%20publicznej%20podmiot%20zobowi%C4%85zany%20stoi%20przed%20dylematem%20ustalenia%20granic%20dost%C4%99pu%20do%20informacji&unitId=passage_316 (20.04.2023).

²¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 12.04.2012 r., II SAB/OI 33/12, LEX nr 1145979.

²² Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2007 r., II SAB/Kr 58/07.

²³ Wyrok NSA z 5.12.2017 r., I OSK 748/17.

o tym, że wysłał wniosek skierowany do wskazanego adresata. Organ administracyjny zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może natomiast skorzystać z profesjonalnej kadry informatycznej. Na jego żądanie powinna ona dokonać takiej konfiguracji poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz tak zorganizować obsługę technicznej poczty elektronicznej, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór wniosków przesyłanych na podany do powszechnej wiadomości adres. Sądy przyjmują, że skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości działania systemów informatycznych (ePUAP, poczta e-mail), które służą organowi do komunikacji z petentami, nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów. Jeżeli zatem organ twierdzi, że nie otrzymał (nie odebrał) wiadomości, a nie wykazał tego żadnym dowodem, świadczy to o wadliwej organizacji pracy organu (obsługującego go urzędu) lub nieprawidłowym skonfigurowaniu jego poczty elektronicznej. Oba zaniedbania obciążają jednak wspomniany organ.

7. Podsumowanie

Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika obowiązek ujawnienia informacji na każde żądanie osoby zainteresowanej, lecz konieczność rozpatrzenia wniosku na podstawie ustawowych przesłanek. Wobec tego złożenie indywidualnego wniosku przez osobę wykorzystującą prawo do informacji nie nakłada na podmiot zobowiązany obowiązku automatycznego udostępnienia informacji, gdyż w pierwszej kolejności powinien on stwierdzić, czy przepisy komentowanej ustawy znajdują zastosowanie w danej sytuacji, a następnie, w przypadku pozytywnej odpowiedzi, powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji. Prawo dostępu do informacji nie ma bowiem charakteru absolutnego, tj. „nie może być rozumiane jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicznej”²⁴. W związku z tym każdorazowo przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot zobowiązany stoi przed dylematem ustalenia granic dostępu do informacji²⁵. Zdaniem

²⁴ Wyrok NSA z 27.02.2014 r., I OSK 1769/13, LEX nr 1494702.

²⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, art. 10, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587609403/514764/kaminska-irena-rozbicka-ostrowska-mirosława-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-komentarz...?keyword=W%20zwi%C4%85zku%20z%20tym%20ka%C5%BCdorazowo%20przy%20rozpatrywaniu%20wniosku%20o%20udost%C4%99pnienie%20informacji%20publicznej%20>

autora, w granicach tych mieści się również zagadnienie dopuszczalności anonimowości wniosku. Zmiana charakteru składanych wniosków z wniosków *stricte* pisemnych na wnioski formułowane w korespondencji elektronicznej nie oznacza, iż do wymogów formalnych nie należy podanie minimalnego zakresu danych identyfikujących autora wniosku. Przyjąć należy, iż znaczne odformalizowanie opisanego trybu wnioskowego nie nakłada na organ publiczny bezwzględnego obowiązku podejmowania polemiki z podmiotem anonimowym.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2008.
- Fleszer D., *Dostęp do aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć*, [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2015.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016.
- Kuczyński T., *Pracodawca jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, Ł. Pisarczyk (red.), Warszawa 2016, *Księgi Jubileuszowe*.
- Piskorz-Ryń A., *Pojęcie informacji publicznej – ustalenie definicyjne*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2019, *Poradniki LEX*.
- Rozbicka-Ostrowska M., *Dokument wewnętrzny (roboczy)*, [w:] M. Rozbicka-Ostrowska, I. Kamińska, J. Matarewicz, *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, *Komentarze z Wokandy*.
- Strzelec D., *Dokumenty urzędowe jako dowody w sprawach podatkowych*, [w:] D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013, *Poradniki LEX*.

Monografia powstała jako druga w serii dotyczącej e-administracji — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — w ramach realizowanego przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego projektu Jean Monnet Module pt. „E-administracja — europejskie wyzwania dla administracji publicznej w państwach członkowskich UE i krajach partnerskich/eGovEU+”.

Książka przedstawia analizę wdrożenia i funkcjonowania e-administracji w Polsce i w Europie ze szczególnym uwzględnieniem wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na działalność administracji publicznej na rzecz obywateli. Monografia ukazuje również zagrożenia związane z transformacją cyfrową administracji oraz konieczność uwzględnienia centralnego miejsca człowieka w tym procesie.

Monografia adresowana jest do badaczy zajmujących się administracją, prawem administracyjnym i europejskim oraz do praktyków. Mamy nadzieję, że publikacja poszerzy wiedzę na temat cyfryzacji administracji oraz zachęci do dalszych studiów w tej dziedzinie.

The monograph was developed as the second in a series on e-government — *Krakow Jean Monnet Research Papers* — as part of the Jean Monnet Module project, implemented by the Chair of European Law of the Jagiellonian University entitled “E-government — European challenges for public administration in EU Member States and partner countries/eGovEU+.”

The book presents an analysis of the implementation and functioning of e-government in Poland and Europe, with particular emphasis on the impact of information and communication technologies on the activities of public administration done for the benefit of citizens. The monograph also shows the threats related to the digital transformation of administration and the need to acknowledge the central place of a human in this process.

The monograph addresses researchers dealing with administration, administrative and European law, and practitioners. We hope the publication will broaden the knowledge about the digitization of administration and will encourage further studies in this field.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8138-889-4

