

Wniesienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną

– praktyczne problemy

Michał Bernaczyk

Ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)¹ pojawia się w kontekście informatyzacji administracji publicznej głównie ze względu na Biuletyn Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.i.p. jest to urzędowy publikator teleinformatyczny, który zdaje się wykluczać jakąkolwiek interakcję z odwiedzającym. Powoduje to, że w dyskusji nad dostępem do informacji publicznej, w sposób nierzadko sztuczny, rozdziela się kwestię dostępu do informacji w trybie wnioskowym od dostępu do informacji przez „odwiedziny” na tzw. stronie podmiotowej BIP.

Rozpatrywanie tych kwestii w sposób rozłączny jest nieuprawnione chociażby z tego powodu, że sam ustawodawca obmyślił obie procedury dostępowe jako mechanizm nawzajem się uzupełniający. Zasada konstrukcyjna ustawy zakłada, że wniosek o udo-

stępnie informacji publicznej składa się dopiero wówczas, jeśli oczekiwana informacja o sprawach publicznych nie znalazła się na stronach BIP lub jeśli wnioskodawca kwestionuje kompletność i aktualność informacji zawartej w BIP². Procedura wnioskowa pozwala (przynajmniej teoretycznie) uniknąć sytuacji, w której podmiot władzy publicznej chciałby korzystać z instytucji BIP niczym z proceduralnego pretekstu do uwolnienia się od bezpośredniego kontaktu z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. W tym kontekście wniosek o udostępnienie informacji publicznej zaczyna pełnić pośrednie narzędzie kontroli zawartości BIP, ponieważ wszczęcie procedury wnioskowej powinno rozpocząć się od weryfikacji elementu proceduralnego (przesłanki negatywnej), a więc faktu opublikowania żądanej informacji w BIP.

Wynika to z przypisania pierwszeństwa udostępniania informacji drogą elektroniczną (zob. art. 10 ust. 1 u.d.i.p.) i budowania prostej zależności: im szersza informacja na stronach BIP, tym większa podstawa do odmowy udostępnienia takiej informacji zainteresowanym ubiegającym

¹ Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

² Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 62.

się o nią w „tradycyjnej” formie (ustnej lub pisemnej)³.

Można niestety postawić hipotezę, że w praktyce podmioty zobowiązane do prowadzenia stron podmiotowych BIP nie odczuwają zalet takiego rozwiązania, a wielokrotnie podnoszona kwestia możliwości odmowy udzielenia informacji w trybie wnioskowym z powołaniem się na okoliczność opublikowania informacji w BIP jawi się często wyłącznie jako model teoretyczny⁴. Odnoszę wrażenie, że wynika to w dużej mierze ze słabej zawartości merytorycznej stron podmiotowych BIP oraz celowego unikania odsyłania zainteresowanych do BIP. Ten drugi model zachowań – mimo że uzasadniony w świetle przepisów u.d.i.p. – jest z kolei konsekwencją braku przygotowania społeczeństwa do korzystania z techniki. W praktyce okazuje się, że mechaniczne odsyłanie zainteresowanych do BIP spowodowałoby, iż osoby niezaradne życiowo lub w trudnej sytuacji materialnej

nie podołają obowiązkowi samodzielnego wyszukania informacji w zasobach BIP. Ze względu na oczywistość problemu pomijam dywagację na temat dostępu do sieci teleinformatycznych⁵. Procedowanie z pominięciem systemu BIP zachodzi więc z powodów czysto prakseologicznych. W ten oto sposób określona ustawowo technika – w swym idealistycznym założeniu mająca usprawniać proces dostępu do informacji publicznej – trafia w próżnię.

Ze względu na niezadowalający poziom penetracji Internetu i konieczność pewnej przemiany pokoleniowej obywateli można postawić hipotezę, że dominujące znaczenie będzie zachowywać dostęp do informacji na wniosek. Jednakże i ten tryb zderza się w sposób wyrazisty i kontrowersyjny z wdrożeniem nowoczesnych technologii w podmiotach władzy publicznych (w tym szeroko pojętej administracji publicznej). Otóż powstaje następujące zagadnienie problemowe: **czy ustawa o dostępie do**

³ Zob. wypowiedź eksperta komisji sejmowej J. Stefanowicza przedstawioną na posiedzeniu 10 maja 2001 r.: „materiały, które nie zostały udostępnione jako informacja publiczna w teleinformatycznym Biuletynie Informacji Publicznej, będą udostępniane indywidualnie. Celem tego zapisu jest, aby administracja była zainteresowana upublicznianiem jak największej ilości informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Wtedy kiedy informacja nie jest upubliczniona w tym trybie, każdy ma prawo uzyskać w normalnym trybie dostęp do informacji” (Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, nr 4151/III).

⁴ Na temat „zasady pierwszeństwa udostępnienia w BIP” zob. szerzej M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Praktyczne problemy wdrażania ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „elektroniczna Administracja” 2006, nr 6, s. 2.

⁵ Można zobrazować to następującym przykładem: art. 3 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych”. Jak wyjaśniano na łamach odrębnego opracowania, „często okazuje się, że udzielane w tym zakresie informacje pokrywają się z tymi, które zamieszczone zostają na stronach Biuletynu, a więc są aktualne, co nie zawsze pokrywa się z nowymi – bieżącymi. Z tego też powodu, gdybyśmy stosowali u.d.i.p. w sposób automatyczny, nie musielibyśmy ich udzielać, poprzestając na odesłaniu do Biuletynu. Istniejąca praktyka idzie natomiast w całkiem innym kierunku i polega bądź na powtarzaniu informacji zawartej w Biuletynie (najczęściej dotyczących struktury organizacyjnej), bądź podawaniu informacji o osobach (funkcjonariuszach) właściwych do rozpatrzenia konkretnej sprawy (co ma związek bardziej z potrzebą załatwienia sprawy administracyjnej przez zainteresowanego niż otrzymaniem informacji publicznej na podstawie u.d.i.p.)”, zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Wnioskowy tryb udostępniania informacji publicznej*, Wydanie monograficzne – „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego”, nr 12/810 z 24 marca 2007 r., s. 3.

informacji publicznej dopuszcza wniesienie wniosku o udostępnienie drogą elektroniczną? Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od przeanalizowania przepisów proceduralnych udostępniających informację publiczną.

I. Reżim prawny trybu udostępnienia informacji publicznej. Postępowanie administracyjne czy odrębna procedura?

Funkcjonowanie administracji publicznej w relacjach z obywatelem opiera się głównie na formie pisemnej, natomiast gros czynności faktycznych stanowiących tło czynności o charakterze urzędowym wykonywanych jest za pomocą mediów elektronicznych. Problematyczne pozostaje jednak przeniesienie techniki z urzędowego back-office na płaszczyznę kontaktów z jednostką. Trudność w uregulowaniu proceduralnych aspektów wydaje się zrozumiała (co bynajmniej nie oznacza usprawiedliwiania zaniedbań lub błędów legislacyjnych). Zwróćmy uwagę, że polski system prawa staje w obliczu rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostki w warunkach dużej dynamiki stosunków społecznych. Z tej dynamiki wynika presja na szybkie rozstrzygnięcie spraw leżących w imperium państwa, w sposób ograniczający do minimum tradycyjny (fizyczny) udział w czynnościach urzędowych. Pociąga to za sobą modyfikację norm proceduralnych pod kątem zastosowania mediów elektronicznych. I w ten oto sposób docie-

ramy do istoty problemu: swoista postać wymiany informacji pomiędzy jednostką a podmiotem władzy publicznej opiera się na paradygmacie niezawodnej, wiarygodnej autentykacji podmiotu, od którego pochodzi żądanie. W praktyce powoduje to, że do przepisów procedury (cywilnej, administracyjnej)⁶ ustawodawca wprowadza rozwiązania, które w swym idealistycznym założeniu mają doprowadzić do tego, że podmiot władzy publicznej przekreśli wątpliwość co do osoby wnioskodawcy, pochodzenia żądania lub rzeczywistego czasu doręczenia dokumentu elektronicznego. Nie jest moją intencją dyskusja nad celowością i szczegółami rozwiązań, ponieważ w miarę wywodów okazałoby się, że oddalamy się od materii prawnej i zaczynamy dyskutować o „socjologii prawa nowych technologii”, a w szczególności o mentalnej barierze utrudniającej informatyzację procedur. Mogę natomiast z dużym prawdopodobieństwem założyć, że żadne z tych uregulowań nie doprowadziło jeszcze do odczuwalnej zmiany modelu funkcjonowania administracji lub sądownictwa w Polsce.

W tej skomplikowanej prawnej mozaice kontaktów obywatela z władzą publiczną pojawia się ustawa o dostępie do informacji publicznej, której zasadniczym celem jest nie tyle udostępnienie zainteresowanym informacji, ale udostępnienie jej w możliwie krótkim czasie. Jeśli w naszych rozważaniach pominiemy BIP (co do zasady nieprzerwanie dostępny⁷), to możemy zwrócić uwagę, że prawo do niezwłocznego uzyskania informacji o sprawach publicznych

⁶ Ogólny przegląd tych procedur zawiera opracowanie S. Koteckiej, *Prawne aspekty nowych regulacji w obszarze dokumentu elektronicznego*, „elektroniczna Administracja” 2007, nr 2, s. 33–39.

⁷ Zob. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68; dalej jako rozp.bip).

wynika wprost z art. 3 ust. 2 u.d.i.p. Artykuł 10 ust. 2 u.d.i.p. upoważnia podmiot władzy publicznej do udzielenia informacji publicznej „bez pisemnego wniosku”, jeśli informacji można udzielić niezwłocznie. Co więcej: jeśli już dojdzie do wszczęcia procedury wnioskowej, to ustawa przyjmuje stosunkowo krótki, 14-dniowy termin na udostępnienie żądanych informacji (zob. art. 13 ust. 1 u.d.i.p.). W praktyce obywatele dążą do jeszcze większego skrócenia tego terminu, działając z wykorzystaniem poczty elektronicznej lub formularzy udostępnionych na stronach BIP⁸. Zastrzegam jednak, że nie istnieje żaden system zbierania informacji o liczbie i rodzajach wniosków o udostępnienie określonej informacji, ale można założyć, że wysłanie zapytania przez e-mail jest formą spotykaną stosunkowo często i ogromna większość tej korespondencji nie ma podpisu elektronicznego.

Problem polega na tym, że u.d.i.p. zawiera bardzo ogólne sformułowania dotyczące formy wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z jej przepisów nie wynika (a z pewnością nie wynika to wprost), że

wszczęcie procedury wnioskowej może nastąpić po otrzymaniu przez posiadacza informacji publicznej (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.) listu elektronicznego. Lektura dokumentów Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów sejmiku III kadencji również nie przybliżyła nas do wiedzy o intencjach ustawodawcy, wobec czego nasuwa się poważna wątpliwość, czy kiedykolwiek przewidywano, że wnioski o udostępnienie informacji będą wpływać właśnie drogą elektroniczną⁹.

Warto w tym miejscu przypomnieć brzmienie art. 10 ust. 2 u.d.i.p.: „Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej **bez pisemnego wniosku**”. Przepis sugeruje, że rozpoczęcie procedury wnioskowej (art. 13–15 u.d.i.p.) uwarunkowane jest złożeniem **pisemnego** wniosku, z czego wynika, że ustawa elimi-

⁸ Jest odrębną kwestią, czy treść żądania rzeczywiście umożliwi zebranie i udostępnienie informacji „w sposób i formie” wskazanych we wniosku (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

⁹ Pewien obraz co do zamierzeń ustawodawcy daje zapis stenograficzny z 10 maja 2001 r. z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej rozpatrującej projekt omawianej ustawy. Ekspert Komisji J. Stefanowicz charakteryzował tam pierwotną wersję dzisiejszego przepisu art. 10 ust. 2 u.d.i.p.: „Zasada zapisana w art. 7a mówi, że materiały, które nie zostały udostępnione jako informacja publiczna w teleinformatycznym Biuletynie Informacji Publicznej, będą udostępniane indywidualnie. (...). Wtedy kiedy informacja nie jest upubliczniona w tym trybie, każdy ma prawo uzyskać w normalnym trybie dostęp do informacji. Udostępnienie indywidualne ma polegać na udostępnieniu do wglądu powszechnego, pod czym rozumie się takie formy, jak wywieszenie czy wyłożenie w pomieszczeniach ogólnodostępnych czy też za pomocą bardziej rozwiniętych środków instalowanych w pomieszczeniach, holach. Jednak nie narzuca się form udostępniania, ponieważ wiadomo, że jest to kwestia przyszłości. Tak więc otwiera się drogi i wskazuje się tylko na formy udostępniania informacji, aby stanowiły alternatywę **do składania wniosku na piśmie i stosowania procedury administracyjnej** [podkreślenie M.B.]. Udostępnianie ma być jak najbardziej przyjazne, możliwe szerokie, a metody powinny być dostępne dla przeciętnego obywatela. Ponadto niezależnie od wspomnianych metod mamy jeszcze udostępnienie na wniosek, przy którym nie wprowadza się obowiązku piśmiennego wniosku, tzn. może być on złożony ustnie u właściwego urzędnika. Informacja winna być udzielona niezwłocznie bez specjalnego trybu dokumentowania”. Zob. Biuletyn nr 4151/III z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów – 10 maja 2001 r. Dokument elektroniczny dostępny w Systemie Informacyjnym Sejmu w archiwum prac Sejmu III Kadencji, www.sejm.gov.pl (podaję wg stanu na 1 października 2007 r.).

nuje w tym zakresie wszelkie formy wniosku w postaci elektronicznej, jeśli przepis odrębny nie zrównuje ich z formą pisemną. Odwołuję się tu do art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym¹⁰, w myśl którego dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Takie restrykcyjne podejście wydaje się kłócić z duchem u.d.i.p., ponieważ stosowanie poczty elektronicznej wraz z kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest istotne w przypadku autentykacji wnioskodawcy. Tymczasem doktryna nie pozostawia cienia wątpliwości, że u.d.i.p. dopuszcza wniesienie wniosku przez np. osobę anonimową, małoletnią, cudzoziemca¹¹. Wynika to z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., gdzie stwierdzono, że prawo to przysługuje „każdemu”, a „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego” (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). Możemy więc stawiać retoryczne pytanie, czemu miałyby służyć weryfikacja tożsamości wnioskodawcy? Wszakże udo-

stępnie informacji publicznej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę praw i obowiązków jednostki, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej lub innego aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach? Przepis art. 10 ust. 2 u.d.i.p. nie przeszkadza, aby dziś każdy zainteresowany wnosił o udostępnienie informacji publicznej np. w formie pisemnej, korespondencją tradycyjną, a jednocześnie nie podawał adresu lub imienia i nazwiska¹². W takim hipotetycznym przypadku forma pisemna zostałaby co prawda zachowana, ale podmiot zobowiązany nadal nie byłby w stanie ustalić tożsamości takiej osoby¹³. Niemniej jednak przepis art. 10 ust. 1 u.d.i.p. mówi w zawałowany sposób o formie pisemnej wniosku, co zdaje się sugerować, że w ustawie wprowadzono autonomiczną, proceduralną zasadę pisemności¹⁴. Celowo mówię o pewnej „autonomiczności” procedury, ponieważ wydaje się, że jest to zasada odrębna od zasady pisemności zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego¹⁵ (zob. art. 14 w związku z art. 10 § 3 kpa). Nie zmienia to jednak faktu, że zastrzeżenie formy pisemnej pozbawia wnioski wniesione w postaci elektronicznej skutku prawnego, chociaż takie rozwiązanie nie odpowiada wymogom współczesności.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450 ze zm.

¹¹ Por. M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny” 2005, nr 1, s. 78. Takie stanowisko zajęła też A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4.

¹² Zob. wymowny przykład takiego wniosku M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Wnioskowy tryb udostępniania informacji...*, s. 5.

¹³ Przy założeniu tak szerokiego zakresu uprawnionych do informacji publicznej weryfikacja tożsamości o osobie wnioskodawcy nie znajduje podstaw w u.d.i.p., ale z drugiej strony ma istotne znaczenie dla organu, jeśli w trakcie rozpoznawania wniosku okaże się, że np. zachodzi przesłanka wydania decyzji odmownej (art. 16 u.d.i.p.), nie można udostępnić informacji w sposób i w formie wskazanych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.) lub konieczne jest pobranie opłaty za udostępnienie informacji (art. 15 u.d.i.p.).

¹⁴ Por. lakoniczny komentarz do art. 10 ust. 2 u.d.i.p.: T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 154. Autor pisze tam o „ogólnym wymogu składania wniosku w formie pisemnej”, jednakże nie przedstawia wywodów na temat istoty i konsekwencji tego wymogu. Por. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych ...*, s. 60.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity – Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Tezę wykluczającą stosowanie formy elektronicznej można osiągnąć również z pominięciem analizy poszczególnych przepisów u.d.i.p. Wniosek o niedopuszczalności stosowania formy elektronicznej w celu wnioskowania o informację publiczną można postawić wyłącznie dzięki wsparciu się poglądem (którego autor niniejszego artykułu osobiście nie podziela), że do udostępnienia informacji publicznej powinniśmy stosować kpa. Wówczas wynikałoby to ze znowelizowanego art. 63 kpa. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 63 § 1 kpa „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu”. Zgodnie z art. 63 § 3a kpa „Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: 1) być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, oraz 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru”.

Muszę jednak podkreślić, że do tej pory nie istnieje zgoda co do stosowania kpa w przypadku udostępnienia informacji publicznej. M. Jaśkowska wskazuje, że udostępnienie informacji publicznej nie przebiega w drodze decyzji, co przemawiałoby za wyłączeniem kpa i jego uregulowań w zakresie dokumentu elektronicznego¹⁶, ale ten pogląd nie jest już jednolicie prezentowany w orzecznictwie administracyjnym¹⁷ i sądownoadministracyjnym¹⁸. Jeszcze inaczej do zagadnienia podszedł Naczelny Sąd Administracyjny w stosunkowo niedawnym wyroku z 11 kwietnia 2007 r. (sygn. I OSK 715/06)¹⁹, stwierdzając, że art. 63 kpa w brzmieniu obowiązującym do 21 listopada 2005 r. (a więc do chwili nowelizacji kpa dokonanej ustawą z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁰), podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogły być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu, przy czym podanie, lecz **tylko wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu, powinno być podpisane przez wnoszącego**. W wyroku zauważono, że „wprawdzie każde w istocie podanie, poza wniesionym ustnie, ma pisemny charakter, jednak przepis wprost wyróżniał pozostałe podania – właśnie ze względu na szczególny sposób ich przedstawienia – od podania wniesionego pisemnie albo do protokołu

¹⁶ Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych ...*, s. 61. Podobnie S. Szuster, *Komentarz do art. 10 u.d.i.p.* opubl. w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega Wolters Kluwer Polska, teza nr 3 do art. 10 u.d.i.p.

¹⁷ Za wyłączeniem kpa opowiedziało się np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu (4541/18/04/05) 4 maja 2005 r., zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Wnioskowy tryb udostępniania informacji...*, s. 9.

¹⁸ Z kolei WSA w Krakowie w wyroku z 19 września 2005 r. (sygn. akt II SAB/Kr 36/05; niepublikowany) stwierdził, że w sprawach związanych z udostępnieniem informacji publicznej organ zobowiązany powinien wniosek „załatwić zgodnie z procedurą administracyjną, tzn. udzielić informacji albo wydać decyzję odmowną, a nie załatwić sprawę za pomocą pisma”.

¹⁹ Wyrok niepublikowany.

²⁰ Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565 ze zm.

i tylko w odniesieniu do podania wniesionego pisemnie albo do protokołu wymagał, aby były podpisane przez wnoszącego, **gdyż w innych przypadkach opatrzenie podania własnoręcznym podpisem po prostu nie było możliwe**”. Na marginesie można zauważyć, że NSA, dokonując wykładni kpa, opowiedział się za dopuszczalnością wnoszenia podania drogą elektroniczną bez wymogu jakiegokolwiek podpisu elektronicznego, ale wyrok ten nie ma już dziś większego znaczenia dla praktyki z powodu wprowadzenia całkiem nowego przepisu art. 63 § 3a kpa. Można jednak zadać przewrotne pytanie, czemu służyło ustalenie tak daleko idących rygorów dla podań składanych drogą elektroniczną (obecny art. 63 § 1 i § 3a kpa), skoro dziś okazuje się, że w poprzednim stanie prawnym administracja publiczna mogła przyjmować podania rozpatrywane w trybie kpa bez potrzeby „bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym”.

II. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wnoszony drogą elektroniczną w orzecznictwie

Sygnalizowałem już, że ustawa bardzo rzadko odnosi się do formy żądania, tylko

raz wspominając o „pisemnym wniosku” (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.). Dalsze przepisy ustawy mówią już tylko o „wniosku”, ale nie dają podstawy do konkluzji, że to pojęcie ma być interpretowane w świetle art. 63 kpa.

We wcześniejszych rozważaniach powoływałem się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2007 r., ale dla zachowania porządku wywodów pragnę stanowczo podkreślić, że sąd nie zajmował się tam kwestią wpływu e-maila z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej podmiotu władzy publicznej. Źródłem wątpliwości nie był więc art. 10 ust. 2 u.d.i.p. Sąd nie musiał się też zastanawiać nad kwestią, czy w sprawie stosuje się kpa, ponieważ problematyczny e-mail nie zawierał żądania inicjującego postępowanie. Rzecz dotyczyła odwołania od decyzji odmawiającej udostępnienia informacji, a do tej już z całą pewnością stosuje się kpa. Wynika to wprost z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Dziś możemy jednak postawić tezę, że w razie zwycięstwa poglądu o stosowaniu kpa do całego trybu wnioskowego (a więc od chwili zgłoszenia żądania aż po udostępnienie bądź odmowę udzielenia informacji) zostanie zamknięta możliwość korzystania z poczty elektronicznej pozbawionej podpisu elektronicznego, o którym mowa w art. 63 § 3a kpa. Wyrażam wątpliwość, czy nauka prawa lub orzecznictwo dostrzeże cenę, jaką przyjdzie zapłacić za tak daleko idące sformalizowanie trybu wnioskowego określonego w u.d.i.p.²¹.

²¹ Wskutek forsowania podpisu elektronicznego w jego najdroższym wariantcie (art. 63 § 3a pkt 1 kpa) w praktyce wyłączona zostanie możliwość wnoszenia wniosków o udostępnienie informacji drogą elektroniczną. Co więcej, stosowanie kpa celem doręczeń korespondencji zawierającej żadaną informację publiczną spowoduje, że bez wyraźnej zgody „strony” nie będzie można skorzystać ze środków komunikacji elektronicznej (zob. art. 39¹ kpa). W kwestii doręczenia warto też odnotować konkurencyjność przepisów art. 39¹ kpa oraz art. 14 ust. 1 u.d.i.p., na podstawie którego już dziś wnioskodawca może ubiegać się o doręczenie informacji drogą elektroniczną.

Problem polega jednak na tym, że przeciwny pogląd o swoistej, odrębnej procedurze również nie będzie satysfakcjonujący dla zwolenników szybkiej wymiany informacji z administracją publiczną. Skoro art. 10 ust. 2 u.d.i.p. mówi tylko o pisemnym wniosku, to trudno stawiać znak równości pomiędzy listem elektronicznym a pismem. Postawienie znaku równości pomiędzy dokumentem elektronicznym zawierającym wniosek o udzielenie informacji a „pisemnym wnioskiem” możliwe jest wyłącznie na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym.

W orzecznictwie problem elektronicznej formy wniosku jest na ogół pomijany, ale odnoszę wrażenie, że milczące przejścia do porządku dziennego nad wniesieniem żądania drogą elektroniczną świadczy raczej o ignorancji niż o aprobachie dla stosowania poczty elektronicznej. W uzasadnieniu wyroku z 16 stycznia 2004 r. WSA w Warszawie (sygn. II SAB 364/03) za datę zgłoszenia wniosku sąd przyjął datę jego złożenia pocztą elektroniczną²². W innym stanie faktycznym sąd nie miał zastrzeżeń do wniesienia pisma faksem, chociaż dwa dni po nadaniu faksu wnioskodawca powtórzył wniosek w formie pisemnej (listem poleconym), a z ustaleń faktycznych leżących u podstaw skargi na bezczynność wynikało, że w Kancelarii Ogólnej Ministerstwa Środowiska zarejestrowano wpłynięcie wniosku właśnie w formie pisemnej²³. W żadnym z przytoczonych wyroków nie

rozważano jednak dokładnie, jak wyglądał wniosek wnoszony drogą elektroniczną. W uzasadnieniach orzeczeń odnotowano zaledwie jego istnienie.

III. Wnioski

Omówiony stan prawny może wywołać wrażenie, że podczas projektowania u.d.i.p. przeoczono wariant, w którym wnioskodawca będzie posługiwał się pocztą elektroniczną, a jednocześnie nie będzie korzystał z podpisu elektronicznego²⁴. Jeśli judykatura nie przedstawi odmiennego poglądu, to dziś należałoby poprzestać na tezie o niedopuszczalności skutecznego uruchomienia procedury wnioskowej (art. 13–15 u.d.i.p.) na podstawie wniosku wniesionego drogą elektroniczną. Wydaje się jednak, że takie zawężenie form wniosku o udostępnienie informacji publicznej, mimo swej zgodności z brzmieniem ustawy, jest co najmniej niepraktyczne w świetle dzisiejszych oczekiwań społecznych. W tym celu pożądana byłaby interwencja ustawodawcy, która wprost odniosłaby się do postaci wniosku o udostępnienie informacji publicznej albo określiła charakter postępowania w sprawie udostępniania informacji publicznej w odniesieniu do postępowania administracyjnego określonego w kpa.

Jest to o tyle istotne, że w praktyce podmioty władzy publicznej nie uciekają od tej formy kontaktów z zainteresowanym,

²² Opublikowany w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega Wolters Kluwer Polska, nr 162285.

²³ Uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 2 grudnia 2005 r., II SAB/Wa 154/05, niepublikowany.

²⁴ Warto też zasignalizować trudności dowodowe potencjalnego wnioskodawcy, jeśli podmiot władzy publicznej zaprzeczy, że kiedykolwiek otrzymał wniosek drogą elektroniczną, zob. szerzej M. Bernaczyk, M. Jabłoński, *Wniosekowy tryb udostępniania informacji...*, s. 3–4.

a na stronach BIP często spotykamy adresy poczty e-mail lub formularze, w których można zwerbalizować wniosek o udostępnienie informacji publicznej²⁵. Zamiast ograniczać dogodną metodę kontaktów z administracją publiczną, powinniśmy dążyć do takiego ukształtowania procedury dostępu do informacji, aby nie paraliżowała tej szlachetnej polityki otwartości władz publicznych. 📞



Michał Bernaczyk – doktor nauk prawnych, aplikant radcowski OIRP we Wrocławiu, pracownik Kancelarii Radców Prawnych T. Czapczyński, D. Górecki, I. Powązka s.c. we Wrocławiu, współpracownik Centrum Badań Prawnych i Ekonomicznych Problemów Komunikacji Elektronicznej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (www.cbke.prawo.uni.wroc.pl). Specjalizuje się w problematyce dostępu do informacji publicznej, autor licznych artykułów temu poświęconych. Współautor komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej i rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

e-mail: m.bernaczyk@kancelaria-cgp.pl

²⁵ Na zakończenie warto ujawnić czytelnikom pewien paradoks, który stanowił inspirację do powstania niniejszego artykułu. Wyrok NSA z 11 kwietnia 2007 r. (sygn. I OSK 715/06), powoływany uprzednio, został udostępniony autorowi drogą elektroniczną w trybie u.d.i.p. przez Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie wniosku wniesionego pocztą elektroniczną. Korespondencji skierowanej do NSA nie opatrzyłem bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Komu i do czego potrzebna jest informatyzacja administracji publicznej?

Ryszard Adam Grytner
Krzysztof Radzimski

nowe oprogramowanie ma być kupowane, ponieważ tak każe przepis?

Informatyzacja w coraz większym stopniu zaczyna być postrzegana przez administrację publiczną, przedsiębiorców oraz obywateli jako „zło konieczne”, kolejne utrudnienie życia, i to w dodatku kosztowne. Czy

Owszem, przepisem można nałożyć każdy obowiązek – nawet obowiązek wdrożenia podpisu elektronicznego – ale to nie wystarczy, żeby stał się rzeczywistością. Do tego potrzebna jest kompetentna, rzetelna