



Warszawa, 22-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.64.2025.DR/MC

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie

ePUAP

Skarżący kasacyjnie:

Rzecznik Praw Obywatelskich

/RPO/SkrytkaESP

Organ:

Główny Inspektor

Transportu Drogowego

/adres w aktach sprawy/

Skarżący:

██████████

/adres w aktach sprawy/

sygn. akt II SAB/Wa 333/25

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 p.p.s.a.¹ oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich², **zaskarżam w całości wyrok** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2025 r., sygn. akt II SAB/Wa 333/25, oddalający skargę [REDAKTOWANE] na bezczynność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zaskarżonemu wyrokowi **zarzucam** naruszenie prawa materialnego w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przez:

- 1) błędną wykładnię art. 2 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 u.d.i.p.³ polegającą na przyjęciu, że koniecznym elementem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest imię i nazwisko lub nazwa wnioskodawcy podlegająca weryfikacji w nieprzewidzianym przez ustawodawcę trybie i na bliżej nieokreślonych zasadach, zaś anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest niedopuszczalny i nie inicjuje postępowania dostępowego, których to wymogów nie przewiduje ustawa, a co skutkowało oddaleniem skargi;
- 2) błędną wykładnię art. 2 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 1 § 2 p.u.s.a.⁴ w zw. z art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji poprzez sformułowanie pozaustawowego kryterium kontroli legalności działania organu opartego o teoretyczne rozważania na temat zagrożeń, jakie niesie komunikacja elektroniczna, a następnie, w oparciu o to kryterium nienormatywne, w odstępianiu od utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, w oderwaniu od ustawy i z pominięciem testu proporcjonalności – dokonanie pozaustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do uzyskania informacji publicznej w sposób anonimowy, jak również pozaustawowego nałożenia na podmiot wykonujący prawo do informacji publicznej obowiązku ujawnienia swojego imienia i nazwiska lub nazwy identyfikującej podlegającą weryfikacji przez organ w bliżej nieprzewidzianym trybie i na bliżej nieokreślonych zasadach, co skutkowało oddaleniem skargi.

Wobec powyższego **wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości** na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. oraz rozpoznanie skargi co do jej istoty

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej jako: p.p.s.a.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej jako: u.d.i.p. lub ustawa dostępowa.

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), dalej jako: p.u.s.a.

w rozumieniu art. 188 i uwzględnienie skargi Skarżącego. Jednocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przedmiot sporu

W dniu 3 lutego 2025 r. ██████████ wystąpił z anonimowym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, wykorzystując pocztę elektroniczną o adresie: ██████████. Przedmiotem wniosku był szereg zagadnień związanych z funkcjonowaniem fotoradaru na al. Tysiąclecia w Świdniku.

W dniu 10 lutego 2025 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego wystosował pismo do Wnioskodawcy o znaku GGI.WK.073.1.16.2025 (znajdujące się w aktach sprawy), w którym stwierdzono, że: „wniosek, który 3 lutego 2025 r. wpłynął do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z adresu poczty elektronicznej: ██████████ nie spełnia wymogów wniosku w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [...] a tym samym nie generuje obowiązku udzielenia informacji publicznej”. Organ swoje stanowisko oparł o pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 149/16. Stanowisko to Wnioskodawca zakwestionował następnie w drodze skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, która została oddalona wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2025 r., sygn. akt II SAB/Wa 333/25.

W sprawie bezspornym jest, że Główny Inspektor Transportu Drogowego stanowi centralny organ administracji rządowej, który zajmuje kierowniczą funkcję w Inspekcji Transportu Drogowego – służbie powołanej na mocy art. 48 ust. 1 u.t.d.⁵, która realizuje zadania publiczne wskazane w art. 50 u.t.d. Stąd organ ten obowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej w myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Bezspornym jest również, że żądane informacje mieszczą się w zakresie przedmiotowym informacji publicznej wyznaczonym przez art. 61 ust. 1 Konstytucji RP

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1539 ze zm.), dalej jako: u.t.d.

oraz art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Niewątpliwie sprawą publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest bowiem funkcjonowanie urzędów wykorzystywanych przez służbę powołaną do realizacji zadania publicznego Inspekcji Transportu Drogowego z art. 50 pkt 1 lit. c u.t.d., tj. kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

Zagadnieniem spornym jest natomiast to, czy koniecznym elementem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest imię i nazwisko lub nazwa wnioskodawcy podlegająca weryfikacji, a w konsekwencji, czy anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest dopuszczalny i czy w związku z tym w sprawie zaistniała beczynność organu.

II. Istota naruszonego prawa: zarzut naruszenia art. 2 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

Prawo do informacji publicznej jest konstytucyjnym publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym umożliwiającym realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy. Jest ono koniecznym elementem demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolowanie rządzących i wywieranie wpływu na politykę państwa⁶.

Praktyczne znaczenie prawidłowego, a więc zgodnego z przepisami obowiązującego prawa dostępu do informacji publicznej spowodowało, że konieczne było stworzenie wnioskodawcom odpowiednich gwarancji realizacji tego prawa. Istnienie takich gwarancji sprawia, że przyznane prawo staje się dla obywatela realne, a co za tym idzie – w świadomości społecznej utrwała się przekonanie o wiążącym charakterze przyjętych rozwiązań prawnych, gdyż istnieje możliwość realizacji tego obowiązku⁷.

Jak słusznie podnosi A. Niżnik-Mucha, jedną z typowych form naruszenia istoty konstytucyjnego prawa jednostki jest sytuacja, gdy „rozwiązania normatywne niweczą podstawowe składniki (uprawnienia) danego prawa lub w inny sposób uniemożliwiają jego wykonywanie (zniekształcają jego funkcję – przekształcają je niejako w inne prawo)

⁶ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 61.

⁷ Jarosław Czerw, Joanna Wyporska-Frankiewicz, *Bezczynność w udostępnianiu informacji publicznej – perspektywa polityki prawa*, „Gubernaculum et Administratio”, nr 2(28)/2023, s. 179.

albo powodują pozorność i nieefektywność mechanizmów ochrony prawa (sprowadzają je do tzw. *nudum ius*)”⁸.

Publiczne prawo podmiotowe stanowi wyraz najsilniejszego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące mu wobec wspólnoty publicznoprawnej (państwa, wspólnot samorządowych) roszczenie w postaci instrumentu umożliwiającego skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania, odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego, bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego⁹.

Innymi słowy publiczne prawo podmiotowe, to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym, a każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego. Wniosek „każdego” o udostępnienie informacji publicznej jest więc wnioskiem podmiotu publicznego prawa podmiotowego do udostępnienia informacji publicznej, który w tej drodze (jako właśnie interes prawny) staje się obiektywnym interesem indywidualnym¹⁰.

Z tak pojętym interesem prawnym może być skorelowany interes faktyczny w pozostaniu anonimowym w realizacji prawa podmiotowego do informacji publicznej.

Ustawa dostępową zabrania jednakże żądania wykazania interesu prawnego jak również interesu faktycznego w wykonywaniu prawa do informacji publicznej (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.).

Co więcej, istnieją sytuacje, gdy interes faktyczny w pozostaniu anonimowym może być również związany z interesem prawnym. Wówczas także art. 51 ust. 1 Konstytucji RP stoi na przeszkodzie temu, aby „każdy” kto formułuje roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy,

⁸ Tamże, s. 322.

⁹ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 246-247.

¹⁰ Zob. wyr. NSA z 17 marca 2023 r. w sprawie III OSK 2615/21.

był obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby¹¹.

W takiej sytuacji, jak wynika z wniosków kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, mogą znaleźć się m.in.: 1) osadzeni kierujący swoje wnioski do administracji zakładu karnego, którzy z uwagi na grożące im konsekwencje w warunkach pozbawienia wolności mają prawo pozostać anonimowi; 2) aktywiści i dziennikarze śledczy na wstępnym etapie zbierania materiałów; jak również 3) sygnaliści. W tym ostatnim przypadku, jak wynika to z wniosków kierowanych do BRPO, osoby wnioskujące o udostępnienie informacji publicznej decydują się na zebranie odpowiednich informacji oraz materiału dowodowego poprzez anonimowe wnioski dostępowe, aby następnie, bądź nawet równoległe dokonać odpowiedniego zgłoszenia w interesie publicznym. To samo dotyczy wszystkich innych wnioskodawców, którzy mogą chcieć informację publiczną uzyskać ustnie, telefonicznie, bądź w drodze przesłania *poste restante*, czy na adres skrytki pocztowej.

W takiej sytuacji żądanie ujawnienia imienia i nazwiska lub nazwy identyfikującej wnioskodawcę ocenić należy za naruszające art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Działanie takie nie znajduje również uzasadnienia funkcjonalnego, gdyż tryb realizacji ustawy dostępowej przewidziany w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. jest silnie powiązany z trybem bezwnioskowym zakładającym udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych na zasadach określonych w art. 8 i 9 u.d.i.p. w sposób samoistny. Jak bowiem stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu.

Wynika z tego, że przedmiot objęty roszczeniem o realizację prawa dostępowego nie traci bądź nie zyskuje waloru informacji o sprawach publicznych w zależności od trybu wykonania czynności materialno-technicznej, w którym dana informacja miałaby podlegać upublicznieniu. Przedmiot ten ma bowiem charakter obiektywny, zaś ustawa dostępowa ze swej istoty – przez wzgląd na realizację zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy – jest ukierunkowana na rozpropagowanie w jak najszerszym zakresie informacji publicznych.

¹¹ Każdy bowiem indywidulany interes subiektywny ulega obiektywizacji, gdy znajduje oparcie w normie prawnej, będącej wyrazem woli ustawodawcy (Zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972 r., s. 98-100).

Co więcej, udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych jest czynnością materialno-techniczną nieadresowaną do konkretnej oznaczonej osoby, oznacza to, że z tak udostępnioną informacją może się zapoznać każda osoba, niezależnie od czasu i miejsca pobytu. Na tym polega istota informacji mającej (obiektywnie) walor informacji publicznej. Także więc i z tego względu nie ma podstaw do tego, aby przyjmować, że tryb wnioskowy uzyskania informacji publicznej (mający subsydiarny charakter względem trybu bezwnioskowego) powinien uzależniać wykonanie czynności materialno-technicznej od możliwości skierowania jej do osoby określonej z imienia i nazwiska lub nazwy umożliwiającej zidentyfikowanie tej osoby. Twierdzenie takie nie wynika z ustawy.

Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym nie jest bowiem rodzajem przywileju, czy też przysługi, którą wnioskodawcy może wyświadczyć organ administracji publicznej w zależności od przekonań piastuna organu na temat zagrożeń jakie niesie ze sobą komunikacja elektroniczna, lecz jest jednym z dwóch trybów, w którym organ jest zobowiązany upublicznić określoną informację. Ta prosta czynność materialno-techniczna jest bowiem jednym z elementów służących sprawowaniu rozproszonej demokratycznej kontroli działalności danego organu, a która w zależności od interesu faktycznego bądź prawnego i faktycznego, może być dokonywana pod konkretnym imieniem i nazwiskiem lub anonimowo; tak z maila wskazującego imię i nazwisko, jak i oznaczonego nazwą abstrakcyjną.

W żadnym z tych przypadków organowi nie wolno zatem żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), tym bardziej nie ma też podstaw do tego, aby w bliżej nieokreślonym trybie i na nieokreślonych zasadach organ w postępowaniu dostępowym, które kończy się wykonaniem czynności materialno-technicznej, mógł ustalać kwestie związane z istnieniem takiego interesu, np. w drodze kontaktu „inną drogą”, jak sugeruje to zaskarżone orzeczenie.

Ustawa dostępową nie wyposaża bowiem podmiotu obowiązane w kompetencję do zidentyfikowania wnioskodawcy w zakresie innym niż pozwalający na nawiązanie z nim kontaktu, np. w drodze wiadomości mailowej. Jednakże wówczas ustawodawca czyni to jedynie celem udostępnienia żądanej informacji w oznaczony przez wnioskodawcę sposób.

Co więcej, nawet w przypadku złożenia wniosku w tradycyjnej formie pisemnej (który również może zostać oznaczony np. pseudonimem odnoszącym się do nieistniejącej osoby) – obowiązujące przepisy nie stwarzają po stronie podmiotu obowiązane

jakiegokolwiek możliwości procesowego zweryfikowania, czy podmiot uprawniony podał prawdziwe imię i nazwisko lub nazwę jakkolwiek go identyfikującą¹². Kompetencja taka powstaje jedynie w sytuacji, gdy w sprawie konkretyzują się przesłanki do wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Jest to już jednak zupełnie inna sytuacja, nie objęta zaskarżonym orzeczeniem, która wynika z hybrydowego charakteru postępowania w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, które z zasady jest procedurą realizacji czynności materialno-technicznej i uzyskuje charakter postępowania administracyjnego dopiero we wskazanej wyżej sytuacji¹³.

III. Dopuszczalność anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego także przesądza o dopuszczalności anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w świetle orzecznictwa konstytucyjnego, na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz także i jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza¹⁴. Jednocześnie w orzecznictwie tym akcentuje się, że w sytuacji, gdy określony sposób rozumienia przepisu ustawy znalazł swój jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, że dany przepis, w praktyce jego stosowania, nabrał takiej treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe¹⁵.

¹² Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 czerwca 2024 r., sygn. akt II SAB/Ke 58/24, w którym uznano wniosek o udostępnienie informacji publicznej opatrzony pseudonimem za prawnie dopuszczalny.

¹³ M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 16, tezy 1-2, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025. Dla porządku odnotowania wymaga w tym miejscu, że z przedstawionej perspektywy chybione pozostają nawet wysoce abstrakcyjne twierdzenia, do których w istocie zmierza WSA w Warszawie (oparte o teoretyczne rozważania na temat zagrożeń, jakie niesie ze sobą komunikacja elektroniczna), że program komputerowy generujący sztucznie adresy e-mail jest autonomicznym, samoświadomym podmiotem. Z perspektywy ustawy dostępowej program taki – o ile by go nawet wykorzystano – wciąż jest wyłącznie przedmiotem, tj. narzędziem informatycznym wytworzonym przez osobę, a zatem podmiot uprawniony do żądania udostępnienia informacji publicznej, której walor ma charakter obiektywny, a która waloru tego nie taci z uwagi na wykorzystane w procesie dostępowym narzędzia teleinformatycznego.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 27 października 2010 r. w sprawie K 10/08, kilkakrotnie, w tym w zdaniach odrębnych.

¹⁵ Wyrok TK z 3 października 2000 r. w sprawie K 33/99, Nb 20.

Na tym tle dostrzeżenia wymaga, że argumentacyjna zakładająca niedopuszczalność anonimowych wniosków dostępowych zasadniczo opiera się na orzeczeniach, które nie zostały poddane kontroli instancyjnej¹⁶. Co więcej, wśród orzeczeń często przywoływanych przez organy obowiązane w sprawach z wniosków anonimowych istotna ich część została uchylona w toku kontroli instancyjnej¹⁷, w jednym zaś z powoływanych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wprost zanegował tezę o niedopuszczalności anonimowych wniosków dostępowych, co nie stało na przeszkodzie upowszechnianiu tezy przeciwnej przez podmioty obowiązane w zależności od potrzeb argumentacyjnych, co uczynił również organ będący uczestnikiem niniejszego postępowania¹⁸.

Mając na uwadze powyższe w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt 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”.

Powyższe stanowisko zostało rozwinięte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5102/21, w świetle którego: „[t]o, że adres

¹⁶ Dotyczy to m.in.: wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 33/12; wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 5/16; wyroku WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Gd 60/16; wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 149/16 czy wyroku WSA w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SAB/Łd 76/17. Jednym z nich jest powołany przez Organ obowiązany (w wystosowanym do Wnioskodawcy piśmie z dnia 10 lutego 2025 r. o znaku GGI.WK.073.1.16.2025) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 149/16.

¹⁷ Dotyczy to chociażby wyroku WSA w Białymstoku z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SAB/Bk 80/17, który został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 88/18.

¹⁸ Dotyczy to chociażby wyroku WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 166/18, którego Naczelny Sąd Administracyjny wprawdzie nie uchylił, niemniej w wyroku z dnia 2 września 2019 r., sygn. akt III OSK 1236/21 wyraźnie potwierdził, wbrew tezom sądu meriti, dopuszczalność anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

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 ukształtowała się stabilna 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 wniosek¹⁹. 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 dostępie do 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., 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”.

¹⁹ Oprócz wspomnianych już wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego na tę linię orzeczniczą składają się m.in. następujące wyroki NSA: 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.

IV. Dopuszczalność anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w nauce prawa administracyjnego

Również nauka prawa opowiada się za dopuszczalnością anonimowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jak przykładowo wskazuje F. Skawiński: „[d]opuszczalne 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 informacji publicznej w sposób zgodny z wnioskiem”²⁰. 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»”²¹.

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 „[p]rzy 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

²⁰ Zob. 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.

²¹ Zob. 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.

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 administracyjnej, a ta musi być skierowana do konkretnego adresata, który jest stroną postępowania”²².

Również M. Jabłoński i K. Wygoda, komentując art. 2 u.d.i.p., stawiają następującą tezę: „[s]zczegółowa 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 materialno-technicznych, 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 udostępnienie informacji wymagającej przetworzenia oraz decyzji o umorzeniu), niezbędne staje się uzupełnienie podpisu pod wnioskiem o jej udostępnienie przez wnioskodawcę”²³.

V. Pozanormatywna próba przełamania prokonstytucyjnej wykładni ustawy dostępowej: zarzut naruszenia art. 2 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 1 § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji

W niniejszej sprawie podstawę pozaustawowego kryterium kontroli legalności działania organu oparto o rozważania na temat zagrożeń, jakie niesie komunikacja elektroniczna, tj. „gwałtowny rozwój technologii cyfrowych, który w ostatnich latach objął każdą niemal

²² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, komentarz do art. 2, teza 3, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, SIP Lex.

²³ M. Jabłoński, K. Wygoda, komentarz do art. 2, teza 8, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.

dziedzinę życia pociągnął za sobą także eskalację nielegalnych działań (tzw. cyberprzestępczości), mających na celu między innymi przejęcie różnego rodzaju baz danych, obejmujących między innymi dane osobowe czy inne dane mogące posłużyć w celach przestępczych takich jak kradzież środków z kont bankowych, udostępnianie informacji niejawnych osobom nieupoważnionym, oszustwa i szantaże” (zob. str. 8 uzasadnienia).

Pozanormatywna próba przełamania prokonstytucyjnej linii orzeczniczej podjęta w zaskarżonym kasacyjnie orzeczeniu w znacznym stopniu opiera się na włączeniu wprost do części zasadniczej zakwestionowanego orzeczenia tezowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie III OSK 1602/24 (zob. str. 7-10). Wyrok ten – na tej samej zasadzie – odwołuje się z kolei do tezowanego wyroku WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie III SAB/Gd 220/23, który po pierwsze, w dacie inkorporowania jego treści do treści uzasadnienia powołanego wyżej orzeczenia NSA nie był nawet prawomocny, a po drugie i najważniejsze – dotyczył innego problemu prawnego.

W tym kontekście podniesienia wymaga, że ocena składu orzekającego w sprawie III SAB/Gd 220/23, której przedmiotem było m.in. to, czy „wysłana przez skarżącego przesyłka elektroniczna została zatrzymana przed przyjęciem przez serwer odbiorcy na tak zwanej kwarantannie i ostatecznie przez tę kwarantannę nie została przepuszczona” – nie tylko logicznie nie przemawia za wnioskiem, że w sprawie niniejszej (II SAB/Wa 333/25) „adresat wniosku dostępowego winien posiadać możliwość identyfikacji wnioskodawcy realizującego podmiotowe prawo dostępu do informacji publicznej”, lecz przede wszystkim nie pozwala określić podstaw prawnych pozwalających w ocenie Sądu meriti na dokonanie takiej weryfikacji, trybu tej weryfikacji, zasad na jakich miałyby ona zostać dokonana, czy wreszcie postępowania, w którym miałyby ona zostać przeprowadzona.

Słuszność wywodów o tak wysokim stopniu abstrakcji mogła zostać podjęta i wyważona, aby następnie stanowić element sądowego stosowania prawa, ale wyłącznie w ramach mechanizmu zagwarantowanego w art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji RP, np. w odniesieniu do klauzuli bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że proces wyznaczania pozycji prawnej jednostki bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji (z uwagi na charakter tych przepisów) niejednokrotnie wymaga konkretyzacji na poziomie ustawy, która dostarcza pożądanego przez ustawodawcę wzorca kontroli, także pod względem nasycenia

konstruowanego przepisu klauzulami generalnymi, pojęciami nieostrymi, czy niedookreślonymi²⁴.

Sytuacja ta wymaga jednak dokonania pogłębionej treściowej analizy pojęć prawnych, a zwłaszcza wprowadzenia kryteriów porządkujących i systematyzujących elementy ich struktury znaczeniowej, w tym zarysowania elementarnych warunków właściwego ich rozumienia²⁵. Nawet jednak wówczas źródłem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wciąż pozostaje ustawa, a szerzej tekst prawny, a nie przekonania natury ogólnej (w tym wypadku na temat współczesnych zagrożeń komunikacji elektronicznej).

Jak bowiem podnosi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada proporcjonalności odnosi się nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw, ale także do nakładania na nią obowiązków²⁶.

O ile więc przyjęcie znaczenia odbiegającego od literalnej wykładni danego przepisu w kierunku wykładni systemowej, czy funkcjonalnej jest w pełni dopuszczalne, lecz wymaga odpowiedniego zakreślenia struktury znaczeniowej, warunków brzegowych pojęć oraz silnego uzasadnienia aksjologicznego odwołującego się głównie do wartości konstytucyjnych, o tyle naruszenie aksjologii konstytucyjnej w drodze limitowania wolności i praw jednostki lub nakładania na jednostkę obowiązków nieprzewidzianych w ustawie przekreśla rezultat takiej wykładni²⁷.

W zakwestionowanym orzeczeniu, które powielało fragmenty wcześniejszych orzeczeń nie tylko więc zabrakło przeprowadzenia testu proporcjonalności (z art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale po pierwsze – limitując prawa wnioskodawcy – nie wskazano nawet wzorca negatywnego, tj.: konkretnego przepisu ustawy, który miałby stanowić źródło ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji o sprawach publicznych, a po drugie – kreując obowiązki wnioskodawcy – nie wykazano wzorca pozytywnego, który miałby prowadzić do nałożenia na jednostkę obowiązków postulowanych w zaskarżonym orzeczeniu. Nie było więc nawet elementarnych warunków do przeprowadzenia testu proporcjonalności i wyważenia potencjalnie konkurujących ze sobą wolności i praw,

²⁴ Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Zakamycze 2003, s. 63-97; zob. też TK w sprawach SK 34/03 oraz w sprawie SK 29/11; zob. też wyrok NSA z 30 września 2021 r. w sprawie I FSK 1461/17; zob. też wyrok TK z dnia 9 listopada 2001 r., w sprawie K 13/07, Nb 30.

²⁵ Tamże, por. Nb 30.

²⁶ Zob. wyr. TK z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie K 20/01, Nb 58.

²⁷ Zob. K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] M. Zirk-Sadowski red., *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, Łódź 1997, s. 76 i nast.

pomijając już, że w uzasadnieniu brakowało ww. elementów, aby test mógł się odbyć *contra legem*. Tymczasem taki skutek powstał w wyniku wydania zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia.

W tym kontekście powołanie się przez sąd *meriti* na „[g]ranice ogólnego, deklarowanego uprawnienia [które] kreują bowiem także obiektywne ograniczenia danego systemu prawnego” (zob. str. 11 uzasadnienia), nie tylko nie zapełnia dostrzeżonej luki, lecz ją eksponuje.

W tych okolicznościach działanie to z jednej strony prowadzi do wykroczenia poza konstytucyjny mandat sądu administracyjnego, konkretyzowany w ustawie w postaci normy ustrojowo-kompetencyjnej do dokonywania kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Z drugiej zaś strony stanowi przejaw niekonstytucyjnego limitowania prawa do informacji publicznej z przyczyn nieprzewidzianych w ustawie, przy jednoczesnym nakładaniu na jednostkę wykonującą prawo do informacji publicznej obowiązków także nieprzewidzianych w ustawie, co wprost narusza art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącym właściwie pojętego oportunistu procesowego w sądowym stosowaniu prawa, podnosi się, że wyrokując, sąd administracyjny ocenia działanie organu pod względem zgodności z prawem poprzez sformułowanie odpowiedniego zwrotu stosunkowego, odnośnie do tego, czy w stanie faktycznym sprawy kontrolowany akt odpowiada prawu, czy też prawu nie odpowiada²⁸.

W niniejszej sprawie nie jest to możliwe, albowiem wzorcem kontroli Sąd *meriti* uczynił nie przepis prawa, lecz przekonania na temat pożądanych polityk wykonywania ustawy dostępowej w warunkach zagrożeń, jakie niesie ze sobą komunikacja elektroniczna.

Odnotowania wymaga jeszcze jedna kwestia, dla której ze względu na skromną treść uzasadnienia zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia nie było powodu formułowania odrębnego zarzutu kasacyjnego (bądź istotnego pogłębienia treści naruszonego prawa w odwołaniu do art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji), a mianowicie konieczność badania skutków orzeczenia w relacji do prawno międzynarodowych zobowiązań RP.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 13 sierpnia 2021 r. w sprawie I FSK 1109/21, jeden zamiast wielu i powołane tam orzecznictwo, por. też J. Borkowski, *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński red., *Sądownictwo Administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 20-27.

Z tej perspektywy dostrzeżenia wymaga po pierwsze, że zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej chronione jest przez MPPOiP²⁹ jako jedna z postaci zagwarantowanego w art. 19 ust. 2 Paktu prawa do informacji przysługującego każdej osobie³⁰. To właśnie zobowiązania międzynarodowe RP, w tym te związane z gwarancjami prawa do informacji w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka, doprowadziły do rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej na poziomie ustawowym³¹.

Wszelkie więc ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej powinny być zatem zgodne z klauzulą limitacyjną dla prawa do informacji wyrażoną w art. 19 ust. 3 Paktu. Klauzula ta w wersji polskojęzycznej stwierdza, że ograniczenia te: „powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę”.

Po drugie dostrzeżenia wymaga, że zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej powiązane jest również z gwarancją prawa do pozyskiwania informacji zawartą w art. 10 ust. 1 EKPCz³², co znalazło potwierdzenie w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 marca 2024 r. (skarga nr 10103/20) w sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce.

Na kanwie tego wyroku wskazuje się, że jakkolwiek art. 10 ust. 1 Konwencji nie chroni wprost prawa dostępu do informacji publicznej, zakłada on natomiast, że ograniczenie tego publicznego prawa podmiotowego może stanowić ograniczenie konwencyjnego prawa do pozyskiwania informacji³³. Tym samym dopuszczalność anonimowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej powinna być rozważana również w kontekście EKPCz.

Zgodnie z klauzulą limitacyjną dla prawa do pozyskiwania informacji zawartą w art. 10 ust. 2 Konwencji, uprawnienie to: „może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę”. W ramach

²⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), dalej jako: MPPOiP, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych lub Pakt.

³⁰ P. Szustakiewicz, komentarz do art. 2, nb 16, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, SIP Legalis.

³¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, komentarz do art. 2, teza 1, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016, SIP Lex.

³² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej jako: EKPCz, Europejska Konwencja Praw Człowieka lub Konwencja.

³³ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, komentarz do art. 1, teza 28, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.

wykładni tej normy, Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 listopada 2005 r. (skarga nr 44774/98) w sprawie Leyla Şahin przeciwko Turcji stwierdził, że dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności zagwarantowanych w art. 10 ust. 1 EKPCz wynikające z ugruntowanej sądowej wykładni ustawy³⁴. W oparciu o powyższą tezę, w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 marca 2024 r. (skarga nr 10103/20) w sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce stwierdzono, że jednolite orzecznictwo w zakresie wykładni u.d.i.p. może potencjalnie stanowić przewidziane prawem i zgodne z art. 10 ust. 2 EKPCz ograniczenie prawa do informacji chronionego przez art. 10 ust. 1 EKPCz³⁵.

Wymogom zaskarżone orzeczenie nie sprostało, gdyż pozostaje w opozycji do prokonstytucyjnej wykładni art. 2 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. prezentowanej w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Z tych wszystkich przyczyn zaskarżony kasacyjnie wyrok nie może się ostać, wobec czego wnoszę i wywodzę jak w petitum.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

³⁴ Zob. § 88 uzasadnienia wyroku. Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w wersji anglojęzycznej w bazie HUDOC: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70956> [dostęp: 21.10.2025 r.].

³⁵ Zob. § 72-24 uzasadnienia wyroku. HUDOC: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-231616> [dostęp: 21.10.2025 r.].