

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(11)2026 • DOI: 10.17951/ppa.2026.11.167-186

UNIWERSYTET WARSZAWSKI

KACPER JANUS

kk.janus@student.uw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1035-0808>

## Prawo do informacji publicznej a bezpieczeństwo informatyczne państwa i poczty elektronicznej organu administracji publicznej. Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2025 r., III OSK 878/24

*The Right to Public Information and State IT Security and Email Security  
in Public Administration: Critical Commentary on the Judgment of the  
Supreme Administrative Court of 19 February 2025, III OSK 878/24*

## Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> przewiduje w art. 61 ust. 1, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to ulega konkretyzacji w myśl przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem podmiotowym o charakterze konstytucyjnym, dlatego powinno mieć jak najszerze zastosowanie w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój społeczeństwa wymaga również podążania przez organy państwa za stale rozwijającymi się systemami informatycznymi oraz nowymi technologiami. W dobie rozwoju technologii opartych na sztucznej inteligencji i myśleniu maszynowym organy nie mogą poprzestać na uwzględnianiu rozwiązań technologicznych sprzed choćby ostatniego dwudziestolecia. Należy jednocześnie zauważyć, że rozwój informatyczny nie przyznał np. sztucznej inteligencji możliwości wnioskowania w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, że realizacja obowiązków wynikających z konieczności realizacji zadań ustawowych może ulec zmianie lub możliwe jest odejście od dotychczasowych zadań w zestawieniu ze stale zmieniającymi się warunkami społecznymi. Ustawodawca dostrzegł już ponad 20 lat temu konieczność zapewnienia szybkiego procesu informatyzacji podmiotów publicznych, uchwalając akt normatywny regulujący proces przeobrażeń cyfrowych w sferze publicznej<sup>3</sup>. Sprzyja temu stała tendencja ustawodawcy do poszerzania dostępu obywateli do rozwiązań cyfrowych, w tym możliwość zwrócenia się z podaniami, o których mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, w formie elektronicznej poprzez przesłanie ich na adres do doręczeń elektronicznych<sup>5</sup> albo na skrzynkę elektroniczną organu spełniającą wymogi platformy ePUAP<sup>6</sup>. Celem ustawy o informatyzacji jest ułatwienie kontaktu obywatela z organem, a nie próba pozbawienia jednostki możliwości realizacji jej praw i wolności obywatelskich.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko odmienne od całej dotychczasowej linii wojewódzkich sądów administracyj-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022, poz. 902, ze zm.), dalej: u.d.i.p.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1703, ze zm.), dalej: ustawa o informatyzacji.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1691, ze zm.), dalej: k.p.a.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. 2026, poz. 3, ze zm.), dalej: ustawa o doręczeniach elektronicznych.

<sup>6</sup> Por. art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji.

nych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym konieczność zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego obywateli i instytucji publicznych stoi na przeszkodzie, by sam dowód wysłania wniosku o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. pocztą elektroniczną mógł być uznawany za potwierdzenie, że wniosek taki dotarł do adresata w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim, jeśli przedstawione przez tego adresata dane z jego konta pocztowego okoliczności tej nie potwierdzają. Teza orzeczenia nie zasługuje jednak na aprobatę ze względu na brak możliwości zaakceptowania przerzucenia ciężaru dowodu doręczenia wniosku o dostęp do informacji publicznej wysłanego drogą mailową na stronę skarżącą oraz przyznanie prymatu bezpieczeństwa cyfrowego poczty elektronicznej organu nad konstytucyjnym prawem do uzyskania informacji publicznej.

### Stan faktyczny sprawy

Skarżący wystąpił do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przesłania lub udostępnienia elektronicznej wersji projektu organizacji ruchu dla drogi ekspresowej S6 na odcinku stanowiącym obwodnicę Słupska. Wniosek skierował na adres poczty elektronicznej organu, który był jego oficjalnym adresem widniejącym na stronie internetowej. Po bezskutecznym upływie 14-dniowego terminu na udzielenie odpowiedzi skarżący wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku oraz wniósł o stwierdzenie bezczynności organu, a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Skarżący zarzucił organowi naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej poprzez błędne zastosowanie – polegające na braku udostępnienia informacji publicznej na wniosek oraz art. 10 ust. 1 u.d.i.p. – w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek – poprzez błędne zastosowanie polegające na braku zrealizowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku wskazał w odpowiedzi na skargę, że skarżący nie dołączył do skargi potwierdzenia nadania wniosku, a w dniu złożenia wniosku nie wpłynęła od skarżącego żadna korespondencja. Organ ustalił, że korespondencja najprawdopodobniej została zatrzymana przez serwer poczty na „kwarantannie”, której nie przeszła pomyślnie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił skargę w całości, wskazując, że warunkiem udostępnienia informacji publicznej na złożony wniosek jest

jej skuteczne doręczenie organowi. Sąd I instancji wskazał, że w realiach obecnego systemu prawnego nie można zaakceptować dotychczasowego orzecznictwa o domniemaniu wpłynięcia takiego wniosku na pocztę elektroniczną organu ze względu na eskalację nielegalnych działań (tzw. cyberprzestępczości) oraz występowanie zjawiska wojny hybrydowej i ataków hakerskich wobec systemów informatycznych organów administracji publicznej. Z tego powodu sam dowód wysłania wniosku na adres poczty elektronicznej organu widniejący na jego oficjalnej stronie internetowej uniemożliwia uznanie za potwierdzenie, że wniosek taki dotarł do organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że to nadawca wniosku (skarżący) musi wykazać, iż wniosek taki dotarł na skrzynkę poczty elektronicznej organu.

Skargę kasacyjną od tego wyroku złożył skarżący, zarzucając orzeczeniu naruszenie:

- prawa postępowania, którego uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 151 p.p.s.a.<sup>7</sup> w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a., poprzez błędną ocenę i pominięcie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym przedłożonych przez skarżącego wydruków wysłania wiadomości z adresu mailowego skarżącego na dwa adresy należące do organu, wskazujących na wysłanie wniosku, który następnie dotarł do organu, co doprowadziło do uznania, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie dotarł do organu, a tym samym nie można było udzielić informacji publicznej, co skutkowało oddaleniem skargi;
- przepisów prawa materialnego, tj. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę do uzyskiwania informacji publicznej, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nieudzieleniu skarżącemu informacji publicznej, o którą wnioskował;
- przepisów prawa materialnego, w tym art. 10 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten zawiera normę ograniczającą udzielenie informacji publicznej na wniosek z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego obywateli i instytucji publicznych, a także art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie (brak zastosowania tego przepisu) w sytuacji, gdy organ pozostawał w bezczynności, nie udzielił bowiem odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w ustawowym terminie.

Skarżący wskazał, że prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, jeśli jego skuteczność byłaby zależna od arbitralnej woli organu. Podkreślił, że do obowiązków organu

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2026, poz. 490, ze zm.).

administracji publicznej należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, a także takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesłanych na ten adres podań.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej w całości. Sąd kasacyjny podzielił stanowisko gdańskiego sądu o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego organów administracyjnych w zderzeniu wartości konstytucyjnych, jakimi są prawo dostępu do informacji publicznej oraz bezpieczeństwo cyfrowe państwa jako dobro wspólne wszystkich obywateli. Naczelny Sąd Administracyjny w konkluzji wskazał, że teza sądu I instancji jest poprawna i przyjął ją za własną.

### Odformalizowany tryb dostępu do informacji publicznej i jego konsekwencje

Glosowane orzeczenie zaprzecza dotychczasowej linii sądów administracyjnych, które jednolicie aprobowaly stanowisko o odformalizowanym charakterze wniosku dostępowego, w szczególności w zakresie składania wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej. Odformalizowanie postępowania w przedmiocie udostępniania informacji publicznej wyraża się w kilku aspektach. Po pierwsze, przyjmuje się, że wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., a w konsekwencji nie podlega rygorom Kodeksu postępowania administracyjnego, za wyjątkiem jego stosowania przy wydawanych decyzjach administracyjnych<sup>8</sup>. Po drugie, w orzecznictwie<sup>9</sup> oraz w doktrynie<sup>10</sup> przyjęło się stanowisko, zgodnie z którym realizacja konstytucyjnego prawa z art. 61 Konstytucji RP nie wymaga formy pisemnej z podpisem elektronicznym, osobistym czy zaufanym. Ponadto dopuszczalne jest jego złożenie za pośrednictwem poczty elektronicznej<sup>11</sup>, faksu, platformy ePUAP, a obecnie także systemu e-Doręczenia czy indywidualnych środków komunikacji z organem, gdyż celem takiego rozwiązania jest zminimalizowanie procedur biurokratycz-

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., I OSK 776/17, LEX nr 2417963.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2021 r., III SA/Gl 1162/21, LEX nr 3274113.

<sup>10</sup> Por. np. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025; E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Komentarz do art. 10*, [w:] E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2023 r., III OSK 1637/23, LEX nr 3727298.

nych<sup>12</sup>. Po trzecie, wniosek nie musi zawierać żadnego uzasadnienia prawnego ani faktycznego<sup>13</sup>, a nawet wskazania podstawy prawnej kierowanego podania<sup>14</sup>. Dopuszczalne jest również złożenie wniosku anonimowo, bez podania danych osobowych identyfikujących autora<sup>15</sup>. Tryb złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie odformalizowanym postępowaniem także ze względu na brak konieczności wniesienia ponaglenia na bezczynność organu przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego<sup>16</sup>, gdyż termin jej udostępnienia lub odmownego załatwienia wniosku ma być maksymalnie skrócony<sup>17</sup>. Skarżący nie musi zatem wyczerpać wszystkich środków, aby sąd uwzględnił złożoną skargę<sup>18</sup>. Skróceniu ulegają ustawowe terminy przekazania skargi przez organ do sądu wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę (z 30 do 15 dni), na co wskazuje art. 21 ust. 1 u.d.i.p. Co więcej, sprawy takie powinny być rozpoznawane przez sąd poza kolejnością ze względu na aktualność żądanych informacji<sup>19</sup>. Wszystkie powyższe cechy mają zagwarantować obywatelowi skuteczną kontrolę obywatelską administracji publicznej<sup>20</sup>.

W dotychczasowej judykaturze wykształciła się także linia orzecznicza dotycząca wnoszenia wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej. Sądy administracyjne stwierdzały, że konieczne jest zastosowanie domniemania polegającego na przyjęciu, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata<sup>21</sup>. Odmienne zapatrywanie sprawiałoby bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność byłaby zależna od arbitralnej woli organu<sup>22</sup>. Podanie do powszechnej wiadomości adresu poczty elektronicznej przez podmiot spełniający warunki podane w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. należało traktować

<sup>12</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 10*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2020 r., II SAB/Kr 37/20, LEX nr 3021640.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 stycznia 2017 r., IV SA/Gl 979/16, LEX nr 2226839.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., III OSK 5102/21, LEX nr 3371084.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., III OSK 4146/21, LEX nr 3588905.

<sup>17</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 21*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 października 2023 r., II SAB/Łd 88/23, LEX nr 3629658.

<sup>19</sup> B. Bińkowska, *Termin na rozpoznanie spraw z zakresu informacji publicznej przed sądem administracyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2022, nr 2, s. 145–150.

<sup>20</sup> J. Jagielski, J. Piecha, *Kontrola administracji. B. Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 418–420.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., I OSK 3397/18, LEX nr 3031018.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 czerwca 2019 r., II SAB/Go 11/19, LEX nr 2687230.

jako zobowiązanie, że wiadomości wysłane na ten adres będą odbierane<sup>23</sup>. Ciężar dowodu wskazania adresu poczty elektronicznej organu oraz przesłania wniosku na adres poczty e-mail organu obciążał skarżącego, a następnie był przerzucony na organ, który mógł wskazać jedynie na okoliczność, że adres e-mail nie był adresem oficjalnym, gdyż sądy konsekwentnie przyjmowały, iż ryzyko nieodebrania maili spoczywa na organie. Konieczność właściwego zorganizowania pracy urzędu obsługującego organ administracyjny wymagał poprawnego ukształtowania i konfiguracji poczty elektronicznej, tak aby wnioskodawca nie został pozbawiony dostępu do informacji publicznej<sup>24</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny zakwestionował jednak w głosowanym orzeczeniu okoliczność, że wydruk wysłania wniosku przez pocztę e-mail stanowi dowód jego doręczenia organowi.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje dopuszczalnych sposobów komunikacji wnioskodawcy z podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji przy składaniu wniosku. Należy jednak przyjąć, że ma to być forma prawna adekwatna do wyboru dokonanego przez kontrolującego, gdyż to on dysponuje prawem konstytucyjnym przyznanym przez ustrojodawcę. Wnioskodawca może zatem korzystać (albo nie korzystać) ze swojego prawa, a gdy się na to zdecyduje, to posiada prawo do skierowania wniosku w wybranej przez siebie formie (pisemnej, dokumentowej czy innej jemu dogodnej), która jest mu najbliższa i możliwa do zrealizowania przy posiadanych zasobach materialnych. Nie można zatem oczekiwać, że wnioskodawca będzie sprawdzał, czy wniosek dotarł do organu w sytuacji, gdy ma prawo oczekiwać działania budzącego zaufanie ze strony organów władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz działać w przekonaniu, że podany adres e-mail jest adresem właściwym, a podając takie dane kontaktowe na swojej stronie internetowej czy w Biuletynie Informacji Publicznej, podmiot zobowiązany działa zgodnie z zasadą legalizmu (art. 6 k.p.a.) oraz zobowiązuje się zapewnić możliwość kontaktu w ten sposób z pracownikami urzędu obsługującego organ lub z samym organem.

## Informatyzacja organów administracyjnych a prawa konstytucyjne

Informatyzacja organów administracji publicznej jest zjawiskiem zapoczątkowanym ponad dwie dekady temu i jest to proces stały, który należy ocenić pozytywnie. Nie odmawiając racji sądowi kasacyjnemu w zakresie ochrony serwerów informatycznych organów administracji, należy wskazać, że odpowiedzialność za walkę z atakami hakerskimi czy zjawiskami z zakresu cyberprzestępczości

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 marca 2017 r., II SAB/Rz 127/16, LEX nr 2241644.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2023 r., II SAB/Łd 104/23, LEX nr 3653564.

spoczywa na organach państwa, szczególnie na wyspecjalizowanych jednostkach Policji<sup>25</sup> oraz innych formacjach zbrojnych państwa, w tym powołanych przez ustawodawcę wojskach cyberprzestrzeni<sup>26</sup>. Służby te są odpowiedzialne za zwalczanie zagrożeń w internecie. Ryzyko zagrożeń nie może jednak zostać przerzucone na obywateli, gdyż prawo dostępu do informacji publicznej stałoby się jedynie iluzorycznym prawem, które byłoby uzależnione od faktu potwierdzenia przez organ wpływu otrzymania wniosku. Okoliczność taka nie mogłaby zostać udowodniona, ponieważ organ nie ma obowiązku świadczenia na swoją niekorzyść w postępowaniu (prawo do obrony) oraz ze względu na brak możliwości dopuszczenia przez sąd dowodów z innych – niż dokumenty – dowodów w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 106 § 3 p.p.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w uzasadnieniu ustawę o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej<sup>27</sup> oraz ustawę o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa<sup>28</sup>. Krajowy system, o którym mowa w drugiej z ustaw, ma na celu zapewnienie cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w tym niezakłóconego świadczenia usług kluczowych i usług cyfrowych, przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów (art. 3 ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa). Realizacja bezpieczeństwa cyfrowego niewątpliwie jest istotnym elementem w zmieniającym się świecie. Działanie takiej wyspecjalizowanej instytucji wymaga zachowania najwyższych standardów jakości. Profesjonalizm takich podmiotów musi wyrażać się w tym, że ataki skierowane przeciwko serwerom organów zostaną zwalczone, a korespondencja obywateli kierowana do organów zostanie prawidłowo dostarczona. Nie można zaakceptować takiej sytuacji, że korespondencja obywatela wysłana na pocztę elektroniczną organu zostanie przez służby informatyczne uznana – tym bardziej bez jakiegokolwiek uzasadnienia – za „potencjalnie niebezpieczną” i usunięta przez serwer. Sytuacja taka stanowiłaby zaprzeczenie roli komunikacji elektronicznej z urzędami oraz organami, a także podważałaby sens takiego rozwiązania.

Prawidłowy obieg korespondencji przesyłanej różnymi środkami komunikacji wymaga tego, aby była ona doręczana do adresata, ponieważ pocztą elektroniczną do organów szeroko pojętej administracji publicznej (urzędów obsługujących te organy) nie są kierowane tylko wnioski w trybie ustawy o dostępie do informacji

<sup>25</sup> Por. art. 5d ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2025, poz. 636, ze zm.).

<sup>26</sup> Por. art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 825, ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1803, ze zm.).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz.U. 2026, poz. 20, ze zm.).

publicznej, lecz także m.in. skargi oraz wnioski, o których mowa w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Przeprowadzając pobieżną analizę wykorzystywania poczty elektronicznej w wysoce sformalizowanych procesach cywilnym oraz karnym, należy wskazać, że ustawodawca dostrzega jej wykorzystywanie w obu tych postępowaniach. Przepisy obu procedur dopuszczają kierowanie niektórych pism, w tym pism procesowych, oraz ich doręczanie za pośrednictwem poczty elektronicznej. Takim przykładem są zawiadomienia, w tym te kierowane przez prokuraturę do strony procesu karnego<sup>29</sup>, którą może być również instytucja państwowa lub samorządowa (występująca np. w roli pokrzywdzonego na podstawie art. 49 § 2 k.p.k.), oraz pisma procesowe, o ile profesjonalny pełnomocnik (np. radca prawny obsługujący organ) wyrazi na to zgodę, a także kierowane przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy do innego sądu wnioski o nadesłanie informacji lub kopii akt sprawy w jednym z postępowań szczególnych uregulowanych w Kodeksie postępowania cywilnego<sup>30</sup>. W uchylonym obecnie art. 458<sup>3</sup> k.p.c.<sup>31</sup> ustawodawca zobowiązywał powodów do wskazania poczty elektronicznej (albo złożenia oświadczenia o jej nieposiadaniu) celem doręczenia pouczeń z art. 458<sup>4</sup> k.p.c. Przyjmował wówczas fikcję, że pouczenie przesłane powodowi występującemu w sprawie bez profesjonalnego pełnomocnika, tj. adwokata albo radcy prawnego (np. gminie, której pełnomocnikiem jest pracownik ustanowiony na podstawie art. 87 § 2 k.p.c.<sup>32</sup>), dotarło do tej strony. Również w przepisach prawa administracyjnego materialnego poczta elektroniczna organów jest szeroko wykorzystywana w korespondencji z obywatelami<sup>33</sup>.

Orzecznictwo wskazywało w tamtym okresie, że z punktu widzenia celu regulacji, tj. dokonywania pouczeń, zawiadomień albo wezwań, decydujące znaczenie miała możliwość korzystania z adresu e-mail<sup>34</sup>. Wówczas dowód potwierdzenia wysłania pisma przez pocztę elektroniczną stanowi transmisja danych, a dokładniej rzecz ujmując jej wydruk (co też przedstawił skarżący w omawianym orzeczeniu). Wiadomość e-mail może zatem zawierać pisma, które pomimo rygoryzmu formalnego wyrażonego w Kodeksie postępowania administracyjnego muszą być przedmiotem dalszych czynności przez organ, niekoniecznie w trybie

<sup>29</sup> Por. art. 81a § 3 oraz art. 132 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2026, poz. 490, ze zm.), dalej: k.p.k.

<sup>30</sup> Zob. art. 132 § 1<sup>3</sup>, art. 1029 § 1<sup>1</sup> oraz art. 1106<sup>6</sup> § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2026, poz. 468, ze zm.), dalej: k.p.c.

<sup>31</sup> Por. ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1469, z późn. zm.).

<sup>32</sup> Zob. wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z dnia 24 marca 2017 r., X P 536/15, LEX nr 2287898.

<sup>33</sup> Por. art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1576, z późn. zm.).

<sup>34</sup> Postanowienie SO w Szczecinie z dnia 19 lipca 2021 r., VIII Gz 154/21, LEX nr 3210107.

samej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Doświadczenie życiowe oraz zasady logiki wskazują, że organy administracji w praktyce w znacznym stopniu wykorzystują funkcjonalności poczty elektronicznej, dopuszczając możliwość błędnego przesłania pism czy też akceptując ryzyko ich nieotrzymania przez adresata (w sytuacji, gdy organ jest nadawcą). Nie można zatem oczekiwać od skarżących przedstawienia dowodu na otrzymanie wiadomości e-mail w sytuacji, gdy system prawny oraz organy administracji *per facta concludentia* dopuszczają możliwość obiegu korespondencji w sposób elektroniczny z wykorzystaniem poczty elektronicznej. *A maiori ad minus* można wskazać, że skoro w postępowaniach sformalizowanych, decydujących często o wolności człowieka, będącej jednym z najważniejszych dóbr osobistych i praw obywatelskich<sup>35</sup>, ustawodawca kreuje domniemanie odebrania pisma przez pocztę elektroniczną poprzez wydruk transmisji danych (nadania wiadomości e-mail na adres poczty elektronicznej strony), to tym bardziej dopuszczalne powinno być legitymowanie się takim dowodem w postępowaniu przed sądem administracyjnym z zakresu bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej, które cechuje się wysoce odformalizowanym charakterem.

### Skorzystanie z innych form komunikacji przez wnioskodawców a ważenie zasad konstytucyjnych

Niewątpliwie błędne wydaje się także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby skarżący mógł wykorzystywać w kontakcie z organami inne środki komunikacji, w tym platformę ePUAP czy system e-Doręczenia. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że formy tej komunikacji pozwalają na upewnienie się, iż wniosek dotarł do adresata, co daje wnioskodawcy pewność otrzymania wniosku przez podmiot zobowiązany. Przede wszystkim jednak obywatel nie ma obowiązku posiadania konta w systemie teleinformatycznym organów ani założenia elektronicznej skrytki pocztowej. Obowiązek taki posiadają jedynie podmioty wskazane w art. 9 ustawy o doręczeniach elektronicznych<sup>36</sup>. Ustawodawca sam dostrzegł nierealność rozwiązania polegającego na zobowiązaniu obywateli do posiadania adresu w systemach ePUAP czy e-Doręczenia, uregulował bowiem sytuację niemożności dokonania takiego doręczenia z różnych przyczyn, w tym braku skrytki w bazie adresów e-Doręczeń (art. 39 § 2 k.p.a.).

<sup>35</sup> Por. wyrok SN z dnia 28 czerwca 2023 r., II NSNc 98/23, LEX nr 3579326.

<sup>36</sup> Zob. szerzej: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 9, [w:] Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie dostrzegł problem związany z brakiem posiadania przez obywateli takich sposobów komunikacji, wskazał bowiem, że podmiot zobowiązany mógłby przy pomocy twierdzenia o przesłaniu wniosku przez taki system skutecznie uniknąć rozpoznania wniosku, natomiast weryfikacja jego twierdzeń bez zaawansowanych i profesjonalnych działań nie byłaby możliwa<sup>37</sup>. Nie jest w obecnych realiach możliwe nałożenie obowiązku na każdego obywatela obligatoryjnej korespondencji z wykorzystaniem takich narzędzi cyfrowych ze względu nie tylko na konieczność zapewnienia szeroko pojętego dostępu do takich rozwiązań (jak posiadanie laptopa oraz dostępu do sieci Internet, umiejętność ich obsługi i korzystania z nich), lecz także na brak uregulowań prawnych w tym zakresie. Nadal wielu obywateli nie jest przekonanych do założenia wspomnianych rozwiązań technologicznych, choć inna tendencja uwidacznia się w korzystaniu z rozwiązań aplikacji mObywatel<sup>38</sup>, oferującej jednak inne usługi niż ePUAP czy e-Doręczenia. Skrzynkę do systemu e-Doręczenia założyło w 2025 r. jedynie 1,9 mln obywateli<sup>39</sup> (około 4,99% wszystkich obywateli<sup>40</sup>). Profil zaufany na platformie ePUAP posiadało w 2022 r. ponad 14 mln obywateli<sup>41</sup>, co stanowi około 36% społeczeństwa. Oba rozwiązania nie są obecnie wybierane przez znaczny odsetek obywateli zainteresowanych korzystaniem z tej formy komunikacji z organami administracji publicznej. Przeprowadzone badania statystyczne wskazują, że z kolei z poczty e-mail w sprawach prywatnych korzysta około 77,5% Polaków<sup>42</sup>, a w 2014 r. kiedykolwiek z poczty elektronicznej skorzystało 97% badanych powyżej 15. roku życia<sup>43</sup>. Na tej podstawie można stwierdzić, że poczta elektroniczna jest częstszym narzędziem kontaktu wykorzystywanym przez obywateli niż platforma ePUAP czy system e-Doręczenia.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., I OSK 750/17, LEX nr 2449245.

<sup>38</sup> D. Ćwiklak, *10 milionów cyfrowych obywateli*, „Newsweek Polska” 2025, nr 38, s. 76–80.

<sup>39</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *Polacy stawiają na cyfryzację – ponad 1,9 mln założonych adresów do e-Doręczeń*, 15.10.2025, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polacy-stawiaja-na-cyfryzacje> (dostęp: 18.11.2025).

<sup>40</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 na poziomie województw, powiatów i gmin*, 20.09.2022, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/1/1/1/informacja\\_o\\_wynikach\\_narodowego\\_spisu\\_powszechnego\\_k.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/1/1/1/informacja_o_wynikach_narodowego_spisu_powszechnego_k.pdf) (dostęp: 18.11.2025).

<sup>41</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, *14 milionów profili zaufanych!*, 10.03.2022, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/14-milionow-profilu-zaufanych2> (dostęp: 18.11.2025).

<sup>42</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2023 r.*, Warszawa 2023, s. 125.

<sup>43</sup> INIS, *Poczta elektroniczna najpopularniejszą formą komunikacji w sieci*, <https://www.inis.pl/aktualnosci/poczta-elektroniczna-najpopularniejsza-forma-komunikacji-sieci-infografika> (dostęp: 18.11.2025).

Orzecznictwo sądów administracyjnych również nie zachęcało obywateli, szczególnie podatników, do korzystania z rozwiązań m.in. w zakresie wnoszenia skarg na decyzje organów podatkowych czy interpretacje indywidualne poprzez system e-Doręczenia<sup>44</sup>. Nie jest wykluczone, że systemy teleinformatyczne mogą ulec awarii, poza tym regularnie przeprowadzane są przerwy techniczne<sup>45</sup>, które powodują ryzyko – wbrew twierdzeniom Naczelnego Sądu Administracyjnego – niedoręczenia korespondencji adresatowi. Ryzyko awarii takich systemów dostrzegają także same sądy administracyjne<sup>46</sup>, wskazują bowiem, że skarżący w takich sytuacjach nie ponosi winy z powodu niedoręczenia korespondencji, a okoliczność taka nadal obciąża organ. W systemie e-Doręczenia, który został wskazany w głosowanym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, w okresie od 1 stycznia do 18 listopada 2025 r. występowały przerwy w dostępie do usług ponad 50 razy<sup>47</sup>. Każdy system informatyczny niesie zatem za sobą ryzyko niedoręczenia korespondencji w sposób właściwy. Ryzyko to powinno obciążać adresata, gdyż to on – publikując dane kontaktowe – dopuszcza możliwość kontaktu z nim w taki sposób. Dokumentem potwierdzającym fakt nadania korespondencji powinna być transmisja danych (np. wydruk wiadomości e-mail z wnioskiem oraz widocznym adresem e-mail organu), bez względu na to, czy jest ona doręczana za pośrednictwem poczty elektronicznej, platformy ePUAP czy systemu e-Doręczenia.

Nie wydaje się także z tego względu zasadne przyjęcie, aby informatyzacja organów administracyjnych mogła uzasadniać odstępianie od ochrony prawa konstytucyjnego dostępu do informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że za tezę o braku dostatecznego uzasadnienia dla domniemania

<sup>44</sup> Zob. odrzucenie skargi wniesionej przez system e-Doręczenia: postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2025 r., I SAB/GI 4/25, LEX nr 3845046; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2025 r., I SA/GI 466/25, LEX nr 3855974; postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 28 kwietnia 2025 r., I SA/Bd 125/25, LEX nr 3856409; postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2025 r., I SA/Bd 139/25, LEX nr 3858735; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 31 lipca 2025 r., II SA/Sz 131/25, LEX nr 3898733; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2025 r., I SA/Po 273/25, LEX nr 3866727.

<sup>45</sup> Okoliczności te znajdują potwierdzenie w komunikatach rządowych, w tym ministra cyfryzacji (zob. Ministerstwo Cyfryzacji, *ePUAP niedostępny. Za niedogodności przepraszamy!*, 9.09.2016, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/epuap-niedostepny.-za-niedogodnosci-przepraszamy>, dostęp: 18.11.2025) oraz organów administracji rządowej (zob. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Awaria techniczna platformy ePUAP*, 1.08.2024, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/awaria-techniczna-platformy-epuap>, dostęp: 18.11.2025).

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 grudnia 2023 r., I SA/GI 279/23, LEX nr 3653320; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2019 r., I SA/Łd 428/19, LEX nr 2714627.

<sup>47</sup> Zob. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Niedostępność usługi e-Doręczeń*, 1.08.2024, <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/niedostepnosc-uslugi-edoreczen> (dostęp: 18.11.2025).

otrzymania wiadomości e-mail przez organ jest ważenie wartości prawa. Koncepcja ważenia zasad prawnych została sformułowana przez amerykańskiego filozofa Ronalda Dworkina w latach 80. XX w. w *Imperium prawa*<sup>48</sup>. Filozof prawa wskazał, że pomiędzy zasadami prawa mogą zachodzić konflikty, które muszą zostać rozstrzygnięte poprzez ich ważenie. Zagadnienie ważenia zasad konstytucyjnego dostępu do informacji publicznej było przedmiotem analizy przez Trybunał Konstytucyjny<sup>49</sup>. Sąd konstytucyjny wskazał, że prawo dostępu do informacji publicznej może ulegać ograniczeniom, ale realność i efektywność poszanowania zasady powszechnego dostępu do informacji publicznej zależy w tej sytuacji od prawidłowości wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą dostępności a zakresem ograniczeń i wyjątków określonych w ustawach zwykłych oraz procedur i gwarancji zapewniających pozostawienie zasadzie należnego jej miejsca i niewydrążenie jej z treści poprzez kreowane wyjątki. W ocenie autora w przypadku kolizji wskazanego wprost w ustawie zasadniczej prawa do uzyskania informacji o działalności obywatelskiej z prawem do bezpieczeństwa cyfrowego państwa, wywiedzionym (pośrednio wyinterpretowanym) przez Naczelny Sąd Administracyjny z art. 1 Konstytucji RP, odwołującego się do kategorii dobra wspólnego, które jest pojęciem wieloaspektowym<sup>50</sup>, prymat należy przypisać prawu społecznej kontroli władzy. Argumentem przemawiającym za przypisaniem prymatu informacji publicznej nad bezpieczeństwem cyfrowym jest również okoliczność wzajemnego wzmacniania się praw<sup>51</sup>. Niewątpliwie prawo, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP, jest prawem zaliczanym do I generacji praw, a prawo do bezpieczeństwa cyfrowego należy zaliczyć do III generacji praw<sup>52</sup>. Wątpliwe byłoby realizowanie ochrony cyfrowej obywateli bez możliwości zagwarantowania skutecznej kontroli obywatelskiej, w tym kontroli działań mających za cel samą prewencję zagrożeń cyberbezpieczeństwa. Naczelny Sąd Administracyjny całkowicie pominął cel oraz skuteczność realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, zapominając, że prawo to służy w demokratycznym państwie przejrzystości władzy oraz jak najszerszemu aktywizmowi społeczeństwa obywatelskiego<sup>53</sup>, co przekłada się na niemożność przypisania prymatu bezpieczeństwa technologicznego nad prawem obywatelskiej kontroli.

<sup>48</sup> R. Dworkin, *Imperium prawa*, Warszawa 2006.

<sup>49</sup> Por. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30; wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

<sup>50</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 32.

<sup>51</sup> Zob. szerzej: W. Brzozowski, *Generacje praw człowieka*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023.

<sup>52</sup> Szerzej na temat rozwoju treści praw człowieka oraz idei generacji praw człowieka zob. R. Andrzejczuk, *Prawa człowieka – rozwój treści*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, nr 1, s. 51–82.

<sup>53</sup> Por. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 45.

## Ciężar dowodu wykazania okoliczności otrzymania wniosku przez podmiot zobowiązany

Naczelny Sąd Administracyjny porusza w glosowanym orzeczeniu również kwestię ciężaru dowodu wykazania faktu otrzymania wniosku przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Sąd kasacyjny wskazał, że ciężar wykazania doręczenia wniosku w razie zaistnienia sporu co do tego faktu (tj. zablokowania owego wniosku w folderze „spam” czy przesłania pliku na „kwarantannę”) spoczywa na wnioskodawcy, który wywodzi z niego określone skutki prawne. Co do zasady powyższa teza zasługuje na aprobatę, choć Naczelny Sąd Administracyjny interpretuje pojęcie wykazania doręczenia wniosku na oficjalny adres mailowy organu w kontekście powinności dochowania należytej staranności i upewniania się przez wnioskodawców, że wniosek – po sprawdzeniu ewentualnych zagrożeń informatycznych – został w sposób prawidłowy „doręczony” organowi administracji. Całościowe ujęcie tezy wynikającej z glosowanego wyroku w zakresie wykazania dowodu doręczenia wniosku jednak nie zasługuje na aprobatę.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie regulują problematyki wykazania dowodu doręczenia wniosku podmiotowi zobowiązanemu. Ciężar udowodnienia faktów jest pojęciem języka prawnego używanym przez ustawodawcę w przepisach prawa prywatnego materialnego oraz procedury cywilnej<sup>54</sup>. Ogólną regulację dowodzenia określonego faktu w postępowaniach wyraża Kodeks cywilny<sup>55</sup>. Zgodnie z jego art. 6 ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Nie oznacza to jednak, że powód w procesie cywilnym jest zobowiązany do wykazywania każdej okoliczności, gdyż słusznie zauważa się, że ciężar udowodnienia danej okoliczności wchodzi w rachubę dopiero wówczas, gdy pewne twierdzenia okażą się nieudowodnione, a nie już wtedy, gdy strona nie przedstawiła środków dowodowych na potwierdzenie lub zaprzeczenie danej okoliczności. Oznacza to, że rozkład ciężaru dowodu stanowi regułę wskazującą stronę, która ma ponieść negatywne skutki nieudowodnienia określonych twierdzeń<sup>56</sup>. Prawo kreuje również domniemania faktyczne oraz prawne, które ułatwiają powodowi udowodnienie pewnych okoliczności, mających często znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>57</sup>. Wypowiadając się w zakresie wykazania okoliczności doręczenia korespondencji, Sąd Najwyższy

<sup>54</sup> Por. art. 232 k.p.c.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1071, z późn. zm.).

<sup>56</sup> Postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2025 r., II USK 288/25, LEX nr 4001343.

<sup>57</sup> Zob. szerzej: D. Gregorczyk, *Fakty domniemane*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.

wskazuje, że domniemanie doręczenia pisma adresatowi może być obalone przez wykazanie niepodobieństwa zaistnienia tego skutku<sup>58</sup>, co prowadzi do wniosku, że najpierw na taką okoliczność musi się powołać twierdzący (skarżący), natomiast kontestujący (organ) musi udowodnić niezastnienie takiego faktu<sup>59</sup>.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wskazują bezpośrednio przepisu prawa, z którego można wyprowadzić normę prawną dotyczącą ciężaru dowodu w ogólnym postępowaniu administracyjnym, choć zgodnie z art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. całość materiału dowodowego ma zebrać organ administracyjny, a nie wnioskodawca. Judykatura zauważa jednak, że w postępowaniu administracyjnym należy przyjąć, iż ciężar dowodu spoczywa na tym, kto z określonego faktu wyprowadza skutki prawne, dlatego na stronie spoczywa ciężar udowodnienia konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne<sup>60</sup>. Organ oraz strony postępowania powinni zatem zgodnie współpracować, aby ustalić prawdę materialną<sup>61</sup>. Powyższe poglądy sądów administracyjnych dotyczące ciężaru dowodu nie mogą jednak stanowić wzorca postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, ponieważ przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w ramach postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej mają zastosowanie jedynie w określonych prawem sytuacjach<sup>62</sup>. W sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej należy więc odwoływać się do ogólnych regulacji prawa cywilnego w zakresie ciężaru dowodu doręczenia wniosku na adres poczty elektronicznej podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia.

Z ogólnej zasady ciężaru dowodu wynika zatem, że skarżący – jako wnoszący skargę do sądu administracyjnego na bezczynność organu – będzie zobowiązany do przedstawienia wydruku nadania wiadomości przesłanej na adres poczty elektronicznej wraz z wykazaniem, że adres poczty elektronicznej jest oficjalnym adresem organu<sup>63</sup>. Podmiot zobowiązany może wówczas obalić wykazaną okoliczność, kwestionując nadanie wiadomości na adres poczty elektronicznej lub wykazując, że skarżący nadał wiadomość na adres poczty elektronicznej, który nie jest adresem organu, lub popełnił błąd w adresie poczty elektronicznej. Po-

<sup>58</sup> Postanowienie SN z dnia 28 listopada 2014 r., I CZ 90/14, LEX nr 1598677.

<sup>59</sup> W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych kontestowano pogląd o konieczności wykazania faktu nieotrzymania przez organ wniosku skierowanego na adres jego poczty elektronicznej. Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 października 2021 r., II SAB/Ke 126/21, LEX nr 3267862.

<sup>60</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2024 r., II OSK 491/22, LEX nr 3820946; wyrok NSA z dnia 17 maja 2019 r., II OSK 1681/17, LEX nr 2678844.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2411/17, LEX nr 2740593.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2014 r., II SAB/Bd 279/13, LEX nr 1458216; wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2017 r., II SAB/Kr 44/17, LEX nr 2278752.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 lutego 2023 r., III SAB/Gd 33/23, LEX nr 3503526.

twierdzenie faktu wysłania wiadomości za pośrednictwem poczty elektronicznej pozwala jednak przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek<sup>64</sup>. Należy podzielić twierdzenie, że jeżeli podmiot zobowiązany chce zakwestionować przedstawiony przez stronę skarżącą wydruk z jego poczty elektronicznej, powinien oprócz zawarcia takiego twierdzenia w odpowiedzi na skargę przedłożyć np. wydruk ze swojej skrzynki odbiorczej, że taki wniosek nie wpłynął wraz z oświadczeniem pracownika odpowiedzialnego za przyjmowanie poczty elektronicznej, że również w skrzynce obejmującej „spam” nie odnaleziono takiego maila<sup>65</sup>. Ciężar dowodu w postępowaniu dostępowym obciąża najpierw skarżącego, który – wykazując wysłanie wniosku na oficjalny adres poczty elektronicznej organu – przenosi ciężar dowodu na podmiot zobowiązany. Powyższy rozkład ciężaru dowodu odpowiada ogólnej regulacji dowodowej z Kodeksu cywilnego.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał jednak, że skarżący powinni dokonać aktu staranności i upewnić się, że wniosek wpłynął na adres poczty elektronicznej podmiotu. Z tą tezą również nie sposób się zgodzić. Analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie kreuje obowiązku skarżącego do upewniania się, czy organ otrzymał skierowany do niego wniosek<sup>66</sup>. Przyjęcie tak wysokiego standardu w sytuacji konieczności zapewnienia skutecznej realizacji prawa dostępu do informacji publicznej wydaje się rozwiązaniem nieproporcjonalnym. Należy mieć na uwadze, że wybierając odformalizowany tryb dostępu do informacji publicznej, wnioskodawca korzysta ze swojego konstytucyjnego prawa, zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, które wymaga konieczności zagwarantowania skuteczności, a nie iluzoryczności<sup>67</sup>. Osoba, która żąda udostępnienia informacji, jest dysponentem postępowania w tej sprawie, a co za tym idzie może modyfikować wniosek, zmieniać formę udostępnienia informacji, a także wycofać go w każdym czasie<sup>68</sup>. Wnioskodawcy powinni przedsięwziąć odpowiednie działania, aby otrzymać potwierdzenie złożenia wniosku, zachować je i przedstawić jako potwierdzenie w razie sporu sądowego<sup>69</sup>. Standardem należytej staranności w tym zakresie powinno być zachowanie potwierdzenia

<sup>64</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 10...* Zob. także: wyrok NSA z dnia 3 marca 2026 r., III OSK 817/25, LEX nr 4029520.

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 listopada 2025 r., II SAB/Rz 111/25, LEX nr 3952110.

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2017 r., IV SAB/Po 40/17, LEX nr 2365453.

<sup>67</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

<sup>68</sup> Por. M. Gapski, *W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 132.

<sup>69</sup> Por. P. Sitniewski, *Oznaczenie podmiotu obowiązwanego/adresata wniosku (art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a.)*, [w:] *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 72–73.

nadania wiadomości z wnioskiem za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres organu. Oczekiwanie przedstawienia dodatkowych dowodów na wpływ wniosku do organu wydaje się standardem nieznanym pokrycia w rozkładzie dowodów, odformalizowanym trybie dostępu do informacji publicznej oraz zasadzie skuteczności realizacji praw konstytucyjnych<sup>70</sup>.

## Zakończenie

W omawianym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny poruszył zagadnienie skuteczności wniesienia wniosku o udzielenie dostępu do informacji publicznej do zobowiązanego podmiotu za pośrednictwem poczty elektronicznej. Naczelny Sąd Administracyjny przyznał w nim prymat bezpieczeństwu cyfrowemu organów administracji publicznej nad prawem obywatelskiej kontroli władz publicznych. Wyrok stanowi odejście od dotychczasowej ugruntowanej linii orzeczniczej kreującej domniemanie otrzymania wniosku przez organ w sytuacji jego przesłania przez skarżącego na oficjalny adres poczty elektronicznej podmiotu. Próba ważenia zasad konstytucyjnych nie zasługuje na aprobatę i stanowi przejaw ograniczenia praw i wolności obywatelskich kosztem obsługi cyfrowej systemów informatycznych. Pytanie, na które nie odpowiedział Naczelny Sąd Administracyjny, dotyczy tego, czy prymat powinien posiadać obywatel, czy też system informatyczny. Wątpliwe jest to, aby ustrojodawca czy ustawodawca zwykli zmierzali do zagwarantowania szczególnej pozycji systemom informatycznym, które mają z zasady podrzędny charakter wobec człowieka, którego godność jest nienaruszalna, niezbywalna i nie może być naruszana przez organy władzy publicznej (art. 30 Konstytucji RP).

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w okresie po wydaniu glosowanego orzeczenia wskazuje, że powyższa teza nie przyjęła się w wyrokach z zakresu bezczynności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej<sup>71</sup>. Sam wyrok był cytowany w treści innych orzeczeń jedynie kilku-

<sup>70</sup> T. Kosicki, *Ciężar wykazania złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2022 r., II SAB/Gd 136/21*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 4, s. 415.

<sup>71</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 października 2025 r., IV SAB/Po 176/25, LEX nr 3935339; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 października 2025 r., IV SAB/Po 157/25, LEX nr 3935732; wyrok NSA z dnia 1 października 2025 r., III OSK 602/25, LEX nr 3929677; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 września 2025 r., II SAB/Ol 85/25, LEX nr 3931331; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2025 r., II SAB/Ke 60/25, LEX nr 3931010; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 marca 2025 r., III SAB/Gl 5/25, LEX nr 3843676. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sąd I instancji) w innym składzie zaaprobował – pomimo omawianego wyroku Naczelnego

krotnie oraz tylko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uzasadnił przy powołaniu się na to orzeczenie oddalenie skargi z zakresu informacji publicznej<sup>72</sup>. Należy zatem mieć nadzieję, że sądy nie podzielą stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego przerzucającego ciężar dowodu doręczenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej na skarżących korzystających z poczty elektronicznej przy realizacji prawa obywatelskiej kontroli szeroko pojętej władzy publicznej.

## Bibliografia

- Andrzejczuk R., *Prawa człowieka – rozwój treści*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, nr 1.
- Bińkowska B., *Termin na rozpoznanie spraw z zakresu informacji publicznej przed sądem administracyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2022, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2022.27>.
- Brzozowski W., *Generacje praw człowieka*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2023.
- Ćwiklak D., *10 milionów cyfrowych obywateli*, „Newsweek Polska” 2025, nr 38.
- Dworkin R., *Imperium prawa*, Warszawa 2006.
- Gapski M., *W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.11507>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2023 r.*, Warszawa 2023.
- Gregorczyk D., *Fakty domniemane*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Komentarz do art. 10*, [w:] E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Jagielski J., Piecha J., *Kontrola administracji. B. Kontrola społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 10*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 21*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kosicki T., *Ciężar wykazania złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną. Głosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 marca 2022 r., II SAB/Gd 136/21*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, nr 4.

---

Sądu Administracyjnego – dotychczasową linię orzeczniczą. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 maja 2025 r., III SAB/Gd 113/25, LEX nr 3905219. Natomiast w najnowszym wyroku z dnia 4 września 2025 r. (III SAB/Gd 287/25, LEX nr 3928375) skłania się ku indywidualnej ocenie dotarcia wiadomości e-mail do podmiotu zobowiązanego.

<sup>72</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2025 r., II SAB/Wa 89/25, LEX nr 3929985.

Sitniewski P., *Oznaczenie podmiotu obowiązanej/adresata wniosku (art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a.)*, [w:] *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

**Abstract:** This critical commentary addresses the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 February 2025 (III OSK 878/24), in which the Court dismissed the appellant's cassation appeal against the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of 7 December 2023 (III SAB/Gd 220/23). The court of second instance agreed with the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk and departed from the previous case law, stating that a mere printout of a request for access to public information sent via email to the official email address of the obligated entity precludes the recognition that the addressee has received such a request. The purpose of this commentary is to indicate the evidentiary difficulties that will be borne by complainants alleging administrative inactivity in matters concerning access to public information, who submit requests in an informal manner, as well as the resulting necessity to demonstrate that the addressee has received the request. The Court's thesis significantly limits the effectiveness of submitting requests in a non-formalized manner to entities obliged to provide access to public information. In the commented judgment, the cassation court approved a departure from the presumption – previously developed in the case law – of the delivery of a request to the official mailbox of a public authority. Against the backdrop of the practice of using email by state administration bodies and the provisions of procedural statutes, the Supreme Administrative Court's position was analyzed, which was clearly deemed inaccurate and inconsistent with the constitutional right to obtain information on the activities of public authorities and persons performing public functions. In its justification, the Supreme Administrative Court indicated the need to balance two constitutional values: the digital security of the state, derived from the principle of the common good of all citizens, and the right to public information. The ruling, however, inappropriately attempts to assign primacy to the digital security of the state and to the security of administration bodies' email servers, emphasizing legal regulations concerning digital security issued in the years 2020–2025. The commentary underscores the need to ensure the effectiveness of the application-based procedure for disclosing public information in a manner tailored to the capabilities and choices of the interested party.

**Keywords:** public information; application for access to public information; e-mail; electronic delivery; ePUAP

**Abstrakt:** Glosa krytyczna odnosi się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2025 r. (III OSK 878/24), w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2023 r. (III SAB/Gd 220/23). Sąd II instancji podzielił tezę gdańskiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i odszedł od dotychczasowej linii orzeczniczej, wskazując, że sam wydruk nadania wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej na oficjalny adres e-mail podmiotu zobowiązanego stoi na przeszkodzie uznaniu, że adresat otrzymał taki wniosek. Glosa ma na celu wskazanie problemów dowodowych, które będą spoczywały na skarżących beczynność z zakresu udostępnienia informacji publicznej, którzy występują o udostępnienie informacji w sposób niesformalizowany, a także wiążącej się z tym konieczności wykazania, że adresat otrzymał wniosek. Teza Sądu w znacznym stopniu ogranicza skuteczność

kierowania wniosków w sposób odformalizowany do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Sąd kasacyjny w glosowanym orzeczeniu zaaprobował odejście od stworzonego przed laty w orzecznictwie domniemania wpływu wniosku na oficjalną skrzynkę pocztową organu. Na tle praktyki korzystania z poczty elektronicznej przez organy administracji państwowej oraz przepisów ustaw procesowych przeprowadzono analizę stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zostało jednoznacznie ocenione jako nietrafne oraz niespójne z konstytucyjnym prawem do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wskazał, że konieczne jest zważenie dwóch wartości konstytucyjnych: bezpieczeństwa cyfrowego państwa, wywodzonego z zasady dobra wspólnego wszystkich obywateli, oraz prawa do informacji publicznej. W orzeczeniu w sposób nietrafny próbuje się przypisać prymat bezpieczeństwu cyfrowemu państwa i serwerów poczty elektronicznej organów administracji, akcentując wydane w latach 2020–2025 regulacje prawne dotyczące sfery bezpieczeństwa cyfrowego. W glosie podkreślono konieczność zapewnienia skuteczności we wnioskowym trybie udostępniania informacji publicznej w sposób dostosowany do możliwości i wyboru samego zainteresowanego.

**Słowa kluczowe:** informacja publiczna; wniosek o udostępnienie informacji publicznej; poczta elektroniczna; doręczenia elektroniczne; ePUAP