



Warszawa, 08-04-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.48.2024.DR/MP/MC

**Pani
Dorota Ryl
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ePUAP**

Szanowna Pani Wojewodo,

w związku z przeprowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich postępowaniem wyjaśniającym dotyczącym zgłaszanego Rzecznikowi sposobu załatwiania anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.; dalej: ustawa o RPO) — informuję, że RPO stwierdził w działalności Wojewody Łódzkiego naruszenie prawa dostępu do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP jako prawo człowieka i obywatela.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek, z którego wynikało, że Wojewoda Łódzki oraz urzędnicy Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego pozostawiali bez odpowiedzi anonimowe wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił podjąć sprawę i przeprowadzić samodzielne postępowanie wyjaśniające na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy o RPO. W ramach postępowania wyjaśniającego poproszono Panią jako Wojewodę Łódzką o przedstawienie wyjaśnień, które nie rozwiały jednak wątpliwości Rzecznika co do przyjętej praktyki administracyjnej.

Z art. 61 Konstytucji RP wynika, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem obywatelskim. Co jednak ważne, uprawnienie to rozszerzono także na jednostki niebędące obywatelami polskimi w związku z międzynarodowymi

zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej przyjętymi w stosownych konwencjach¹. Z tego względu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p. lub ustawa o informacji publicznej) posługuje się zwrotem: „każdy” w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej. Z kolei art. 2 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że od takiego podmiotu nie można wymagać wykazania interesu faktycznego lub prawnego.

Brak jest w przepisach ustawy o informacji publicznej przepisu, który wprost stawia wymóg wnioskodawcy, by ten wskazał swoje imię i nazwisko bądź określoną nazwę. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w obecnym stanie normatywnym nie ma podstaw do utrzymywania poglądu, że podanie imienia i nazwiska bądź nazwy wnioskodawcy jest konieczne do załatwienia sprawy z wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Ów błędny pogląd z kolei stał się filarem i trwałym elementem praktyki administracyjnej Wojewody Łódzkiego oraz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie sposobu załatwiania anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Przy ocenie tej praktyki, w pierwszej kolejności należy wskazać, że część orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych powołanych przez Organ w wyjaśnieniach udzielonych w piśmie z dnia 23 września 2024 r. (znak: PNIK-IV.140.19.2024) popierających tezę o niedopuszczalności anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie była poddana kontroli instancyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego, co oznacza, że orzeczenia te uprawomocniły się na skutek braku wniesienia środka zaskarżenia². W świetle tego nie można *a priori* przyjąć założenia, że są one zgodne z aktualną wykładnią przepisów u.d.i.p. harmonizowaną i ujednolicaną w toku kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Ponadto Organ we wzmiankowanym piśmie powołał się na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Bk 80/17, który został uchylony wskutek skargi kasacyjnej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 88/18.

¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, art. 2, s. 65-66.

² Tyczy się to orzeczeń: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 33/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 5/16; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 60/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 149/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 76/17.

Z kolei w odniesieniu do powołanego przez Wojewodę Łódzkiego wyroku WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 166/18, należy zauważyć, że o ile Naczelny Sąd Administracyjny nie uchylił tego orzeczenia w toku kontroli instancyjnej, o tyle wprost zaprzeczył jego tezie dotyczącej niedopuszczalności anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jak stwierdzono w przedmiotowym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2019 r., sygn. akt III OSK 1236/21: „każdy, nawet bez podawania swoich danych personalnych oraz adresu zamieszkania, może zwrócić się do organu z wnioskiem o udzielenie mu informacji publicznej. Obowiązkiem organu jest udzielenie takiej informacji, nawet jeśli wnioskodawca określi siebie jako "AG". Jeśli jednak organ, działając na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zamierza wydać decyzję administracyjną odmawiającą udostępnienia informacji publicznej, to zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., obowiązany będzie stosować przepisy k.p.a. Znajdą one zastosowanie do wydania samej decyzji, jak i czynności poprzedzających jej wydanie, których zastosowanie będzie niezbędne dla zapewnienia jej legalności”. Zatem zgodnie z orzeczeniem NSA, informacja o imieniu i nazwisku lub nazwie wnioskodawcy nie jest konieczna do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o ile brak jest perspektywy wydania decyzji odmownej w sprawie.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że powołane przez Wojewodę Łódzkiego orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jawi się jako irrelewantne w sprawie. Odnosi się ono wszak, także do kontrowersyjnej, ale pozbawionej w tym kontekście znaczenia, kwestii niedopuszczalności wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego bezpośrednio przez osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych³. Podobnie należy ocenić przytoczone przez Organ tezy komentarzy do ustawy o dostępie do informacji publicznej autorstwa E. Gudowskiej-Natanek i G. Kucy oraz M. Bidzińskiego. Jeżeli zatem Organ będzie miał wątpliwość co do zdolności do czynności prawnych wnioskodawcy, to wówczas zastosowanie znajdzie zasada wyrażona we wspomnianym już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2019 r., sygn. akt III OSK 1236/21, w świetle której potencjalnie uzasadniona możliwość wydania odmownej decyzji administracyjnej będzie uzasadniała pozyskanie informacji o imieniu i nazwisku wnioskodawcy.

Kończąc odnośnienie się do przedłożonych przez Wojewodę Łódzkiego wyjaśnień, należy zauważyć na marginesie, że uznanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych za

³ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2500/16; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 672/17.

bezzasadną skargi na Wojewodę Łódzkiego motywowanej sposobem załatwiania spraw z anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, nie stanowi jednoznacznie o tym, że postępowanie Wojewody Łódzkiego było zgodne z prawem.

Przechodząc do analizy najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz aktualnych tez doktrynalnych, stwierdzić należy na wstępie, że wynika z nich jednoznaczna konkluzja: anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest prawnie dopuszczalny.

Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie I OSK 692/18, w którym orzeczono, że: „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). [...] W przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej brak jest nakazu, aby wnioskodawca musiał podać swoje dane osobowe albowiem może informację uzyskać ustnie, może wnioskować także o przesłanie jej na *poste restante* czy na adres skrytki pocztowej. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej. Argumentem przemawiającym za dopuszczalnością także i takiej formy wniosku jest wynikający z przepisów ustawy brak konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację”.

Stanowisko to zostało rozwinięte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie III OSK 5102/21, w świetle którego: „To, że adres email nie odzwierciedla imienia i nazwiska, (nazwy) autora wniosku, nie oznacza, że pozbawiony jest cech identyfikujących. Udostępnienie informacji publicznej zwrotnie na adres email, z którego przesłano wniosek zawsze będzie stwarzać pewność, że informacja ta trafiła do autora wniosku, pomimo że jego personalia nie będą ujawnione. [...] W dostępie do informacji publicznej nie chodzi bowiem o to, aby zidentyfikować wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej, lecz aby mieć pewność, że jest ona udostępniana temu podmiotowi, który o nią wnioskował.

[...] Jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął drogą mailową do podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia, a udostępnienia informacji publicznej zażądano zwrotnie, również poprzez email, to co do zasady wniosek taki powinien zostać załatwiony w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.”.

Co ważne, orzeczenia te nie są odosobnione. Wprost przeciwnie – w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w ostatnich latach kształtuje się bowiem linia orzecznicza, w świetle której anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej wystosowany mailowo do podmiotu zobowiązanego na podstawie przepisów ustawy o informacji publicznej jest prawnie dopuszczalny, o ile informacja publiczna ma być udostępniona na adres mailowy, z którego wysłano wniosek⁴. Wówczas w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istnieje pewność, że informacja trafi do wnioskodawcy, co wynika z natury rozwiązań technologicznych skrzynki mailowej.

Przyjęty kierunek wykładni przepisów ustawy o informacji publicznej znajduje odzwierciedlenie także na poziomie orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych – czego przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt II SAB/Sz 25/16, w którym orzeczono, że: „rozważane w uzasadnieniu skargi kwestie dotyczące odformalizowania tej ustawy, czego przejawem jest możliwość złożenia wniosku anonimowego nie do każdej jednak sytuacji mogą mieć pełne zastosowanie. Skarżący przytaczając liczne orzeczenia sądów administracyjnych oraz przywołując piśmiennictwo dotyczące tej kwestii nie dostrzega, że cytowane wyroki prezentują pogląd, że nie ma podstaw prawnych do żądania od wnioskodawcy pełnych danych personalnych. Z tym stanowiskiem skład Sądu zgadza się w zupełności, pod warunkiem wszakże rozróżnienia sytuacji faktycznych, w których potrzeba wydania przez zobowiązany podmiot decyzji administracyjnej determinuje konieczność posiadania wiedzy o imieniu i nazwisku oraz adresie (przynajmniej dla doręczeń) wnioskodawcy”.

Najnowszy dorobek doktryny prawa także opowiada się za dopuszczalnością anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jak przykładowo wskazuje F. Skawiński: „Dopuszczalne jest złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej niezawierającego podpisu czy dokładnych danych wnioskodawcy (jak większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych chociażby za pośrednictwem poczty elektronicznej), jeżeli wciąż możliwe jest udostępnienie

⁴ Oprócz wspomnianych już wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego na tę linię orzeczniczą składają się przykładowo wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 7700/21; z dnia 17 października 2023 r., sygn. akt III OSK 1559/22; z dnia 1 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 318/23.

informacji publicznej w sposób zgodny z wnioskiem”⁵. W podobnym tonie wypowiada się P. Szustakiewicz: „Wnioskodawca nie jest zobowiązany do przedstawienia swojej tożsamości czy też wykazania interesu prawnego, dla którego koniecznie chce otrzymać informację. Tym bardziej więc nie ma przeszkód, aby taki wniosek był złożony za pomocą poczty elektronicznej. Organ, który ignoruje taki wniosek, naraża się na zarzut bezczynności, a – jak podniesiono w jednym z orzeczeń WSA w Warszawie – jeżeli wniosek wpłynął pocztą elektroniczną, <<twierdzenie Komisji, że pozostawienie sprawy bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. jest skuteczną formą zakończenia postępowania wszczętego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest nadużyciem prawa>>”⁶.

Przedstawiony wyżej kierunek wykładni ustawy o informacji publicznej podzielają także komentatorzy ustawy.

I. Kamińska oraz M. Rozbicka-Ostrowska odnosząc się do art. 2 u.d.i.p. jednoznacznie twierdzą, że: „Przy tak szerokim rozumieniu pojęcia <<każdy>> w komentowanym przepisie praktyczne problemy mogą powstać wtedy, gdy wnioski składane są telefonicznie bądź pocztą internetową, co uniemożliwia indywidualizację wnioskodawcy, a tym samym adresata udzielonej informacji publicznej. Wydaje się, że w sytuacji gdy żądana informacja nie jest informacją przetworzoną i jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych, podmiot zobowiązany powinien jej niezwłocznie udzielić, nie starając się ustalić, dla kogo w istocie jest przeznaczona. Dotyczy to informacji, które mogą krążyć bez żadnych ograniczeń i w powszechnie dostępnym obiegu. Jeżeli jednak informacja jest informacją przetworzoną i zachodzi potrzeba odmowy jej udostępnienia lub też obciążenia wnioskodawcy kosztami jej utrwalenia, podmiot zobowiązany powinien żądać od wnioskodawcy, aby jego wniosek pod względem zawartości odpowiadał wymogom pisma procesowego, tj. wskazywał dane określające wnioskodawcę (zob. uwagi do art. 10). W tych wypadkach może bowiem zachodzić potrzeba wydania decyzji

⁵ Por. F. Skawiński, *Postępowanie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej złożonym przez osobę małoletnią. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 22 kwietnia 2021 r. (II SAB/Op 16/21)*, OwSS 2022, nr 3, s. 133-139.

⁶ Por. P. Szustakiewicz, *Przesłanki skuteczności złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pomocą poczty elektronicznej. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., I OSK 2671/16*, ST 2019, nr 9, s. 79-84.

administracyjnej, a ta musi być skierowana do konkretnego adresata, który jest stroną postępowania (zob. uwagi do art. 16)⁷.

Z kolei M. Jabłoński i K. Wygoda, omawiając art. 2 u.d.i.p., stawiają tezę: „Szczegółowa identyfikacja występującego musi jednak nastąpić w kilku sytuacjach. Ma miejsce w razie wystąpienia wnioskodawcy ze skargą do sądu administracyjnego. Skarga taka może dotyczyć tak bezczynności zobowiązanego, jak i innych czynności materialnotechnicznych, które są efektem jego działania na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a które nie muszą nawet przyjmować postaci decyzji. Na tym etapie musi więc dojść do pełnej i ostatecznej weryfikacji zdolności do czynności prawnych i procesowych wnioskodawcy [...] w związku z przyjęciem w orzecznictwie sądowym założenia, iż w razie stwierdzenia przez zobowiązanego konieczności wydania decyzji ze względu na ograniczenia, o których mowa w art. 5 ust. 1–2a u.d.i.p. (bądź brak szczególnie istotnego interesu publicznego, gdy żądanie dotyczy udostępnienia informacji wymagającej przetworzenia oraz decyzji o umorzeniu), niezbędne staje się uzupełnienie podpisu pod wnioskiem o jej udostępnienie przez wnioskodawcę”⁸.

Także zatem z perspektywy przedstawicieli doktryny prawa oraz autorów komentarzy do ustawy o informacji publicznej jasno wynika, że konieczność uzyskania przez podmiot zobowiązany w rozumieniu przepisów ustawy o informacji publicznej imienia i nazwiska lub nazwy wnioskodawcy powstaje dopiero w sytuacji spornej. Prowadzi to do konkluzji, którą warto raz jeszcze powtórzyć, że: anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest prawnie dopuszczalny, a tezy sformułowane w piśmie z upoważnienia Wojewody Łódzkiego z dnia 23 września 2024 r. (znak: PNIK-IV.140.19.2024) nie mają oparcia w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych czy dorobku doktryny prawa.

Mając na uwadze powyższe oraz to, że według uzyskanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich wiedzy pozostawianie bez rozpatrzenia anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej stanowi utrwaloną praktykę Wojewody Łódzkiego i Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, zasadnym jest, aby na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO zalecić podjęcie stosownych działań celem dostosowania praktyki administracyjnej do standardu zgodnego z prokonstytucyjną i

⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, art. 2, s. 68-69.

⁸ M. Jabłoński, K. Wygoda, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 2, s. 66-67.

proobywatelską wykładnią prawa, który to standard zarysowano powyżej. Działania takie mogą w szczególności przybrać charakter edukacyjno-szkoleniowy i powinny być adresowane do urzędników Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego prowadzących z upoważnienia Wojewody Łódzkiego sprawy dotyczące dostępu do informacji publicznej.

Końcowo, uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika o podjętych działaniach.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

— Wnioskodawca (adres e-mail)