WNIOSEK ANONIMOWY JAKO PODSTAWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

MARCIN DZIDOWSKI*

WSTĘP

Pomimo ponad 20 lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej[1] ani doktryna, ani orzecznictwo nie wypracowały jednolitego stanowiska w kwestii dopuszczalności wniosku anonimowego. Problem ten pozostaje wciąż aktualny i jest szczególnie istotny z jednej strony z punktu widzenia praktyki stosowania ustawy skutkującej ograniczeniem dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś z uwagi na istniejącą sytuację geopolityczną, która skłania do refleksji nad wyłączeniem dopuszczalności wniosku anonimowego, w kontekście zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[2], w szczególności z uwagi na zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa. Powyższe niewątpliwie daje asumpt do podjęcia dyskursu naukowego w tym zakresie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu". Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wobec takiej regulacji ustawowej istnieją podstawy do żądania od wnioskodawców udzielania dodatkowych informacji ich identyfikujących, czy też wniosek niezawierający jakichkolwiek danych w tym zakresie, czyli wniosek anonimowy, może co do zasady stanowić wystarczającą podstawę do udzielenia informacji publicznej.

Dokonując wykładni obowiązujących przepisów prawa, w tym uwzględniając argumenty konstytucyjne, w szczególności odnosząc się do relacji przepisów przedmiotowej ustawy i art. 61 Konstytucji RP statuującego prawo do informacji o dzia-

* radca prawny, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: marcin.dzidowski@dkmlegal.pl, ORCID: 0009-0002-8166-2075

[1] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p. lub ustawa.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

10.26399/VERITASIURIS.V5.1.2022.4/M.DZIDOWSKI

łalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jako publiczne prawo podmiotowe, oraz poddając krytycznej analizie bogaty dorobek judykatury w tym zakresie, dokonano oceny przedmiotowego zagadnienia, formułując wniosek o braku, co do zasady, podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej objętej żądaniem wniosku anonimowego.

Odnosząc się polemicznie do tej części poglądów doktryny i judykatury, które warunkują udostępnienie informacji publicznej od wskazania we wniosku imienia, nazwiska i adresu podmiotu składającego wniosek, jako minimalnych danych pozwalających na stwierdzenie, że jest on podmiotem, któremu przysługuje prawo żądania informacji, w opracowaniu przedstawiono jednocześnie argumenty przemawiające za wadliwością takiego stanowiska. Opowiadając się za takim rozumieniem art. 2 u.d.i.p., które przyjmuje poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych na podstawie tego przepisu do uzyskania informacji publicznej w stosunku do regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP, poprzez objęcie nim obok obywateli polskich również innych osób fizycznych, a także osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych, wykazano, że – co do zasady – brak jest podstaw prawnych, ale i racjonalnego uzasadnienia dla warunkowania udostępnienia informacji publicznej od przedstawienia danych identyfikujących wnioskodawcę, którym zasadniczo może być „każdy".
Przyjmując jako zasadę, że wniosek anonimowy stanowi podstawę udostępnienia informacji publicznej, w opracowaniu podjęto analizę kwestii, czy wniosek taki może pozostać anonimowy w całym procesie udzielania informacji publicznej. Ponadto rozważono zasadność postulatów *de lege ferenda*, zarówno w aspekcie zapewnienia jednolitości interpretacyjnej obowiązujących przepisów dotyczących wymogów formalnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, jak i ewentualnych zmian obowiązującego prawa regulującego dostęp do informacji publicznej w zakresie podmiotów uprawnionych, których wprowadzenie uzasadnione byłoby istniejącą sytuacją geopolityczną.

DOSTĘP DO INFORMACJI A KONTROLA SPOŁECZNA WŁADZY

„Prawo do informacji publicznej jest podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, ponieważ aby w pełni świadomie, racjonalnie podejmować decyzje, istota ludzka musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i postanowieniach powziętych przez inne podmioty, mogących wpływać na jej los. (…) Prawo do informacji wiąże się z rozwojem demokracji (…) pojmowanej przede wszystkim jako możliwość świadomego uczestnictwa w życiu danej społeczności"[3]. Jawność życia publicznego wpisuje się w całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną. Nieuzasadnione ograniczenie jawności powoduje sytuację, w której obywatele poddani są uprzedmiotowieniu. Nie są bowiem traktowani jako suweren posiadający w swoich rękach najwyższa władzę

[3] P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13.

w państwie, tylko jako zobowiązani do realizowania konkretnych dyrektyw płynących od ustawodawcy, którego wszak wybrali do realizacji demokracji przedstawicielskiej. Dochodzi wówczas do zachwiania idei społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako wspólnota mająca określony poziom świadomości społecznej i realizująca określone cele. Jednym z prawnych instrumentów mających zapewnić istnienie transparentności życia publicznego jest prawo dostępu do informacji publicznej[4]. Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi jedno z ważniejszych praw politycznych wynikających z idei wolności jako wyznacznika określającego sytuację obywatela będącego czynnym uczestnikiem życia politycznego i społecznego we współczesnej Polsce[5]. Prawo do informacji o działalności władzy publicznej ma na celu społeczną kontrolę tej władzy i przeciwdziałania wszelkim jej nadużyciom. Dostęp do informacji jest narzędziem realizacji przez obywateli uprawnień do kontroli organów władzy[6]. Cytując Teresę Górzyńską, podnieść należy, że „mania tajemnicy jest zniewagą dla demokracji", „nic nie ogranicza demokracji bardziej niż tajemnica", a „demokracja funkcjonuje w najlepszych warunkach, jeżeli społeczeństwo ma do swej dyspozycji wszystkie informacje, dające się pogodzić z zachowaniem bezpieczeństwa państwa"[7].

Współcześnie elementem rzetelności funkcjonowania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu[8]. „Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego. (…) Dostęp do informacji jest bowiem z jednej strony warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (…), a z drugiej umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (…). W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne"[9].

„Prawo do informacji służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych, (…) a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej"[10]. Zasada

---

[4] B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8, s. 35.

[5] P. Szustakiewicz, *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2017, nr 4, s. 76

[6] *Ibidem* s. 77

[7] T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo"1988, z. 6, s. 17 (tam odwołanie do: *La communication au public des documents administratifs*, „Problèmes Politiques et Sociaux" 1977, nr 306.

[8] M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Próba zdefiniowania relacji w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2022, s. 189.

[9] Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009/9/135.

[10] P. Szustakiewicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie*

jawności życia publicznego jest jedną z najważniejszych idei związanych z demokratycznym państwem prawnym, a dostęp do informacji publicznej może być rozważany w aspekcie refleksu normy zawartej w art. 2 konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem bezpośrednio i wprost korespondującym z zasadą jawności jako standardem demokratycznego państwa prawnego”[11].

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W polskim porządku prawnym pierwszą regulacją statuującą prawo do informacji publicznej był przepis art. 61 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prawo to zostało ukształtowane jako publiczne prawo podmiotowe. Takie ukształtowanie prawa dostępu do informacji publicznej daje podmiotowi uprawnionemu możliwość skutecznego żądania od jego adresata, zasadniczo od organów władzy publicznej, określonych zachowań, a z uprawnieniem tym skorelowany jest obowiązek adresata w zakresie spełnienia zgłoszonego roszczenia. Publiczne prawo podmiotowe jest więc czymś więcej niż tylko interesem prawnym jednostki, daje bowiem gwarancję pożądanej reakcji ze strony państwa[12]. Podmiot dysponujący publicznym prawem podmiotowym jest legitymowany do samodzielnego wyznaczenia obowiązku, jakim automatycznie zostaje obarczony podmiot reprezentujący władzę publiczną[13]. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile oznacza – co do zasady – konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, czyli dostarczenie osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji[14].

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Prawo do informacji publicznej jest więc samoistnym konstytucyjnym prawem podmiotowym, o charakterze politycznym[15], warunkującym realizację w praktyce

---

do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022, s. 63.

[11] W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle konstytucji* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 167 i 173.

[12] K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 37.

[13] M. Sakowska-Baryła, *Ochrona …*, *op. cit.*, s. 51.

[14] Zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/30.

[15] O politycznym charakterze prawa zawartego w art. 61 Konstytucji RP świadczy usytuowanie tego przepisu w części Rozdziału II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, dotyczącej wolności i praw politycznych.

zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy[16]. Przedmiotowe prawo ukształtowane zostało jako konstytucyjne prawo przysługujące obywatelowi[17], przy czym – jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny – nie oznacza to, że ustawodawca nie może rozszerzyć tego prawa na wszystkie zainteresowane podmioty, bowiem przepis Konstytucji RP pełni w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony praw politycznych obywateli[18].
Regulacja ustawowa traktuje prawo do informacji jako prawo człowieka, statuując zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej[19]. Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje bowiem „każdemu", a od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawodawca rozszerzył zatem zakres podmiotów uprawnionych do żądania dostępu do informacji publicznej w stosunku do regulacji zawartej w Konstytucji RP. Tym samym, z żądaniem udostępnienia informacji publicznej na podstawie u.d.i.p. może wystąpić zarówno osoba fizyczna będąca obywatelem polskim, jak też obywatel innego państwa, a nawet apatryda. Prawo to przysługuje również osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej[20]. Bez znaczenia dla legitymacji do wystąpienia o informację publiczną pozostaje również miejsce zamieszkania, czy też siedziby wnioskodawcy. Formalnie przysługuje ona, co do zasady, również osobom z państw obcych, w tym takich, z którymi Polska pozostaje w nieprzyjaznych relacjach. Wobec istniejącej sytuacji geopolitycznej zasadność tak szerokiego kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej może budzić obawy i wątpliwości. W świetle brzmienia regulacji ustawowej brak jest jednak podstaw do pozbawienia *a limine* tego prawa obywateli państw obcych, czy też podmiotów mających siedziby poza terytorium Polski.

---

[16] Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

[17] W doktrynie zauważyć można rozbieżne stanowiska odnośnie do tego, czy użyte w tym przepisie pojęcie „obywatel" należy zawęzić do „obywatela polskiego", czy też interpretować rozszerzająco, obejmując nim również cudzoziemców – zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 47; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 14.

[18] Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2015 r. (SK 36/15) potwierdził, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim, dopuszczając jednocześnie możliwość rozszerzenia przez ustawodawcę prawa dostępu do informacji publicznej na wszystkie zainteresowane podmioty.

[19] Regulacja ta odzwierciedla postrzeganie prawa do informacji w międzynarodowych standardach praw człowieka, które traktują to prawo jako jedno z podstawowych praw człowieka – Por. art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), czy art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167).

[20] W doktrynie i judykaturze brak jest jednolitego stanowiska w zakresie podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej. Główna oś sporu dotyczy możliwości wystąpienia z żądaniem w powyższym zakresie przez osoby niepełnoletnie oraz osoby ubezwłasnowolnione.

Ukształtowanie przez ustawodawcę prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa powszechnego, które zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy przysługuje zasadniczo każdemu, kto wystąpi z żądaniem o jej udostępnienie, zakreśla pytanie, czy istnieje potrzeba identyfikowania wnioskujących, co więcej – czy istnieją podstawy prawne do podejmowania działań zmierzających do takiej identyfikacji oraz czy odmowa udostępnienia przez żądającego dostępu danych go identyfikujących może być podstawą nieudostępnienia informacji publicznej, czy też może brak udostępnienia informacji w takim przypadku stanowi nieuprawnione ograniczenie tego prawa podmiotowego. Analiza przedstawionego problemu z jednej strony wymaga odniesienia się do regulacji normatywnych kształtujących tryb udostępnienia informacji publicznej celem ustalenia, czy ich konstrukcja pozwala na wyprowadzenie wniosków co do zasadności tego rodzaju wymogów formalnych, z drugiej zaś rozważenia kwestii dopuszczalnych granic prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, które – jak wskazano powyżej – umożliwiając społeczną kontrolę nad organami władzy publicznej, służy realizacji zasady jawności życia publicznego, będącej jedną z podstawowych wartości państwa demokratycznego.

ANONIMOWY WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ – MERITUM

Statuujący publiczne prawo podmiotowe do informacji publicznej przepis art. 61 Konstytucji RP w jego ust. 4 zawiera upoważnienie ustawodawcy do uregulowania trybu udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w przepisach rangi ustawowej, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu w regulaminach tych izb. Zważywszy na brzmienie Konstytucji RP, uznać należy, że przywołany przepis nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w ustawie trybu udzielania przedmiotowych informacji[21]. Realizacja tego zobowiązania znalazła odzwierciedlenie w art. 7 u.d.i.p., który w ustępie 1 przewiduje pięć zasadniczych sposobów udostępniania informacji publicznych, w tym tryb wnioskowy, o którym mowa w art. 10 u.d.i.p.[22] Postawiony problem wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji

[21] Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, gdzie Trybunał odnosząc się do charakteru delegacji zawartej w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, wskazał, że stanowi ona „upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji, była wykonalna w praktyce".

[22] Ustawodawca przewidział następujące sposoby udostępniania informacji publicznej: (1) ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, (2) udostępnianie informacji na wniosek oraz (3) poprzez jej wyłożenie lub wywieszenie bądź instalację urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją, (4) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia oraz (5) ich udostępnianie w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia

publicznej w sposób niejako automatyczny zawęża obszar dokonywanej analizy do wymogów formalnych i zasad udostępniania informacji w trybie wnioskowym. Tryb ten przewidziany został dla informacji, których nie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej lub w portalu danych. Ustawa ograniczyła do minimum wymogi formalne stawiane przed wnioskodawcą, przyjmując jako zasadę pisemną formę wniosku, dopuszczając jednocześnie ustne jego zgłoszenie w przypadku, gdy informacja objęta zawartym w nim żądaniem może być udostępniona niezwłocznie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera natomiast jakichkolwiek regulacji, które wprowadzałyby inne wymogi co do formy wniosku oraz jego obligatoryjnej treści. Takie odformalizowanie trybu wnioskowego niewątpliwe realizuje ideę prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa powszechnego, a poprzez minimalizację procedur biurokratycznych pozwala chociaż teoretycznie ułatwić sprawowanie kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Można jednak zastanowić się, czy oprócz tych pozytywnych aspektów uproszczenia procedury brak ustawowych ram precyzujących formalne wymogi wniosku nie naraża wnioskodawców na ryzyko arbitralnej oceny dokonywanej przez ich adresatów, co w konsekwencji w skrajnych przypadkach może skutkować nieuzyskaniem oczekiwanych przez nich informacji jedynie z pozaustawowych, dowolnie określanych przez zobowiązanego przyczyn formalnych i powodować nierówne traktowanie obywateli[23]. Problem ten jest szczególnie widoczny na przykładzie wniosków anonimowych, czyli takich, które w swej treści nie zawierają jakichkolwiek danych pozwalających na identyfikację wnioskodawcy. Praktyka stosowania ustawy jest w tym zakresie niejednolita, a znaczna liczba orzeczeń sądów administracyjnych rozstrzygających spory w zakresie dopuszczalności wniosku anonimowego uprawdopodabnia zasadność przedstawionego wyżej pytania co do istnienia negatywnych aspektów braku ustawowego sformalizowania wymogów dotyczących treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Dokonując literalnej wykładni postanowień art. 10 u.d.i.p. z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnej zastrzegającej formę ustawy dla określenia trybu dostępu do informacji publicznej, nie wydaje się, ażeby istniały uzasadnione podstawy do konstruowania dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą wymogów w powyższym zakresie. Normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być bowiem wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*[24]. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

---

11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641).

[23] Równość dostępu do informacji jest jedną z kluczowych zasad zawartych w Rekomendacji R (81) 19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne.

[24] Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 2026/13, LEX nr 1528985, podobnie wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 267/14, LEX nr 1769267, zob. także P. Szustakiewicz, *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2017, nr 4, s. 93.

i odwołując się do art. 61 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie dostępności informacji publicznej jest wyjątkiem od zasady, a zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tej mierze należy przesądzać na rzecz zasady jawności[25].

Pomimo powyższej dyrektywy interpretacyjnej oraz braków regulacji ustawowej w tym zakresie, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są stanowiska wskazujące na istnienie minimalnych wymogów treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pośród tych wymogów, obok podmiotu, który ma udzielić informacji, żądanej informacji oraz sposobu i formy jej udzielenia, wymienia się również dane osobowe wnioskodawcy[26]. Brak tego elementu składowego wniosku, obejmującego co najmniej imię i nazwisko wnioskodawcy, skutkować miałby tym, że gdy na wezwanie zobowiązanego autor wniosku nie dokona swojej identyfikacji, to nie będzie mógł on zarzucić zobowiązanemu bezczynności, a w konsekwencji nie będzie mógł skutecznie dochodzić swojego prawa[27]. Zwolennicy poglądu wskazującego na obowiązek określenia we wniosku danych osobowych występującego z żądaniem, opowiadając się za takim sformalizowaniem treści wniosku, w przeważającej mierze wskazują na imię i nazwisko (firmę, nazwę) oraz adres jako minimalne wymagania formalne w zakresie treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej[28]. Stanowisko to pozostaje w kontrze do tej części judykatów, które zgadzając się z poglądem co do istnienia pewnych minimalnych wymogów formalnych wniosku, ograniczają go do precyzyjnego wskazania przedmiotu żądania oraz miejsca i sposobu dostarczenia objętych wnioskiem informacji, wyłączając z tego zakresu obowiązek wskazania danych identyfikujących wnioskodawcę[29]. Rozważając kwestię ewentualnych minimalnych wymogów formalnych wniosku, nie można pominąć stanowiska, które opowiadając się za koniecznością ujawnienia w treści wniosku danych osobowych żądającego, odmawia jednocześnie zobowiązanemu do udzielenia tej informacji dokonywania dalej idących ustaleń w zakresie bardziej szczegółowych danych wnioskodawcy[30].

Analiza poglądów doktryny oraz judykatury opowiadających się za niedopuszczalnością wniosku anonimowego wskazuje na dwa zasadnicze argumenty mające przemawiać za takim stanowiskiem. Po pierwsze obowiązek wskazania danych

---

[25] Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., I OSK 1871/15, LEX nr 2190254.

[26] Zob. P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 162.

[27] Zob. M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1, Legalis; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8, s. 41.

[28] Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016 (komentarz do art. 10 u.d.i.p.); zob. także: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., IISAB/Ol 33/12, LEX nr 1145979; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2019 r., II SAB/Łd 166/18, LEX nr 2614340; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016, II SAB/Gd 60/16, LEX nr 2105438.

[29] Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2018 r., I OSK 2621/16, LEX nr 2604182; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2019 r., I OSK 2788/17, LEX nr 2706468; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 15/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2021 r., IV SAB/Wr 5/21, LEX nr 3354966.

[30] Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 2698/21, LEX nr 3125849.

identyfikujących wnioskodawcę ma służyć ocenie, czy jest on podmiotem, któremu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, po drugie zaś żądanie tych danych ma znajdować uzasadnienie w konieczności przeprowadzenia, w związku ze złożonym wnioskiem, postępowania w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego[31], co wymaga identyfikacji strony takiego postępowania.
Przedstawiona w tym zakresie argumentacja nie jest jednak wystarczająco przekonująca. Dostrzec bowiem należy pewną wadliwość przyjętego założenia, zgodnie z którym żądanie od wnioskodawcy danych obejmujących imię, nazwisko oraz adres pozwolić ma na ustalenie, czy przysługuje mu legitymacja do wystąpienia z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Skoro celem żądania danych osobowych wnioskodawcy miałoby być potwierdzenie, że jest on podmiotem, któremu przysługuje takie prawo, to ograniczenie tego żądania do wymienionych powyżej danych dotyczących wnioskodawcy jest niewystarczające dla osiągnięcia tego celu. W oparciu o te dane nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej weryfikacji w zakresie legitymacji wnioskodawcy[32]. Aby dokonać ustaleń w powyższym zakresie, zobowiązany do udostępnienia dokumentacji publicznej musiałby bowiem zidentyfikować w sposób jednoznaczny osobę wnioskodawcy, na co dane obejmujące jego imię, nazwisko oraz adres nie pozwalają (a to chociażby z uwagi na możliwą zbieżność tych danych w stosunku do różnych osób). Powinien w tym celu dysponować bardziej szczegółowymi danymi, chociażby w zakresie numeru PESEL wnioskodawcy. Słabość przedstawionej powyżej argumentacji przeciwników dopuszczalności wniosku anonimowego jako wystarczającej podstawy udostępnienia informacji publicznej daje się zauważyć na tle przywołanego już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2021 r. (III OSK 2698/21). W przywołanym judykacie NSA z jednej strony określa minimalne wymagania formalne wniosku, wskazując, że musi on zawierać dane pozwalające na identyfikację wnioskodawcy, z drugiej zaś odmawia zasadności stanowisku, że w celu dokonania takiej identyfikacji podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej

---

[31] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000), dalej: k.p.a.

[32] Przy uwzględnieniu stanowiska zwolenników niedopuszczalności wniosku anonimowego odmowa przyznania takiej legitymacji mogłaby mieć zasadniczo miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia, że wnioskodawca jest osobą niepełnoletnią, osobą ubezwłasnowolnioną oraz w sytuacji, gdy osoba prawna lub inny podmiot organizacyjny nieposiadający osobowości prawnej nie byłby właściwe reprezentowany bądź z wnioskiem wystąpił organ administracji publicznej. Odnośnie do braku uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych zob. P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny" 2004, nr 5, s. 9; P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta. Magazyn Prawniczy" 2002, nr 1, s. 5; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41. Przeciwne stanowisko prezentuje Jarosław Czerw, który odwołując się do treści art. 2 ust. 1 u.d.i.p., wskazuje, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, w tym osobom niepełnoletnim. Zob. J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 11, s. 10; podobnie M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny" 2005, nr 1, s. 80 oraz A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002, nr 4, s. 196.

ma obowiązek ustalić dokładną tożsamość wnioskodawcy, między innymi na podstawie dostępnych mu baz danych. Nie do końca zrozumiała jest argumentacja sądu w powyższym zakresie wskazująca, że dane obejmujące imię, nazwisko i adres wnioskodawcy są wystarczające do procedowania wniosku, w sytuacji gdy przesłanką uzasadniającą żądanie danych identyfikujących wnioskodawcę miałoby być ustalenie jego legitymacji do wystąpienia z wnioskiem, dla których to ustaleń, jak wskazano już powyżej, dane te nie są wystarczające. Argumentując za brakiem możliwości przeprowadzenia przez adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej postępowania wyjaśniającego, obejmującego w szczególności dokonywanie analizy posiadanych baz osobowych, sąd zasadnie wskazał, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie dają podstaw do przeprowadzenia takiego postępowania. Odwołanie się do braku regulacji ustawowej jest jednak w tym przypadku o tyle niekonsekwentne argumentacyjnie, że w zakresie wymogów dotyczących minimalnej treści wniosku ustawodawca również nie wprowadził szczególnych wymagań formalnych, które obligowałyby wnioskodawcę do zawarcia w nim konkretnych dotyczących go danych – nie zostało to jednak dostrzeżone przez sąd. Literalna wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje podstaw do formułowania w stosunku do występującego z wnioskiem żądania przekazania danych go identyfikujących, nawet w minimalnym, określonym powyżej zakresie. Stanowisko to znajduje potwierdzenie zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i w orzecznictwie. Jak wskazuje Jarosław Czerw, odwołując się do literalnego brzmienia art. 2 u.d.i.p.[33], podmiot występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi podawać swoich danych (imienia, nazwiska, adresu zamieszkania czy siedziby), nie musi także podpisywać wniosku o udostępnienie informacji publicznej (w przypadku wniosku pisemnego)[34]. Zgodzić należy się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 23 września 2009 r. zakwestionował zasadność i podstawy żądania od wnoszącego o udostępnienie informacji publicznej, aby podał on we wniosku swoje dane osobowe, wskazując w uzasadnieniu, że „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 oso-

[33] Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. „1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej (…). 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego".

[34] J. Czerw, *Dostęp …*, *op. cit*., s. 11; podobnie zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, Warszawa 2011, s. 160–161. Za dopuszczalnością wniosku anonimowego opowiedziała się również K. Kędzierska [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Zołotar-Wiśniewska, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 11; podobnie M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 29; P. Szustakiwicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa sądów na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 49; T. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, LexisNexis 2008 (komentarz do art. 10 ustawy).

bowe (…), albowiem może informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o jej przesłanie na poste restante czy na adres skrzynki pocztowej. Może też to uczynić drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej". Oznacza to – zdaniem sądu – „że podmiotom obowiązanym do udostępnienia informacji publicznej powołana ustawa nie nadała uprawnień do żądania tych danych"[35]. Brak konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazywać się jakimkolwiek uzasadniającym to interesem faktycznym, potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, podkreślając, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Sąd ograniczył minimalne wymogi dotyczące takiego wniosku jedynie do zawarcia w nim jasnego sformułowania, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej[36]. Taka interpretacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zasługuje na aprobatę. W świetle treści przepisów art. 2 ust. 1 oraz art. 10 u.d.i.p. osoba wykonująca prawo do informacji publicznej nie musi ani tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku, ani co do zasady ujawniać w treści wniosku żadnych danych o sobie, pozostając na etapie składania wniosku anonimową. Gdyby wolą ustawodawcy było sformalizowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej i wprowadzenie wymogów co do jego obowiązkowej treści, to znalazłoby to odzwierciedlenie w brzmieniu ustawy. Założyć bowiem należy racjonalność ustawodawcy. Dokonując wykładni systemowej przepisów art. 10 u.d.i.p., wskazać należy, że do dnia 16 czerwca 2016 r. przedmiotowa ustawa zwierała regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ówcześnie obowiązującym art. 23g ust. 16 u.d.i.p. Minister Administracji i Cyfryzacji w drodze rozporządzenia określił wzór wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, zgodnie z którym wnioskujący zobowiązany był wskazać we wniosku swoje imię i nazwisko (nazwę) oraz opcjonalnie również numer telefonu[37]. Odnośnie natomiast do wniosku o udostępnienie informacji publicznej ustawodawca nie tylko nie określił minimalnej treści takiego wniosku, ale nie zawarł również upoważnienia do uregulowania tej kwestii w akcie wykonawczym. Skoro w jednym akcie normatywnym w różny sposób uregulowane zostały zasady dotyczące formalnych wymogów związanych z udostępnieniem tych dwóch rodzajów informacji, to uzasadniony jest wniosek odnośnie do celowej rezygnacji przez ustawodawcę z formalizowania procedury związanej z udostępnianiem informacji publicznej w trybie wnioskowym przewidzianym w art. 10 u.d.i.p. Za takim stanowiskiem przemawia dodatkowo fakt, że również w art. 39 ust. 3 pkt 2 aktualnie obowiązującej Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego[38], przedmiotowo zbliżonej do ustawy o dostępie do informacji publicz-

---

[35] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., II SAB/Wa 57/09, LEX nr 527024.

[36] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 15/21, LEX nr 3176759; podobnie wyrok WSA w Opolu z dnia 21 czerwca 2018 r., II SAB/Op 49/18, LEX nr 3176759.

[37] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej (Dz.U. z 2012 r. poz. 94).

[38] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641).

nej, w sposób jednoznaczny określone zostały wymogi formalne wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego poprzez wskazanie wprost, że wniosek ten powinien zawierać informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy. W analogicznym przepisie ustawy o dostępie do informacji publicznej regulującym kwestie wniosku o jej udostępnienie, jak podkreślono już wcześniej, brak jest takiej regulacji. Powyższe potwierdza zasadność tezy, że nie było zamiarem ustawodawcy wprowadzenie dodatkowych obowiązków w tym zakresie po stronie wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej. Ustawodawca dążył do maksymalnego odformalizowania przedmiotowego wniosku, celem zagwarantowania możliwie najszerszego dostępu do informacji publicznej. Wobec powyższego każda próba wprowadzenia dodatkowych pozaustawowych wymogów w tym zakresie będzie nieuprawniona i stanowić będzie naruszenie zasady dostępności wyrażonej w art. 2 u.d.i.p.[39]

Drugi z zasadniczych argumentów mających przemawiać za niedopuszczalnością wniosku anonimowego, zgodnie z którym wskazanie we wniosku danych identyfikujących wnioskodawcę jest konieczne z przyczyn formalnych, gdyż brak tych danych uniemożliwia przeprowadzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej, również nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Stanowisko to mogłoby być zaaprobowane w przypadku, gdyby wniosek o udostępnienie informacji publicznej wszczynał postępowanie administracyjne prowadzone w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Analiza ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje natomiast podstaw do formułowania takiego stanowiska. Brak jest bowiem w ustawie postanowień, które wprowadzałyby generalną zasadę, że w sprawach o udzielenie informacji publicznej stosuje się przepisy tego kodeksu. Jednocześnie w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. wskazany został zamknięty katalog czynności zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, dla których zastrzeżona jest forma decyzji, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. *Exsceptiones non sunt extendae* bezpodstawne jest rozszerzanie zastosowania przepisów k.p.a. na inne czynności dokonywane w toku rozpoznawania wniosku o udzielenie dostępu do informacji publicznej. Za taką wykładnią opowiada się zasadnicza część doktryny. Również orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jest co do zasady zbieżne i uznaje, że „wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien spełniać wymogi określone w art. 63 k.p.a. w sytuacji, w której występują podstawy do wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p. (…) Jeżeli wniosek dotyczy informacji publicznej, a brak jest ustawowych ograniczeń w jej udostępnieniu, organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej. W tych sytuacjach wniosek nie musi spełniać wymogów określonych w k.p.a. Dopiero ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenia postępowania

[39] Zgodnie z przywołaną zasadą prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania prawnego lub faktycznego. O zasadzie dostępności zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, Warszawa 2011 s. 48, P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy…*, *op. cit.*, s. 5.

o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. uzasadnia wezwanie wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych wniosku, jeżeli wniosek jest obarczony brakami, o jakich stanowi k.p.a. Dopiero bowiem w takiej sytuacji – z mocy art. 16 ust. 2 u.d.i.p. – do decyzji, a w konsekwencji i postępowania poprzedzającego jej wydanie, znajdują zastosowanie przepisy k.p.a."[40]

Możliwość stosowania przepisów procedury administracyjnej jedynie do tych faz postępowania o udzielenie informacji publicznej, które związane są z wydaniem decyzji administracyjnej, z jednej strony potwierdza tezę o dopuszczalności wniosku anonimowego[41], z drugiej zaś *a contrario* prowadzi do konkluzji, że w tych stanach faktycznych, w których zaistnieje potrzeba wydania wskazanych powyżej decyzji, organ dla zakończenia postępowania będzie musiał dysponować danymi wnioskodawcy[42]. Wniosek anonimowy nie będzie w takim przypadku wystarczający do merytorycznego zakończenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, a jego adresat uprawniony będzie do pozostawienia wniosku bez rozpoznania w sytuacji, gdy wnioskodawca na jego żądanie nie udostępni swoich danych mimo wezwania do ich przedstawienia w ramach zobowiązania do usunięcia braków formalnych zgodnie z art. 64 §2 k.p.a.

Żądający udostępnienia informacji publicznej – nie tylko z przyczyn formalnych, ale również ze względu na jego interes faktyczny w uzyskaniu objętej wnioskiem informacji – może być zmuszony do ujawnienia danych go identyfikujących. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy żądane dane będą stanowiły informacje przetworzone, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1) u.d.i.p.[43] W takim bowiem

---

[40] Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1705/17, LEX nr 2651035; zob. także wyroki NSA: z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21, LEX nr 3161165; z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 2534/16, LEX nr 2293861; z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3/37; z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, LEX nr 1376075. W doktrynie i judykaturze prezentowane jest stanowisko, które w pełni zasługuje na aprobatę, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi. Pierwsze dotyczy udzielenia informacji publicznej, a więc dokonania czynności materialno-technicznej. Drugie odmowy udzielenia informacji publicznych i prowadzone jest w trybie k.p.a. (zob. M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa…, op. cit.*, s. 27).

[41] Skoro złożenie wniosku nie wszczyna postępowania administracyjnego, to nie musi on spełniać wymogów art. 63 § 2 k.p.a. (w tym wskazywać wnioskodawcy), gdyż nie jest podaniem w rozumieniu tej ustawy, a obowiązek wskazania takich danych nie wynika zaś z innych obwiązujących przepisów.

[42] Jako przypadek, w którym dane wnioskodawcy są niezbędne do zakończenia postępowania, a zobowiązany wobec ich braku uprawniony jest do odmowy udostępnienia informacji, wskazuje się także sytuację, gdy działając na podstawie art. 15 u.d.i.p., podmiot obowiązany do udostępnienia informacji zażąda uiszczenia opłaty. Zgodzić jednak należy się w tym zakresie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, że nie istnieje możliwość uzależnienia wszczęcia postępowania w sprawie o udostępnienie informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2015 r., I SA/Gl 1151/14, LEX nr 1652445; wyrok NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2359/12, LEX nr 1269648), tym samym w sytuacji konieczności ustalenia opłaty wniosek anonimowy nie będzie stanowił przeszkody do prowadzenia postanowienia w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

[43] Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „informacja przetworzona". Przyjmuje się, że informacja przetworzona stanowi jakościowo nową informację, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego

przypadku uzyskanie dostępu do informacji wymaga wykazania dodatkowej przesłanki, tj. szczególnej istotności dla interesu publicznego. Brak tego interesu skutkować winien wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienie przetworzonej informacji publicznej. Formalnie co prawda wnioskodawca nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego, gdyż to podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi wykazać brak istnienia tej przesłanki ustawowej, a w przypadku jej braku zobowiązany jest do wydania decyzji odmownej[44]. Jednak zważywszy, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w judykaturze „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej"[45], trudno sobie wyobrazić, aby przesłanka ta mogła zostać wykazana bez ujawnienia danych wnioskującego o udostępnienie informacji przetworzonej. Pomimo że formalnie wniosek anonimowy mógłby stanowić podstawę do udostępnienia również informacji przetworzonej, to jednak z uwagi na opisane kwestie praktyki stosowania ustawy istnieją uzasadnione podstawy do sformułowania stanowiska, iż wniosek anonimowy nie będzie skutkował udostępnieniem tego rodzaju informacji publicznej.

Przeprowadzone rozważania, a w szczególności analiza orzecznictwa, pozwalają na sformułowanie wniosku, że w dużej mierze to praktyka stosowania ustawy, a nie jej literalne brzmienie kształtuje zakres wykonywania prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w kontekście wniosku anonimowego. Ustawodawca przyznał to prawo każdemu, nie ograniczając formalnie jego beneficjentów w możliwości zachowania anonimowości. Prawo do nieujawniania swoich danych przez wnioskujących o udostępnienie informacji publicznej może mieć dla nich szczególnie istotne znaczenie i stanowić gwarancję poczucia bezpieczeństwa, a obowiązek przekazania informacji w tym zakresie może być dla nich istotną barierą w korzystaniu z tego prawa podmiotowego. Problem ten wydaje się być niezauważany zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i judykatury. W świetle powyższego pojawia się pytanie o dopuszczalne granice ingerencji w zakres prawa podmiotowego w procesie jego stosowania. Charakter tego prawa, jak również jego konstytucyjne umocowanie wskazują, że jakakolwiek w nie ingerencja może mieć miejsce jedynie wyjątkowo i musi mieć umocowanie w regulacjach rangi ustawowej. Zważywszy na to, że ustawodawca nie dopuścił wprost możliwości uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od przekazania danych identyfikujących wnio-

(tak P. Szustakiewicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa…*, *op. cit.*, s. 51), dodatkowo wskazuje się również, że stanowi ona informację opracowaną przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych (zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14, LEX nr 1991837).

[44] Zob. wyrok WSA z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, LEX nr 707781.

[45] Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, LEX nr 2592889.

skodawcę, praktyka w tym zakresie nie znajduje umocowania i stanowi przejaw naruszania tego powszechnego prawa podmiotowego.

Nie wydaje się jednak, aby wobec rozbieżnych stanowisk co do konieczności identyfikacji wnioskodawcy występującego z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, zarówno pośród przedstawicieli nauki, jak i judykatury, praktyka stosowania prawa w tym zakresie ulegała zasadniczej zmianie bez stosownej ingerencji ustawodawcy. Rozwiązanie istniejącego sporu odnośnie do dopuszczalności wniosku anonimowego wymaga zmiany ustawy, która powinna dookreślić zakres podmiotów uprawnionych, w szczególności poprzez doprecyzowanie użytego w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu", jak i wskazanie minimalnej treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Od decyzji ustawodawcy będzie zależało, do którego z poglądów się przychyli – czy kierując się prymatem zasady jawności, zgodzi się na potwierdzenie pełnej powszechności tego prawa podmiotowego, czego efektem byłoby usankcjonowanie dopuszczalności wniosków anonimowych, czy też opowie się za wyłączeniem z katalogu podmiotów uprawnionych pewnej kategorii osób lub podmiotów, co będzie skutkować koniecznością każdorazowej identyfikacji występujących z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Każde z tych rozwiązań jest możliwe i mieści się w granicach upoważnienia ustawodawcy wynikającego z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Rozważając *de lege ferenda* potrzebę zmian ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie podmiotów uprawnionych, warto również podjąć dyskusję, na ile aktualna sytuacja geopolityczna i zwiększone ryzyko podejmowania przez nieprzyjazne państwa lub organizacje działań mających na celu pozyskanie informacji dotyczących wszelkich aspektów funkcjonowania państwa polskiego, w tym tych szczególnie istotnych z punktu widzenia jego bezpieczeństwa, uzasadnia ograniczenie powszechnej dostępności do informacji publicznej poprzez wyłączenie z katalogu podmiotów uprawnionych pewnych kategorii osób, np. obywateli państw obcych. Taka zmiana w zakresie treści prawa dostępu do informacji musiałaby jednocześnie być skorelowana z wprowadzeniem instrumentów wymuszających identyfikację podmiotów występujących z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Automatycznym następstwem powyższego byłoby wykluczenie wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji publicznej. Ocena dopuszczalności wprowadzenia takiego ograniczenia powinna być dokonana z uwzględnieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady proporcjonalności[46]. Przepis ten powinien być stosowany łącznie ze szczególnymi

[46] „Zasada proporcjonalności jest efektywnym i racjonalnym środkiem wyznaczania konstytucyjnych granic ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa. (…) Zasada ta pozwala ustalić, w jakim stopniu można ograniczyć dane prawa konstytucyjne ze względu na konieczność realizacji innego prawa lub konieczność realizacji zasady o charakterze przedmiotowym. Zasada ta składa się z trzech zasad szczegółowych, które tworzą tzw. test proporcjonalności. Pierwszą z nich jest zasada konieczności, w myśl której ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. (…) Drugą z nich jest zasada najłagodniejszego środka, zwana też zasadą przydatności, która zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. (…) Trzecim elementem zasady proporcjonalności jest

klauzulami ograniczającymi wynikającymi z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.[47] Każdy z tych przepisów wskazuje na bezpieczeństwo państwa jako przesłankę uzasadniającą ustawowe ograniczenie prawa podmiotowego.

Dokonując oceny wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wskazać należy, że ustawowe wyłączenie wskazanej kategorii osób nie doprowadzi do zmniejszenia ryzyka mającego usprawiedliwiać przedmiotowe ograniczenie, tj. do wyłączenia możliwości uzyskania informacji publicznych przez wrogie państwa trzecie. Nie można bowiem wykluczyć, że w takim przypadku państwa te uzyskiwałyby przedmiotowe informacje za pośrednictwem podmiotów uprawnionych. Niezależnie od powyższego takie ograniczenie mogłoby wpływać nie tylko na sytuację prawną obywateli państw wrogich działających w interesie tychże państw, ale mogłoby również bez wystarczającego uzasadnienia ingerować w prawo tych ich obywateli, którzy zlokalizowali swoje centrum życiowe na terenie Polski. Rozważane podmiotowe ograniczenie dostępu do informacji nie zapewniłoby osiągnięcia złożonego celu. Brak jest zatem przesłanek do dalej idącego ograniczenia prawa dostępu do informacji niż wynikające z ustawy, w tym do wyegzekwowania danych personalnych od występującego z żądaniem udostępnienia informacji. Skuteczną alternatywą dla uzyskania wskazanego wyżej celu jest wykorzystywanie przedmiotowych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, w tym w szczególności przewidzianych w ustawie o ochronie informacji niejawnych[48].

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań stwierdzić należy, że w aktualnym stanie prawnym brak jest uzasadnionych podstaw do żądania od wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej szczegółowych danych pozwalających na jego identyfikację. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało bowiem ukształtowane jako powszechne prawo podmiotowe, a celem ustawodawcy było zagwarantowanie możliwie najszerszego dostępu do informacji publicznej. Analiza przepisów ustawy wykazuje, że ustawodawca przyznał to prawo każdemu, nie wprowadzając jednocześnie szczególnych wymogów formalizujących procedurę udostępnienia wnioskującemu żądanych przez niego informacji publicznych. Powyższe potwierdza zasadność tezy, że nie było zamiarem ustawodawcy wprowadzenie dodatkowych obowiązków w tym zakresie po stronie wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było sformalizowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej i wprowadzenie wymogów co do jego obowiązkowej treści, to znalazłoby to odzwierciedlenie

---

zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Polega ona na ważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad i wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo" – tak P. Tuleja, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

[47] Zob. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K/26/08, LEX nr 520447.

[48] Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 747).

w brzmieniu ustawy. Tymczasem w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest takich regulacji. W świetle treści przepisu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. osoba wykonująca prawo do informacji publicznej nie musi ani tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku, ani co do zasady ujawniać w treści wniosku żadnych danych o sobie, pozostając na etapie składania wniosku anonimową. Przeprowadzona analiza potwierdza przyjętą hipotezę co do dopuszczalności wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji publicznej. Pozwala jednocześnie sformułować stanowisko, że ograniczenie tej zasady może wyjątkowo mieć miejsce w przypadku udostępnienia informacji przetworzonych oraz że ustalenia w zakresie identyfikacji wnioskodawcy będą miały znaczenie również w sytuacji zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania lub odmowy udostępnienia informacji, a w związku z tym zaistnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej, której elementem koniecznym jest określenie jej adresata.

Pomimo – wydawałoby się – jednoznacznych regulacji ustawowych, w doktrynie i judykaturze istnieje spór odnośnie do dopuszczalności wniosku anonimowego. Praktyka stosowania przepisów ustawy w tym zakresie wskazuje na coraz powszechniejsze limitowanie prawa dostępu do informacji publicznej poprzez pozostawianie bez rozpoznania wniosków niezawierających danych identyfikujących ich autorów. Stanowi to niewątpliwie nieuprawnione ograniczenie tego prawa podmiotowego i nie może być oceniane pozytywnie. *De lege ferenda* należy opowiedzieć się za wprowadzeniem takich zmian ustawy o dostępie do informacji publicznej, które wprost usankcjonują dopuszczalność wniosku anonimowego. Takie rozwiązanie uchroni podmioty uprawnione przed naruszeniem ich prawa do informacji w wyniku arbitralnych decyzji zobowiązanych, gwarantując tym samym równe traktowanie uprawnionych w zakresie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

Aleksandrowicz T., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, LexisNexis 2008.

Bar M., *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny" 2005, nr 1.

Bernaczyk M., *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 11.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" 1988, z. 6.

Jabłoński M., *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1, Legalis.

Jakimowicz W., *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle konstytucji* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.

Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.

Jaśkowska M., *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

Kędzierska K. [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, Szustakiewicz P., Zołotar-Wiśniewska A., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015.

Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 7–8.

Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Próba zdefiniowania relacji w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2022.

Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, Warszawa 2011.

Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.

Szustakiewicz P. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny" 2004, nr 5.

Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta. Magazyn Prawniczy" 2002, nr 1.

Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.

Szustakiewicz P., *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 2017, nr 4.

Szustakiewicz P., Nosarzewski Ł., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.

Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002, nr 4.

Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

Tuleja P., *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

WNIOSEK ANONIMOWY JAKO PODSTAWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest zagadnienie minimalnych wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej w aspekcie konieczności wskazania przez podmiot występujący z żądaniem udostępnienia tych informacji danych niezbędnych do dokonania jego identyfikacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu". Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy wobec takiej regulacji ustawowej istnieją podstawy do żądania od wnioskodawców udzielania dodatkowych informacji ich identyfikujących, czy też wniosek niezawierający jakichkolwiek danych w tym zakresie, czyli wniosek anonimowy, może stanowić wystarczającą podstawę do udzielenia informacji publicznej. Formułując hipotezę, że wniosek anonimowy stanowi co do zasady podstawę udostępnienia informacji publicznej, w opracowaniu analizie poddano kwestię, czy wniosek taki może pozostać anonimowy w całym procesie udzielania informacji publicznej. Przeprowadzone rozważania potwierdziły przyjętą hipotezę co do dopuszczalności wniosku anonimowego i jednocześnie pozwoliły sformułować stanowisko, że ograniczenie tej zasady może wyjątkowo mieć miejsce w przypadku udostępnienia informacji przetworzonych oraz że ustalenia w zakresie identyfikacji wnioskodawcy będą miały znaczenie również w sytuacji zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania lub odmowy udostępnienia informacji w całości lub w części, a w związku z tym zaistnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej, której elementem koniecznym jest określenie jej adresata.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, publiczne prawo podmiotowe, podmiot uprawniony, minimalne wymogi formalne wniosku, wniosek anonimowy

ANONYMOUS REQUEST AS BASIS FOR RELEASING PUBLIC INFORMATION

Abstract

The subject-matter of the paper concerns the minimum formal requirements for a request for releasing public information in terms of the need for the applicant to provide data necessary to identify it. Pursuant to Article 2(1) of the Polish Public Information Access Act, "everyone" is granted the right to access public information. The aim of this paper is to provide an answer to the question whether, in view of such statutory regulation, there are grounds to require applicants to provide additional information that identifies them or whether a request that does not contain any data in this respect, i.e. an anonymous request, can constitute a sufficient basis for releasing public information. With a hypothesis that an anonymous request is, in principle, the basis for releasing public information, the paper addresses the question whether such request can remain anonymous throughout the public information release process. The analysis conducted confirmed the hypothesis adopted as to the admissibility of the anonymous request and, at the same time, permitted formulating an opinion that this principle may be restricted in exceptional instances in the event of releasing processed information. Furthermore, the identification of the applicant will also be relevant if there are grounds for discontinuing the

proceedings or refusing to release the information in whole or in part and if it is necessary as a result to issue an administrative decision where identifying the addressee is an indispensable element.

Keywords: access to public information, public subjective right, eligible entity, minimum formal requirements of a request, anonymous request