



ŁUKASZ DUBIŃSKI

University of Szczecin, Poland

ORCID iD: 0000-0002-9360-3892

WYMÓG POSIADANIA ZDOLNOŚCI DO CZYNNOŚCI PRAWNYCH PRZEZ OSOBĘ SKŁADAJĄCĄ WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

THE REQUIREMENT FOR THE PERSON SUBMITTING THE REQUEST FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION TO HAVE LEGAL CAPACITY

ABSTRACT

Objectives: *The right to access public information is so important that it is reflected in the Constitution itself. The Act on Access to Public Information explicitly states that anyone can exercise this right. However, there is an ongoing debate in the legal literature on how the term anyone should be understood. One of the threads of this debate concerns whether individuals lacking legal capacity can independently submit requests for access to public information. The aim of this study is to resolve this very issue, i.e. to determine whether independent (i.e. without the intermediation of representatives) submission of an application for access to public information by a person without legal capacity is permissible under applicable law.*

Material and methods: *The primary research method is the dogmatic-legal method. A broad analysis will also be given to views presented in legal doctrine and case law.*

Conclusions: *It was determined that submitting a request for public information independently (i.e., without the intermediation of representatives) is entirely permissible under applicable law. This is primarily due to the fact that the legislature did not introduce any restrictions on the meaning of the word anyone. The adopted conclusion contradicts the prevailing case law and some legal doctrine.*

KEYWORDS: *request for public information, legal capacity, limitations on the right to public information, doctrine, case law*

STRESZCZENIE

Cel pracy: *Prawo dostępu do informacji publicznej jest na tyle istotne, że znalazło swoje odzwierciedlenie w samej ustawie zasadniczej. W ustawie o dostępie do informacji publicznej wskazano literalnie, że każdy może to uprawnienie zrealizować. Natomiast w doktrynie toczy się dyskusja na temat tego, jak przywołane słowo każdy można rozumieć. Jeden z wątków tej debaty dotyczy tego, czy również osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych mogą samodzielnie występować z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Celem tego opracowania jest omówienie tego właśnie zagadnienia, czyli ustalenie, czy samodzielne (tj. bez pośrednictwa przedstawicieli) złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez osobę nieposiadającą zdolności do czynności prawnych jest dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa.*

Materiał i metody: *Podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatyczno-prawna. W szerokim zakresie analizie poddano również poglądy prezentowane w doktrynie oraz orzecznictwie.*

Wyniki: *Ustalono, że samodzielne (tj. bez pośrednictwa przedstawicieli) złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie pozostaje*

w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Wynika to głównie z faktu, że ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń co do sposobu rozumienia słowa każdy. Przyjęty wniosek stoi w opozycji zarówno do dominiującej linii orzeczniczej, jak i części doktryny.

SŁOWA KLUCZOWE: wniosek o informację publiczną, zdolność do czynności prawnych, ograniczenia prawa do informacji publicznej, doktryna, orzecznictwo

WPROWADZENIE

W realizację postulatu przejrzystości i jawności działań władz publicznych wpisuje się prawo dostępu do informacji publicznej (Gajda, 2020, s. 34; Śwital, Kobylski, 2023, s. 202). Nic więc dziwnego, że to uprawnienie znalazło swoje odzwierciedlenie w samej ustawie zasadniczej, tj. w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej KonstRP). Natomiast uszczegółowienie zasad realizacji postanowień konstytucyjnych znalazło się w treści przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj. z dnia 23 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm.; dalej udp).

Nie budzi więc wątpliwości, że problem ustalenia zakresu podmiotowego dostępu do informacji publicznej należy do istotnych zagadnień prawnych. Mając to na uwadze, za cel badawczy przyjęto ustalenie, czy osoba nieposiadająca zdolności do czynności prawnych jest uprawniona do samodzielnego złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Podstawą ustaleń będzie oczywiście tekst prawny, a w szczególności art. 2 ust. 1 udp. Użycie w analizowanym przepisie sformułowania *każdy* pozwala na postawienie hipotezy badawczej, że skuteczne złożenie wniosku o dostęp do informacji publicznej nie wymaga posiadania zdolności do czynności prawnych.

Niniejsze opracowanie nie ogranicza się do wykładni językowej słowa *każdy* oraz pozostałej treści przepisów. Istotną część rozważań poświęcono argumentom wypracowanym w doktrynie oraz orzecznictwie.

REGULACJA PODMIOTOWA

Regulacja ujęta w art. 61 ust. 1 KonstRP uzależnia możliwość pozyskania dostępu do informacji publicznej od faktu posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa. Co ciekawe, w art. 74 ust. 3 KonstRP wskazano, że w przypadku domagania się informacji o stanie i ochronie środowiska, ustawa zasadnicza nie stawia już takich barier (Garlicki, Derlatka, Lex/el. 2016, art. 74).

W literaturze zauważa się, że gdyby art. 61 ust. 1 KonstRP rozumieć jako podstawę uprawnienia odnoszącą się wyłącznie do obywateli polskich, to byłoby to niezgodne z *postanowieniami rekomendacji Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy* (Koniuszewska, LEX/el. 2009, rozdz. 4, pkt 2). Chodzi tutaj o rekomendację Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy nr R(81)19 z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne, będącą jednak – co wymaga podkreślenia – aktem niewiążącym (Koniuszewska, LEX/el. 2009, rozdz. 4, pkt 2).

Mając powyższe na uwadze, warto odnotować, że w ww. art. 61 ustawy zasadniczej wymienia się *obywateli tout court, a nie obywateli polskich, przez co można by rozumieć jakby nieco słabsze wymaganie spełnienia tego warunku, analogicznie np. do art. 67, zaś w przeciwieństwie do art. 60, art. 62 czy art. 82 lub art. 85, w których wymienia się obywatela polskiego jako podmiot uprawniony* (Sokolewicz, Wojtyczek, LEX/el. 2016, art. 61). Wypada także wskazać, że z postanowień Konstytucji RP nie wynika, żeby niedopuszczalne byłoby udostępnianie informacji publicznej osobom innym niż obywatele. Można więc stwierdzić, że ustawa zasadnicza wyznacza minimalny standard w zakresie podmiotowego uprawnienia do uzyskiwania wiadomości o działalności władz publicznych. W związku z tym nie budzi zastrzeżeń rozwiązanie ustawowe, gdzie szerzej określono krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dostępu do informacji publicznej (Woelke, 2023, s. 147). Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 tej ustawy każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Przy tym wspomniane w tej regulacji *zastrzeżenie* nie dotyczy kryteriów podmiotowych. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że z przytoczonego art. 2 ust. 1 udp jasno wynika, że informacje publiczne powinny być udostępniane wszystkim, i to niezależnie od ich statusu, w tym obywatelstwa (Tarnacka, 2003, s. 71). Ten wniosek jest tym bardziej

uprawniony, że w treści przywołanej ustawy, a więc nie tylko w przytoczonym art. 5, nie ma postanowień określających ograniczenia podmiotowe w tym sensie, że nie są wskazywane w nim grupy podmiotów, które nie mogą uzyskać dostępu do informacji publicznej, a wskazywane są ograniczenia innego rodzaju (Kwaśniak, 2019, s. 195–197, Banasik, 2012, s. 20–28). Tym niemniej na tle zaprezentowanego rozwiązania (tj. art. 2 ust. 1 udp) pojawiły się pewne rozbieżności interpretacyjne dotyczące m.in. znaczenia zdolności do czynności prawnych osoby wnioskującej o udostępnienie informacji publicznej i to one będą przedmiotem dalszych rozważań.

STANOWISKA W DOKTRYNIE

Można wyróżnić trzy zasadnicze stanowiska zajmowane w doktrynie, które dotyczą kwestii relacji pomiędzy uprawnieniem do występowania z podaniami w sprawach uregulowanych w udp, a zdolnością do czynności prawnych wnioskodawcy. W jednym ujęciu przyjmuje się, że *co do zasady (...) wnioskodawcą powinna być osoba pełnoletnia albo reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego, taka bowiem osoba będzie mogła być stroną przedmiotowych postępowań. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy dostęp do informacji będzie dotyczyć materii, w których uprawnienia do samodzielnego działania będą powiązane z inną granicą wieku, np. 16 lat* (Jaśkowska, 2016, s. 13). Jak wynika z wyjaśnień autorki tego twierdzenia, zakres dopuszczalnych działań jednostki ma być odzwierciedleniem regulacji materialnoprawnych (Jaśkowska, 2016, s. 13). Odnosząc się do zaprezentowanego stanowiska, należy powiedzieć, że w świetle całokształtu regulacji udp możliwość pozyskania dostępu do informacji publicznej jest prawem samoistnym, a więc jego wykonywanie nie wiąże się z przepisami prawa materialnego regulującymi określoną dziedzinę (np. zagospodarowanie przestrzenne). Innymi słowy, nawet ewentualne uzależnienie możliwości wykonywania określonych uprawnień w danej sferze od posiadania zdolności do czynności prawnych (np. w prawie budowlanym) nie przekłada się na ograniczenie podmiotów ubiegających się o informację publiczną związaną z daną dziedziną, taką jak np. pozyskiwaniem pozwolenia na budowę.

W kontekście uzależnienia wykonywania prawa dostępu do informacji publicznej od posiadania zdolności do czynności prawnych najczęściej jednak prezentowane są dwa inne, skrajnie od siebie odmienne stanowiska. Z jednej strony głoszony jest pogląd, zgodnie z którym ww. pojęcie *każdy* nie odpowiada potocznemu znaczeniu tego zwrotu. W odniesieniu do osób fizycznych niezbędne jest zachowanie wymogu pełnoletności i zdolności do czynności prawnych, osoba ta nie może być ubezwłasnowolniona ani niepełnoletnia (poniżej 13 lat) – w przeciwnym przypadku może działać wyłącznie poprzez przedstawiciela prawnego (Kucharski, 2009, s. 42). Po drugiej stronie sporu interpretacyjnego natrafić można na stanowisko mówiące o tym, iż „użyte w ustawie słowo *każdy* powinno być rozumiane szeroko i oznaczać naprawdę każdego, niezależnie nie tylko od obywatelstwa, narodowości, ale i od wieku. [...] Nie istnieją żadne argumenty przemawiające za odmową informacji osobie niepełnoletniej (Bar, 2005, s. 78). Pogląd M. Bar za słuszny uznał m.in. J. Czerw (Czerw, 2013, s. 10).

Analizując oba podejścia, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie jest załatwianiem sprawy administracyjnej w rozumieniu kpa (Gapski, 2020, s. 132–133). Nie można więc mówić o automatyzmie, który mógłby polegać na stosowaniu reguł postępowania administracyjnego w toku rozpatrywania wniosku o udzielenie dostępu do informacji publicznej. Tym samym regulacje kpa mówiące o ograniczeniach związanych z brakiem zdolności do czynności prawnych w toku załatwiania sprawy administracyjnej nie mają zastosowania do postępowania określonego w udp. Co więcej, same postanowienia udp wprost określają, w jakich przypadkach należy stosować kpa (Sitniewski, LEX/el. 2021, rozdz. 2, pkt 4; Ostapski, 2012, s. 86–90). Trzeba więc odnotować, że do zakresu tych zagadnień nie należy status składającego wniosek, a więc również i kwestia jego zdolności do czynności prawnych.

Jak wynika z powyższych ustaleń, niedopuszczalne jest opieranie się na regulacjach kpa na potrzeby dokonania oceny uprawnienia do samodzielnego składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Można jednak zauważyć, że zwolennicy ograniczenia uprawnienia osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych powołują się często bezpośrednio na postanowienia kc (Baran, Południak-Gierz, 2017, s. 38). W jednym z uzasadnień takiego podejścia natrafić można na odwołanie się do argumentu *a completudine*

z wyjaśnieniem, że *normy prawa i postępowania administracyjnego nie regulują kwestii zdolności do czynności prawnych* (Baran, Południak-Gierz, 2017, s. 38). Twierdzenie to jest o tyle nieprzekonujące, że nie dotyczy istoty zagadnienia. Chodzi o to, że na podstawie samego faktu braku zdefiniowania zdolności do czynności prawnych w udp nie można wyciągać wniosku, że do złożenia podania o udostępnienie informacji publicznej przedmiotowa cecha osoby fizycznej jest niezbędna.

W świetle powyższego warto byłoby odwołać się do sposobu uregulowania omawianego zagadnienia w kpa. Otóż w tym akcie prawnym znajdują się przepisy, stanowiące o tym, że *osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli* (art. 30 § 2 kpa), a z kolei samą *zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego* (art. 30 § 1 kpa) (Forystek, 2021, s. 113–114). W udp nie ma odpowiednika takich regulacji. Gdyby więc próbować wprost odwoływać się do wspomnianych postanowień kc w kontekście składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to będąc konsekwentnym, trzeba byłoby przyjąć, że w kpa znajdują się niepotrzebne przepisy (tj. ww. art. 30 § 1 i 2 tej ustawy). Zbędne byłyby one w tym sensie, że skoro zgodnie z przywołaną w poprzednim akapicie koncepcją w ramach postępowań uregulowanych w udp można wymagać zdolności do czynności prawnych bez podstawy prawnej, to równie dobrze można byłoby oczekiwać tego samego w postępowaniu administracyjnym, i to nawet jeżeli w kpa nie byłoby wspomnianych art. 30 § 1 i 2 tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że to podejście jest sprzeczne z zakazem wykładni *per non est* (Krzemiński, Pogorzelski, 2021, s. 556).

Uzupełniając powyższe rozważania, warto również odnotować, że pozbawienie osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych uprawnienia do samodzielnego składania wniosku bez wyraźnej podstawy prawnej jest niczym innym jak samoistnym, a więc pozaparlamentarnym uzupełnianiem treści aktu normatywnego, co samo w sobie jest oczywiście niedopuszczalne. Mając z kolei na uwadze fakt, że w tym konkretnym przypadku chodzi o ograniczanie praw jednostki, tym bardziej uzasadnione jest uznanie, że nie można stawiać osobom ubiegającym się o informację publiczną warunków, które nie zostały wyrażone wprost w tekście prawnym.

STANOWISKO ORZECZNICTWA

W orzecznictwie dominuje koncepcja, zgodnie z którą złożenie wniosku w sprawie udostępnienia informacji publicznej może zostać zrealizowane samodzielnie (tj. bez udziału pełnomocnika albo przedstawiciela) tylko wtedy, gdy wnioskodawca dysponuje zdolnością do czynności prawnych. Powtarzane są przy tym niektóre z tez prezentowanych w doktrynie. Ponowne odnoszenie się do tych ostatnich jest oczywiście zbędne. W tej części rozważań przywołane zostaną takie argumenty, które nie były wspominane wcześniej.

NSA stawiał więc wielokrotnie na stanowisku, że *opowiedzieć się trzeba za prymatem zasad, do których należy działanie małoletnich poprzez ich przedstawicieli, bo samodzielność jest wyjątkiem, który nie ma tu oparcia prawnego* (postanowienie NSA z 27.04.2017 r., I OSK 123/17, Legalis nr 1626112; postanowienie NSA z 21.03.2017 r., I OSK 2500/16, Legalis nr 2577129; postanowienie NSA z 27.04. 2017 r., I OSK 672/17, Legalis nr 1626111). W orzecznictwie sugeruje się jednocześnie, że zablokowanie możliwości samodzielnego występowania z wnioskiem przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych ma wynikać z tego, że *kwestia dostępu do informacji publicznej jest częścią prawa administracyjnego, w którym niepełnoletni i ubezwłasnowolnieni nie mogą samodzielnie występować przed organami administracji publicznej. Nie ma zatem powodów, żeby stosować tu inne reguły niż w pozostałych dziedzinach prawa administracyjnego* (wyrok NSA z 21.05.2024 r., III OSK 2229/22, Legalis nr 3307591; wyrok NSA z 21.05.2024 r., III OSK 811/22, Legalis nr 3307592). Warto zauważyć, że analogiczny pogląd przywołany został w literaturze (Szustakiewicz, Legalis/el 2023, art. 2). Tym niemniej ani w orzecznictwie, ani we wspomnianym głosie pochodzącym z doktryny nie zostało doprecyzowane, o jakich dziedzinach prawa administracyjnego jest mowa. Można więc przyjąć, że chodzi o ogólny sposób unormowania omawianej kwestii, a nie o przypadki szczególne. W tym kontekście należy przypomnieć, że wymóg posiadania przez wnioskodawcę zdolności do czynności prawnych nie jest zazwyczaj konsekwencją przepisów należących do poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego (np. dotyczących zagospodarowania przestrzennego), a tego, że sprawy w nich uregulowane są z reguły załatwiane w ramach postępowania administracyjnego. Tak więc konieczność posiadania

zdolności do czynności prawnych jest w takich przypadkach skutkiem zastosowania kpa, a nie przepisów należących do poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. Na przykład wymóg posiadania zdolności do czynności prawnych przez wnoszącego o uzyskanie pozwolenia na budowę nie wynika z postanowień prawa budowlanego a z faktu, że wniosek będzie rozpatrywany w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego według reguł określonych w kpa. Mając to na uwadze, przypomina się, że – jak wskazano już wcześniej – na etapie składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie można mówić o wszczęciu postępowania administracyjnego. Tym samym wspomniana w przywołanym powyżej rozstrzygnięciu sądowym reguła dotycząca sposobu załatwiania spraw z poszczególnych działów prawa administracyjnego nie będzie miała zastosowania w przypadku składania podania na podstawie art. 2 ust. 1 udp.

W orzecznictwie można również spotkać się z argumentacją mówiącą o tym, że ograniczenie osobistej realizacji uprawnień przez osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych wynika przede wszystkim z faktu, że korzystanie z dostępu do informacji publicznej wiąże się z powstaniem obowiązku po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, przy czym obowiązek ten musi zostać zrealizowany w dość krótkim czasie i niejednokrotnie jego realizacja wiąże się z koniecznością przeorganizowania czasowego pracy pracowników, czy też dużym nakładem pracy i czasu (wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2024 r., II SAB/Wa 480/23, Legalis nr 3066113). Podobne twierdzenia zostały także wspomniane w literaturze (Szustakiewicz, Legalis/el 2023, art. 2), z tym że z powołaniem się na rozstrzygnięcie innego sądu (tj. postanowienie WSA w Szczecinie z 13.01.2017 r., II SAB/Sz 147/16, Legalis nr 1563533).

Zaprezentowanego powyżej wywodu nie sposób uznać za przekonujący w ramach interpretacji tekstu prawnego. Po pierwsze bowiem w udp nie ma mowy o tym (nawet pośrednio), że obowiązek udostępniania informacji publicznej ma dotyczyć wyłącznie osób posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Tak więc twierdzenie, że można ograniczyć uprawnienia pozostałych ludzi tylko ze względu na to, że ich wniosek może zobowiązać określony podmiot (np. organ) do udzielenia odpowiedzi, nie ma pokrycia w tekście udp. Po drugie, podniesiony w przywołanym cytacie fakt stosunkowo krótkiego okresu realizacji obowiązku udostępnienia informacji jest wynikiem decyzji

ustawodawcy, która ma wskazywać termin wykonania zadania, a w udp nie ma mowy o tym, że ma to być podstawa do odmowy realizacji żądania np. osoby niepełnoletniej. Pozostała zaś część argumentacji (tj. odnosząca się do nakładów pracy) nie została wprost oparta na tekście prawnym. Ponadto wynika z niej, że często (użyte zostało słowo – *niejednokrotnie*) wydanie informacji publicznej ma się wiązać z istotnymi zmianami w strukturze i funkcjonowaniu podmiotu zobowiązanego do wykonania tego zadania. Wydaje się jednak, że skoro ustawodawca zdecydował o określonych obowiązkach danych jednostek, to powinny one z założenia a nie jedynie *ad hoc* przyjmować taką formułę organizacyjną, która umożliwia realizację zadań przypisanych im w udp. Inną sprawą jest, że ewentualne trudności organizacyjne mogą powstać zarówno przy obsłudze wniosku osoby posiadającej, jak i osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych. Natomiast w tekście udp nie znajdują się postanowienia mówiące o tym, że trudność w przekazaniu odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej może stanowić podstawę do odmowy jej przekazania komukolwiek, a więc i osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych.

Mówiąc o przesłankach mających uzasadniać ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, podniesiono w jednym z orzeczeń, że *uzyskanie wiedzy o sprawach publicznych, w ramach wniosku o informację publiczną nie sposób zakwalifikować do kategorii drobnych, bieżących spraw życia codziennego* (wyrok WSA w Gdańsku z 31.07.2025 r., III SAB/Gd 234/25, Legalis nr 3249317). W tej argumentacji można – jak się wydaje – zidentyfikować nawiązanie do określonego regułami prawa cywilnego zakresu swobody działania osoby dysponującej niepełną zdolnością do czynności prawnych. Zaprezentowane podejście jest jednak niewłaściwe. Skoro bowiem prawodawca w ogóle nie wypowiedział się w treści udp na temat zdolności do czynności prawnych, to analiza jej *ograniczonego wariantu* w kontekście warunku dla możliwości samodzielnego złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest bezprzedmiotowa.

W orzecznictwie wspomniano również i o tym, że *złożenie wniosku o udzielenie informacji publicznej i jego realizacja może wiązać się z określonymi obowiązkami finansowymi dla wnioskodawcy, o czym stanowi art. 15 ust. 1 DostInfPubU* (wyrok WSA w Gdańsku z 18.12.2025 r., III SAB/Gd 466/25, Legalis nr 3303381). Należy więc wskazać, że samo złożenie wniosku

nie przekłada się na obowiązek uiszczenia płatności. Regułą jest bowiem to, że udostępnianie informacji publicznej jest nieodpłatne (Kościuk, Kulikowska-Kulesza, 2020, s. 140), o czym wprost stanowi art. 7 ust. 2 udp (Fleszer, 2011, s. 18). Odpłatność stanowi więc sytuację wyjątkową, która zgodnie z art. 15 ust. 1 udp może powstać, gdy podmiot obowiązany ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Należy jednak jednocześnie podkreślić, że pobór opłaty nie jest obligatoryjny (Kędzierska, 2016, s. 15–16). Innymi słowy, podmiot zobowiązany może odstąpić od obciążania wnioskodawcy ewentualnymi kosztami udostępniania informacji publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 udp przed ewentualnym nałożeniem opłaty należy uprzednio powiadomić wnioskodawcę o jej wysokości. Umożliwia to wnioskodawcy rezygnację z wniosku i uniknięcie kosztów związanych z udostępnieniem informacji.

ZAGADNIENIE BEZWNIOSKOWEGO I ANONIMOWEGO UZYSKIWANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na tle przedstawionych ustaleń zasadne będzie przypomnienie wybranych bezwnioskowych sposobów udostępniania informacji publicznej. Chodzi tutaj o przypadki, gdy jest ona przekazywana za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP) (Dalka-Noga, 2013, s. 27), czy też *w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych czy poprzez zainstalowanie w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją* (Skoczylas, 2021, s. 115). Dodatkowego zaakcentowania wymaga i to, że w ramach konstytucyjnej regulacji mówiącej o gwarancji dostępu do informacji publicznej wskazano na prawo wstępu na obrady organów pochodzących z wyborów powszechnych (Wilk, 2023, s. 349).

Podkreślenia wymaga fakt, że przepisy dotyczące BIP mówią o jego obligatoryjnej oraz fakultatywnej zawartości (art. 8 ust. 3 udp). O zawartości tego drugiego elementu decydować więc mogą podmioty zarządzające właściwym dla nich BIP. Mówiąc z kolei o obradach organów pochodzących z wyborów powszechnych, warto przypomnieć, że chodzi tutaj o podmioty mające w założeniu zajmować się prawnie określonymi działaniami i tym samym

przedmiot rozważań w trakcie ich obrad mógłby się wydawać ograniczony. Tym niemniej dyskusja podejmowana w czasie posiedzeń jest swobodna, i to zarówno ze względu na wolność słowa jako taką, jak i kwestię swobód politycznych. Z tych samych powodów uczestnicy obrad sami mogą wpływać na potencjalne tematy sesji, w których uczestniczą.

Wobec powyższego należy uznać, że prawodawca nie czyni cech indywidualnych w rodzaju wieku czy ubezwłasnowolnienia jednostki przesłankami istotnymi z perspektywy realizacji uprawnienia do uzyskiwania informacji publicznej. Jak z kolei wynika z uwag mówiących o stosunkowo dowolnej zawartości BIP czy obrad, przymioty podmiotu zainteresowanego określonym tematem nie stanowią przeszkody w zapoznaniu się z konkretnym rodzajem informacji publicznej.

Wypada też wspomnieć o zagadnieniu wywołującym spory w doktrynie. Otóż w literaturze spotkać się można ze stanowiskiem, zgodnie z którym *w aktualnym stanie prawnym brak jest uzasadnionych podstaw do żądania od wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej szczegółowych danych pozwalających na jego identyfikację* (Dzidowski, 2022, s. 54). Jeżeli więc wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być anonimowy, to przesłanka dotycząca posiadania zdolności do czynności prawnych przez wnioskodawcę staje się bezprzedmiotowa. Dla zachowania rzetelności naukowej konieczne jest jednak podkreślenie, że teza o możliwości występowania przez jednostkę z żądaniem udostępnienia informacji publicznej na podstawie podania pozbawionego danych identyfikujących wnioskodawcę jest sporna. Stąd argument z tego akapitu można traktować jedynie jako uzupełnienie pozostałych rozważań.

OCHRONA JEDNOSTKI NIEPOSIADAJĄCEJ ZDOLNOŚCI DO CZYNNOŚCI PRAWNYCH

Osobnej uwagi wymagają ogólne (aksjologiczne) powody zawężenia autonomii działania jednostek posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych albo nieposiadających jej w ogóle. Normatywne podstawy to oczywiście wiek oraz ubezwłasnowolnienie (częściowe albo całkowite), co wprost wynika z postanowień kc (głównie art. 12 i 15 tej ustawy). Zakłada się, że te powody są związane z *wątpliwościami dotyczącymi racjonalności działań osoby*

fizycznej, której albo z uwagi na wiek *brakuje wiedzy i doświadczenia życiowego do podejmowania poważniejszych decyzji dotyczących jej praw i obowiązków majątkowych*, albo jej *stan zdrowia (...) wpływa na racjonalność jej postępowania tak, że potrzebuje ona pomocy do prowadzenia swoich spraw* (wszystkie cytaty w tym zdaniu z: Walencik, Pluta, 2024, s. 407). Można więc powiedzieć, że ideą stojącą za pozbawieniem czy ograniczeniem zdolności do czynności prawnych jest ochrona interesów, czy wręcz samej osoby niepełnoletniej albo ubezwłasnowolnionej. Do takich wniosków można dojść również na podstawie analizy opracowań dotyczących szczegółowych zagadnień związanych z wyłączeniem możliwości samodzielnego determinowania swojej sytuacji prawnej przez podmioty pozbawione (lub mające być pozbawione) zdolności do czynności prawnych (Konarska, 2016, s. 113-114; Manowska, Gałęcki, 2019, s. 167-176; Manowska, Gałęcki, 2019, s. 177-189).

Warto więc przyrzeć się interesowi wnioskodawcy, który miałby być chroniony w postępowaniu prowadzonym na podstawie udp. O zagadnieniu ewentualnej odpłatności za udostępnienie informacji publicznej była już mowa wcześniej. W tym miejscu warto podkreślić, że *udp nie może być podstawą do otrzymania informacji we własnej sprawie. (...) Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu. Pisma składane w indywidualnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej* (Wyrok NSA z dnia 28.07.2021 r., III OSK 3943/21, Legalis nr 2599637). Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej z założenia nie dotyczy wnioskodawcy, a więc nie może się również przekładać na jego interesy majątkowe czy osobiste. Obrazowo rzecz ujmując, trzeba powiedzieć, że zarówno złożenie, jak i niezłożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie ma takiego bezpośredniego przełożenia na prawa, obowiązki czy wolności jednostki, jak to ma miejsce m.in. w przypadku wystąpienia o pozwolenie na budowę, zwolnienie z opodatkowania czy umorzenie administracyjnej kary pieniężnej czy też zaniechanie podjęcia dowolnej z tych ostatnich czynności. W związku z tym można postawić tezę, że wspomniane powyżej walory ochronne stojące za ograniczeniem czy pozbawieniem zdolności do czynności prawnych nie będą się materializowały w sprawach opartych na udp.

Niezależnie jednak od powyższego (tj. braku realizacji indywidualnego interesu na podstawie udp) trzeba zaznaczyć, że możliwość wystąpienia

z żądaniem udostępnienia informacji jest prawem opisanym konstytucyjnie, a więc konieczne staje się zapewnienie jego wykonania. Tu warto więc zauważyć, że w przypadku negatywnego stanowiska organu, postępowanie prowadzone w sprawie informacji publicznej staje się sprawą administracyjną. Na przykład może być tak, gdy wnioskodawca nie wykaże skutecznie, że żądanie przekazania tzw. informacji przetworzonej jest niezbędne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 udp). Tak więc ze względu na uruchomienie postępowania administracyjnego kończącego się negatywnym rozstrzygnięciem osoba ubezwłasnowolniona albo niepełnoletnia będzie musiała działać za pośrednictwem właściwego przedstawiciela. Nie można więc powiedzieć, że interesy procesowe takiej jednostki nie będą zabezpieczone.

CHARAKTER PRAWNY WNIOSKU O INFORMACJĘ PUBLICZNĄ

Na podstawie wcześniejszych ustaleń można powiedzieć, że wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie jest czynnością tożsamą ze złożeniem podania o wszczęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu kpa. Wykazano również, że nie chodzi tutaj o instytucję służącą ochronie indywidualnych interesów majątkowych i osobistych wnioskodawcy.

Trzeba więc odnotować, że *prawo dostępu do informacji publicznej ustanowione w art. 61 Konstytucji RP uznawane jest za publiczne prawo podmiotowe o charakterze politycznym* (Gapski, 2020, s. 117). Ten pogląd jest podzielany w doktrynie (Jakimowicz, 2022, s. 54–74). Mając to na uwadze, należy wskazać na znajdujący zastosowanie w przypadku legislacyjnego ograniczenia praw jednostki *nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia* (wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357). Ta uwaga z kolei prowadzi do wniosku, że ustawodawca dochowujący konstytucyjnego standardu określania ograniczeń prawa podmiotowego zaznaczyłby w tekście prawnym wprost, że jego samodzielne wykonywanie wymaga posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych.

PODSUMOWANIE

W świetle dokonanych ustaleń trzeba przyjąć, że złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest skuteczne niezależnie od posiadania zdolności do czynności prawnych przez osobę występującą z takim żądaniem. Zaprezentowana konkluzja wynika po pierwsze z tego, że inaczej nie stanowi tekst prawny, a w szczególności udp. Mając zaś na uwadze, że analizowana materia należy do prawa administracyjnego, trzeba powiedzieć, że organy nie mogą w świetle art. 7 ustawy zasadniczej żądać legitymowania się zdolnością do czynności prawnej przez wnioskujących o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli przepisy takiego wymogu nie przewidują. Przyjęta teza wynika także i z tego, że w udp wskazane zostało literalnie, iż *każdy* może ubiegać się o przekazanie mu wiadomości o działalności władz publicznych. Istotne w tym kontekście jest i to, że uprawnienie do pozyskania informacji publicznej stanowi publiczne prawo podmiotowe. Oznacza to, że ewentualne ograniczenia w jego samodzielnym wykonywaniu winny wprost wynikać z ustawy.

Zaprezentowany wniosek badawczy opiera się również na spostrzeżeniu poczynionym na gruncie aksjologicznym. Otóż zauważono, że w toku realizowania uprawnienia do pozyskania informacji publicznej nie jest konieczna taka sama ochrona interesów majątkowych i osobistych jednostki, jak to ma miejsce w przypadku załatwiania spraw administracyjnych. Tym samym zbędne z tej perspektywy byłoby wymaganie ustanawiania przedstawiciela/pełnomocnika dla osoby niepełnoletniej czy ubezwłasnowolnionej występującej z żądaniem przekazania informacji publicznej.

Finalnie warto dodać, że informacja publiczna jest udostępniana także w formule bezwnioskowej, przez co – jak się wydaje – prawodawca sugerował, że dostęp do niej jest niezależny od właściwości podmiotu o nią się ubiegającego, a więc i jego zdolności do czynności prawnych.

REFERENCES

- Bar, M. (2005). O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny. *Radca Prawny*, 1, 78–81.
- Baran, B., Południak-Gierz K. (2017). Aspekt podmiotowy udostępniania informacji publicznej na przykładzie regulacji polskich i szwedzkich. *Przegląd Prawa Publicznego*, 10, 34–42.
- Banasik, M. (2012). Ograniczenia prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 5, 16–29.
- Czerw, J. (2013). Dostęp do informacji publicznej w Polsce. *Przegląd Prawa Publicznego*, 11, 7–24.
- Dalka-Noga, M. (2013). Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej. *Studia Iuridica Toruniensia*, 13, 15–34.
- Dzidowski, M. (2022). Wniosek anonimowy jako podstawa udostępnienia informacji publicznej. *Veritas Iuris*, 1, 39–58.
- Fleszer, D. (2011). Opłata za udostępnienie informacji publicznej. *Glosa*, 4, 18–27.
- Forystek, J. (2021). Ochrona praw osób małoletnich w postępowaniu wywłaszczeniowym. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7–8, 107–122.
- Gajda, A. (2020). Publikacja treści interpelacji poselskiej i odpowiedzi na nią z perspektywy ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej. *Przegląd Sejmowy*, 3 (158), 29–44.
- Gapski, M.P. (2020). W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej, *Studia Prawnicze KUL*, 3 (83), 117–136.
- Garlicki, L., Derlatka, M. (2016). Komentarz do art. 74. W: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wydawnictwo Sejmowe. LEX/el.
- Jakimowicz, W. (2022). Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe. W: J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck, 54–74.
- Jaśkowska, M. (2016). Wybrane problemy dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 6 (69), 9–21.
- Kędzierska, K. (2016). Opłaty związane z dostępem do informacji publicznej. *Informacja w Administracji Publicznej*, 2, 15–17.
- Konarska, P. (2015). Transplantacja ex mortuo z udziałem dawcy małoletniego. *Studia Iuridica Toruniensia*, 17, 107–124.
- Koniuszewska, E. (2009). *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*. Wydawnictwo Oficyna. LEX/el.

- Kościuk, D., Kulikowska-Kulesza, J. (2020). The Right to Public Information. Selected Interpretation Doubts in the Doctrine and Jurisprudence of Administrative Courts. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(1), 129–143.
- Krzemiński, M., Pogorzelski, O. (2021). Zakaz wykładni *per non est*. W: M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, 556–563. Wydawnictwo Księgarnia Akademicka.
- Kwaśniak, A. (2019). *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, 2 (XIX). *Roczniki Administracji i Prawa*, 193–208.
- Kucharski, T. (2009). Podmioty żądające udostępnienia informacji publicznej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 11, 41–49.
- Manowska, M., Gałęcki, P. (2019). Procesowe i materialne aspekty ochrony praw osoby, wobec której toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie – część I. *Psychiatria Polska*, 53(1), 167–176.
- Manowska, M., Gałęcki, P. (2019). Procesowe i materialne aspekty ochrony praw osoby, wobec której toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie – część II. *Psychiatria Polska*, 53(1), 177–189.
- Ostapski, A. (2012). Prawna forma działania administracji publicznej, w jakiej ustala się opłatę za udostępnienie informacji publicznej. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, 5, 86–90.
- Skoczyła, D. (2021). Obowiązek sformułowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób precyzyjny i jasny. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. *Forum Prawnicze*, 3(65), 112–122.
- Sokolewicz, W., Wojtyczek, K. (2016). Komentarz do art. 61. W: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wydawnictwo Sejmowe. LEX/el.
- Sitniewski, P.M. (2021). *Udzielanie informacji publicznej przez sądy powszechne. Poradnik z wzorami pism*. LEX/el.
- Szustakiewicz, P. (2023). Komentarz do art. 2. W: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. C.H. Beck. Legalis/el.
- Śwital, P., Kobylski, P. (2023). The Openness of the Commune's Financial Administration (Jawność gospodarki finansowej gminy). *Studia Iuridica Lublinensia*, 32 (3), 201–218.
- Tarnacka, K. (2003). Prawo do informacji w Polsce. *Państwo i Prawo*, 5, 69–81.
- Walencik, D., Pluta, K. (2024). Autonomia wspólnoty religijnej – głos w dyskusji w sprawie członkostwa osób małoletnich o ograniczonej zdolności do czynności prawnych w kolegiałnych organach osób prawnych Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego. *Studia z prawa wyznaniowego*, 27, 395–410.
- Wilk, B. (2023). Dylematy zdalnego obradowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie postpandemicznej. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, 33, 347–357.
- Woelke, H. (2023). Prawo dostępu do informacji publicznej w dobie niepewności konstytucyjnej i instrumentalizacji prawa. *Zeszyt Prawniczy UAM*, 13, 143–154.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWO

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Postanowienie NSA z 27.04.2017 r., I OSK 123/17, Legalis nr 1626112

Postanowienie NSA z 21.03.2017 r., I OSK 2500/16, Legalis nr 2577129

Postanowienie NSA z 27.04.2017 r., I OSK 672/17, Legalis nr 1626111

Postanowienie WSA w Szczecinie z 13.01.2017 r., II SAB/Sz 147/16, Legalis nr 1563533

Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691 z późn. zm.).

Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357

Wyrok NSA z 28.07.2021 r., III OSK 3943/21, Legalis nr 2599637

Wyrok NSA z 21.05.2024 r., III OSK 2229/22, Legalis nr 3307591

Wyrok NSA z 21.05.2024 r., III OSK 811/22, Legalis nr 3307592

Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2024 r., II SAB/Wa 480/23, Legalis nr 3066113

Wyrok WSA w Gdańsku z 31.07.2025 r., III SAB/Gd 234/25, Legalis nr 3249317

Wyrok WSA w Gdańsku z 18.12.2025 r., III SAB/Gd 466/25, Legalis nr 3303381