

# DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytania i odpowiedzi  
Wzory pism

Piotr Sitniewski

WYDANIE **3**

# DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytania i odpowiedzi  
Wzory pism

Piotr Sitniewski

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**3**

---

Stan prawny na 15 stycznia 2020 r.

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne i łamanie  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-272-0  
3. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluger.pl](mailto:ksiazki@wolterskluger.pl)

[www.wolterskluger.pl](http://www.wolterskluger.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Mojej Mamie

---

O jakości jawności życia publicznego  
nie świadczy to, ile pokazujemy,  
ale co zakrywamy

---

# SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW .....	13
---------------------	----

SŁOWO WSTĘPNE .....	17
---------------------	----

## ROZDZIAŁ 1

ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ .....	21
--	----

Pytanie 1. Czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji publicznej? .....	21
Pytanie 2. Czy podmiot obowiązany może badać uprawnienia do reprezentacji po stronie wnioskodawcy, jeżeli wnioskodawcą jest osoba prawna? .....	25
Pytanie 3. Czy organy administracji publicznej mogą składać wnioski o udostępnienie informacji publicznej? .....	29
Pytanie 4. Czy osoba fizyczna może wnioskować w imieniu innej osoby fizycznej? ....	33
Pytanie 5. Czy fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku? .....	35
Pytanie 6. Czy fakt, że wnioskodawcą jest radny, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku? .....	39
Pytanie 7. Jak traktować wnioski składane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez radnego? .....	40
Pytanie 8. Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku? .....	44
Pytanie 9. Jak się mają wobec siebie prawo do informacji oraz uprawnienia informacyjne zakładowej organizacji związkowej? .....	46
Pytanie 10. Czy osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, np. małoletnie, mogą samodzielnie realizować prawo do informacji? .....	49

## ROZDZIAŁ 2

FORMY WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ .....	58
---	----

Pytanie 11. Czy istnieje obowiązujący formularz wniosku? .....	58
Pytanie 12. Jak postąpić w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wskazał żadnej podstawy prawnej swojego wniosku? .....	64
Pytanie 13. Czy wniosek może zostać złożony w formie elektronicznej? .....	68
Pytanie 14. Czy podmiot obowiązany może wskazać wyłączny adres e-mailowy, na który można składać wnioski drogą elektroniczną? .....	76
Pytanie 15. Czy wniosek może zostać złożony w języku obcym? .....	79

Pytanie 16. Czy wniosek może zostać złożony w języku Braille'a? .....	83
Pytanie 17. Czy wniosek może zostać złożony drogą telefoniczną? .....	84
Pytanie 18. Jak należy postąpić, gdy wnioskodawca składa ustny wniosek w trakcie wizyty w urzędzie? .....	87
Pytanie 19. Jak należy postąpić, gdy złożony wniosek jest niejasny? .....	91
Pytanie 20. Czy wniosek może zostać złożony za pośrednictwem portali społecznościowych? .....	95

### ROZDZIAŁ 3

<b>TERMIN ROZPOZNANIA WNIOSKU .....</b>	<b>98</b>
Pytanie 21. W jakim terminie i w jaki sposób liczy się załatwienie wniosku wpływającego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej? .....	98
Pytanie 22. Jak należy rozumieć określenia „bez zbędnej zwłoki” (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.) oraz „niezwłocznie” (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.)? .....	103
Pytanie 23. Od jakiego momentu należy liczyć termin rozpatrzenia wniosku, gdy wpłynął on za pośrednictwem poczty elektronicznej? .....	106
Pytanie 24. Od jakiego momentu liczy się termin rozpatrzenia sprawy przy wnioskach wpływających pocztą tradycyjną? .....	109
Pytanie 25. W jaki sposób należy dokonać przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy? .....	111
Pytanie 26. W jaki sposób adresat wniosku może przedłużyć termin jego rozpatrzenia z uwagi na formę żądanych dokumentów, tj. dokumentów w formie skanu? .....	114

### ROZDZIAŁ 4

<b>PROWADZENIE STRONY BIP .....</b>	<b>120</b>
Pytanie 27. Jak traktować stronę BIP wobec obowiązku realizacji wniosków o udostępnienie informacji? .....	120
Pytanie 28. Jak postępować, gdy żądana informacja znajduje się na naszej stronie BIP? .....	123
Pytanie 29. Jak postąpić, gdy żądana informacja znajduje się na stronie BIP, ale jednostki podległej? .....	127
Pytanie 30. Czy można udzielić odpowiedzi na wniosek, zamieszczając odpowiedź na BIP? .....	130
Pytanie 31. Czy sposób prowadzenia strony BIP podlega kontroli sądów administracyjnych? .....	133

### ROZDZIAŁ 5

<b>ZASADY KARDYNALNE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>138</b>
---	------------

#### Zasada nr 1

<b>Obowiązany do realizacji wniosku jest ten podmiot, który posiada informację .....</b>	<b>138</b>
Pytanie 32. Urząd posiada informację publiczną, której nie wytworzył. Czy ma obowiązek rozpatrywać wniosek o jej udostępnienie? .....	138
Pytanie 33. Jak ma się zachować podmiot nieposiadający żądanej informacji? Czy ma obowiązek przekazać wniosek według właściwości? .....	142

Pytanie 34. Jeżeli podmiot nie posiada żądanej informacji, czy musi wyjaśnić i uwiarygodnić przyczynę nieposiadania? .....	147
Pytanie 35. Czy ocenie sądu administracyjnego podlega prawdopodobieństwo nieposiadania informacji przez adresata wniosku? .....	153
Pytanie 36. Kto ma wykazać istnienie obowiązku posiadania wnioskowanych informacji w świetle zasady z art. 4 ust. 3 u.d.i.p.? .....	157
Pytanie 37. Jak należy realizować wniosek, jeżeli nie posiadamy żądanych informacji? .....	159
Pytanie 38. Jeżeli nie posiadamy informacji wnioskowanej, to czy mamy obowiązek powiadomić wnioskodawcę w momencie, gdy już ją posiadamy? .....	165
<b>Zasada nr 2</b>	
<b>Pierwszeństwo przepisów szczególnych</b> .....	167
Pytanie 39. Jak właściwie interpretować zasadę pierwszeństwa przepisów szczególnych (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.)? .....	167
Pytanie 40. Jak się mają wobec siebie powszechne prawo do informacji oraz inne uprawnienia informacyjne radnego? .....	182
Pytanie 41. Jak się mają wobec siebie dostęp do akt postępowania i prawo do informacji publicznej? .....	187
<b>Zasada nr 3</b>	
<b>Prawo do informacji nie obejmuje prawa do kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem</b> .....	192
Pytanie 42. Czy podmiot obowiązany może uzależnić wydanie kopii dokumentów od ich poświadczenia za zgodność z oryginałem? .....	192
<b>Zasada nr 4</b>	
<b>Anonimizacja jako przejaw pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów z ochroną wartości prawnie chronionych</b> .....	198
Pytanie 43. Na czym polega anonimizacja dokumentu i kiedy ją stosujemy? .....	198
Pytanie 44. Czym się różni anonimizacja od odmowy dostępu do informacji publicznej w drodze decyzji? .....	205
Pytanie 45. Czy anonimizację można uznać za przetworzenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.? .....	214
<b>Zasada nr 5</b>	
<b>Bezpłatność dostępu do informacji</b> .....	222
Pytanie 46. Czy bezpłatność dostępu do informacji oznacza bezkosztowe jej udostępnianie? .....	222
Pytanie 47. Zaisztawiła potrzeba obciążenia kosztami przekształcenia informacji – jak postępować w tej sytuacji? .....	229
<b>Zasada nr 6</b>	
<b>Właściwość formy prawnej działania</b> .....	234
Pytanie 48. W jakich formach prawnych załatwiamy wnioski o udostępnienie informacji publicznej? .....	234
Pytanie 49. Kiedy mamy do czynienia z niemożnością udostępnienia informacji publicznej? .....	240



Pytanie 50. Jak odróżnić sytuację odmowy dostępu do informacji w drodze decyzji od poinformowania, że żądanie nie obejmuje informacji publicznej? .....	245
Pytanie 51. Kto w imieniu podmiotu obowiązującego ma prawo udzielać informacji? .....	250
Pytanie 52. Czy wnioskodawca może żądać, by odpowiedzi na wniosek udzieliła konkretna osoba w urzędzie? .....	253
<b>Zasada nr 7</b>	
<b>Odformalizowanie postępowania wnioskowego</b> .....	259
Pytanie 53. Czy wnioskodawca może pozostać anonimowy? .....	259
Pytanie 54. Kiedy wniosek musi spełniać wymogi podania i być bezwzględnie podpisany? .....	263
Pytanie 55. Jak postępować, gdy z jednego pisma wynika potrzeba zastosowania kilku różnych trybów, np. ustawy o dostępie do informacji publicznej, ustawy o petycjach, skargi w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego? .....	271
Pytanie 56. Czy w przypadku wydania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosujemy art. 10 § 1 k.p.a.? .....	276
Pytanie 57. Jak postąpić w sytuacji, gdy wniosek wpłynął pocztą elektroniczną ze zwykłego e-maila, a istnieje potrzeba wydania decyzji odmownej? .....	280
<b>Zasada nr 8</b>	
<b>Odmienność formy od sposobu udostępnienia informacji</b> .....	283
Pytanie 58. Czym jest forma i sposób udostępnienia informacji publicznej (art. 14 u.d.i.p.)? .....	283
Pytanie 59. Czym się różni treść i postać informacji publicznej od treści informacji publicznej? .....	288
Pytanie 60. Czy wnioskodawca może żądać udostępnienia informacji w sposób polegający na wypełnieniu przygotowanego formularza elektronicznego? .....	291
Pytanie 61. Czy wnioskodawca może fotografować dokumenty w siedzibie urzędu? .....	295
Pytanie 62. Czy wnioskodawca może skutecznie wnioskować o wysłanie odpowiedzi w kilku równorzędnych formach i sposobach? .....	298
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	301
<b>WZORY</b> .....	305
Wzór nr 1. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych – zidentyfikowanie .....	306
Wzór nr 2. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych – podpisanie .....	307
Wzór nr 3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych – reprezentacja osoby prawnej .....	308
Wzór nr 4. Pełnomocnictwo do złożenia wniosku w imieniu osoby fizycznej .....	309
Wzór nr 5. Poinformowanie, że złożony wniosek nie obejmuje informacji publicznej .....	310

---

Wzór nr 6. Prośba o wyjaśnienie trybu zapytania .....	311
Wzór nr 7. Notatka służbowa z przyjęcia telefonicznego wniosku o udostępnienie informacji publicznej .....	312
Wzór nr 8. Prośba o wyjaśnienie treści wniosku .....	313
Wzór nr 9. Powiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu .....	314
Wzór nr 10. Powiadomienie o wysokości kosztów .....	315
Wzór nr 11. Poinformowanie, że informacje zostały już wcześniej udzielone .....	316
Wzór nr 12. Poinformowanie, że informacje są na stronie BIP .....	317
Wzór nr 13. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku o ponowne wykorzystywanie .....	318
Wzór nr 14. Wezwanie do sprecyzowania zakresu wniosku .....	319
Wzór nr 15. Poinformowanie, że pierwszeństwo mają przepisy szczególne .....	320
Wzór nr 16. Poinformowanie, że nie posiada się informacji .....	321
Wzór nr 17. Poinformowanie, że nie jest się podmiotem obowiązany .....	322
Wzór nr 18. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności .....	323
Wzór nr 19. Odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy .....	324
Wzór nr 20. Odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na brak szczególnej istotności przetworzenia z punktu widzenia interesu publicznego .....	325

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 2086 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. pras.** – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. tel.** – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.)
- p.s.w.n.** – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668 ze zm.)
- p.u.s.p.** – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.)
- p.z.p.** – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)
- RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- u.d.i.p.** – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)

<b>u.i.d.p.r.z.</b>	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700 ze zm.)
<b>u.p.p.</b>	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 580)
<b>u.p.s.</b>	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)
<b>u.p.w.</b>	– ustawa z 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446)
<b>u.pet.</b>	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
<b>u.s.c.</b>	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1559 ze zm.)
<b>u.s.g.</b>	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
<b>u.s.p.</b>	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
<b>u.st.gm.</b>	– ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1795)
<b>u.s.w.</b>	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
<b>u.w.a.r.w.</b>	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
<b>u.w.m.p.</b>	– ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2018 r. poz. 1799)
<b>u.z.n.k.</b>	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.)
<b>u.z.z.</b>	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.)

## Publikatory i czasopisma

<b>BIP</b>	– Biuletyn Informacji Publicznej
<b>CBOSA</b>	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<b>Dz.Urz. MS</b>	– Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
<b>Dz.Urz. Woj. Podka.</b>	– Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego
<b>IWAP</b>	– Informacja w Administracji Publicznej
<b>ONSA</b>	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
<b>OSNC</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSP</b>	– Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK-A</b>	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
<b>PiP</b>	– Państwo i Prawo
<b>Prok. i Pr.</b>	– Prokuratura i Prawo
<b>PS</b>	– Przegląd Sądowy
<b>RP</b>	– Radca Prawny
<b>RPEiS</b>	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>ST</b>	– Samorząd Terytorialny
<b>ZNSA</b>	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

**Inne**

<b>ABW</b>	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<b>AW</b>	– Agencja Wywiadu
<b>IPN</b>	– Instytut Pamięci Narodowej
<b>NFZ</b>	– Narodowy Fundusz Zdrowia
<b>NSA</b>	– Naczelny Sąd Administracyjny
<b>RIO</b>	– regionalna izba obrachunkowa
<b>RP</b>	– Rzeczpospolita Polska
<b>SA</b>	– sąd apelacyjny
<b>SKO</b>	– samorządowe kolegium odwoławcze
<b>SN</b>	– Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	– Trybunał Konstytucyjny
<b>UKE</b>	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
<b>WSA</b>	– wojewódzki sąd administracyjny

## SŁOWO WSTĘPNE

Oddajemy do rąk Czytelników trzecie wydanie poradnika z zakresu dostępu do informacji publicznej, w czytelnej i łatwej w odbiorze formule: w postaci pytań i odpowiedzi, którego to oba poprzednie wydania spotkały się z bardzo dobrym przyjęciem ze strony odbiorców.

Treść poradnika jest pokłosiem zarówno licznych doświadczeń autora wynikających z prowadzonych dla różnych organów administracji publicznej szkoleń i seminariów z obszaru dostępu do informacji publicznej, z badań i projektów naukowych, których wyniki są dostępne na prowadzonym przez autora portalu [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) oraz [www.jawnosc.samorządu.pl](http://www.jawnosc.samorządu.pl), jak i doświadczeń praktycznych wynikających z pracy w SKO w Białymstoku oraz w Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako członek zespołu Nauk Społecznych i Prawnych w latach 2008–2012.

Lata 2014 i 2015 miały ogromne znaczenie dla dookreślania granic prawa do informacji publicznej. W tym czasie baza orzeczeń sądów administracyjnych dostępna pod adresem [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl) wzbogaciła się o ponad 3000 orzeczeń sądów administracyjnych z zakresu dostępu do informacji. Liczba orzeczeń w tym obszarze, które zapadły przez te dwa lata, jest prawie równa ilości orzeczeń, które zapadły przez 12 lat funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (od jej wejścia w życie 1.01.2002 r.). Stanowi to jasny dowód, że prawo do informacji zyskało stałe miejsce w świadomości społecznej. Zapadły fundamentalne orzeczenia, np. odnoszące się do pojęć „dokumenty prywatne” czy „dokument wewnętrzny”, choć trzeba uczciwie przyznać, że nie zawsze spotykały się one z powszechnym uznaniem, również wśród sędziów sądów administracyjnych. W kolejnych latach 2017, 2018 i 2019 sądy administracyjne sukcesywnie poszerzały zakres aktywności orzeczniczej, co wynikało z coraz częściej pojawiających się skarg, ale przede wszystkim z różnorodności stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach. W tym czasie zapadły orzeczenia ważne, czasem kontrowersyjne, jednak za każdym razem poszerzające wiedzę na temat nie tyle samej jawności, ile jej granic – zarówno w ujęciu proceduralnym, wskazujące na pewne ograniczenia w postrzeganiu procedury opisanej w ustawie o dostępie do informacji publicznej jako odformalizowanej, jak i materialnym, wskazujące na zakres dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Pojawiły się orzeczenia o znaczeniu

wręcz ustrojowym, jak chociażby te odnoszące się do zakazów wstępu na posiedzenia rad gmin czy obrad Sejmu RP. Bardzo ważny obszar orzecznictwa to próba ustalenia zakresu pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne dla potrzeb prawa do informacji”. To szczególnie ważna część dorobku judykatury, w kontekście bardzo licznych wniosków o udostępnienie informacji na temat zarobków oraz otrzymanych nagród konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska. Cały czas w orzecznictwie sądowym analizowane są stany faktyczne, w których wnioskodawcy chcą uzyskać informacje o osobach pełniących funkcje publiczne.

Z drugiej strony obszar dostępu do informacji wchodzi w coraz liczniejsze interakcje z regulacją prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, jakie wynikają z treści ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W tym zakresie orzecznictwo sądowe kształtuje się na naszych oczach, ale jego intensywność jest nieporównywalna z prawem do informacji jako takim, wobec faktu, że ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego jest w dużej mierze prawem martwym i nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań.

Nie można pominąć interakcji, jakie w orzecznictwie sądowym zachodzą pomiędzy jawnością życia publicznego a ochroną danych osobowych. Przepisem wyznaczającym relacje prawa do ochrony danych osobowych i ponownego wykorzystywania w aktualnym stanie prawnym jest art. 86 RODO, zgodnie z którym dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ albo podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych. Obserwując otaczającą w tym zakresie rzeczywistość, odnoszę wrażenie, że osoby zajmujące się ochroną danych osobowych marginalizują konstytucyjne prawo do informacji, w sposób nieuprawniony akcentując nad wyraz prawne znaczenie ochrony danych osobowych. Na drugim biegunie zagadnienia pojawiają się wypowiedzi, że ochrona danych osobowych nie ma zastosowania do realizacji prawa do informacji. Słusznie G. Sibiga wskazuje, że przepis art. 86 RODO służy zachowaniu równowagi między prawem do ochrony danych osobowych a prawem do informacji<sup>1</sup>. Jest to z pewnością ten obszar, który w najszerszym zakresie będzie angażować składy orzecznicze. W tym kontekście na pilne uregulowanie zasługuje unormowanie powszechnych zasad anonimizacji dokumentów, co w kontekście przepisów RODO ma szczególne znaczenie.

Warto również wspomnieć o dość istotnej nowelizacji ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która objęła zmianę art. 7 u.p.w., polegającą

---

<sup>1</sup> Zob. D. Sybilski, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego a ochrona danych osobowych według ogólnego rozporządzenia o ochronie danych oraz dyrektywy 2003/98/WE – wybrane zagadnienia*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017/4, s. 34–39.

na ograniczeniu wykonania obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 13, 14 i 19 RODO w związku z realizacją prawa do ponownego wykorzystywania informacji stanowiących lub zawierających dane osobowe.

Samo prawo do informacji nie wydaje się dzisiaj fundamentalnie zagrożone, choć poczynania niektórych podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą budzić zdziwienie, tym bardziej że dotyczy to podmiotów centralnych. Sprawa z udostępnianiem list poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa i niewykonaniem wyroku NSA jest tego dobitnym przykładem. Podejmowane próby ukrycia w sposób oczywisty jawnej informacji są przykładem czysto instrumentalnego interpretowania przepisów, co nie ma nic wspólnego z oczywiście jawnym zakresem tych informacji. Jednak powszechność wiedzy na temat istnienia prawa do informacji i jego bardzo powszechne wykorzystywanie raczej nie są dowodem na zagrożenie dla prawa do informacji jako takiego.

Zadaniem praktyki, wnioskodawców, sądów administracyjnych, czyli wszystkich uczestników tego procesu, jest obecnie kształtowanie czytelnych granic dostępu do informacji publicznej, gdyż nie mamy do czynienia z prawem o charakterze absolutnym. I to właśnie zdanie pojawia się bardzo często w uzasadnieniach wyroków, że prawo do informacji nie ma charakteru absolutnego, z czym się w pełni osobiście zgadzam. Zdarzają się przypadki nadużywania trybu prawa do informacji, kiedy działania podejmowane przez wnioskodawców nie mają na celu prowadzenia kontroli społecznej, ale są przejawem prowadzonej lokalnie walki politycznej czy korzystania z ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu innym aniżeli ten, dla którego ustawa została stworzona. Stąd też w nielicznych wyrokach, również NSA, zostaje odkodowana sytuacja nadużywania prawa do informacji publicznej. Osobiście jednak uważam, że nie istnieje coś takiego jak nadużywanie prawa do informacji, lecz w pewnych przypadkach możemy mieć do czynienia z nadużywaniem trybu dostępu do informacji publicznej.

W kwestii kosztów związanych z udostępnianiem informacji można odnieść wrażenie, że zarówno administracja jako podmiot obowiązany, jak i opinie sądów administracyjnych przyjęły pewne *compatible pactum*, że w obecnym stanie prawnym wyliczenie i egzekucja kosztów są dość skomplikowane. Potwierdza to obserwowana przeze mnie praktyka oraz przeprowadzone po raz trzeci badania ogólnopolskie w tym zakresie w 2019 r.<sup>2</sup>

Nadal jestem przekonany, że ustawa o dostępie do informacji publicznej dojrzała do wprowadzenia pewnych korekt, jednak jakiegokolwiek zmiany w tym obszarze nie mogą prowadzić do unicestwienia istoty prawa do informacji, którym jest istnienie kontroli społecznej wobec władz publicznych, we wszystkich obszarach funkcjonowania

---

<sup>2</sup> P. Sitniewski, *Koszty dostępu do informacji publicznej – analiza badań regulacji w Polsce*, IWAP 2019/4, s. 41–49.



państwa. I co najważniejsze, zmiany te muszą być poprzedzone powszechną dyskusją nad ich kierunkiem, szczególnie z przedstawicielami administracji samorządowej, gdyż to te podmioty są najczęściej pytane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Próba uchwalenia ustawy o jawności życia publicznego w zakresie zmian, jakie planowano wprowadzić w prawie do informacji, nie jest zachęcającym przykładem, ze względu na zbyt szybki tryb legislacyjny. Nie zmienia to faktu, że wprowadzenie określonych zmian w tym zakresie powinno w krótkim czasie nastąpić, żeby z jednej strony wymóc usprawnienie realizacji wniosków oczywistych, aby sądy administracyjne nie musiały być angażowane w sprawy błahe i bezdyskusyjne, a z drugiej – wyraźnie dookreślić te obszary, które już zostały wyjaśnione w orzecznictwie sądowym.

## Rozdział 1

# ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

### **Pytanie 1. Czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji publicznej?**

Dziennikarskie prawo do informacji publicznej wynika z ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednak status zawodu dziennikarza ma ogromne znaczenie przy wnioskowaniu o informację przetworzoną.

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być jednoznaczna. W ujęciu formalnym dziennikarz nie posiada specjalnych uprawnień, jednak w ujęciu praktycznym bardzo często wnioski składane przez dziennikarzy są rozpatrywane ze specjalną starannością i wnikliwością. Jednak takie ujęcie sprawy jest przykładem tzw. pozaprawnych paradygmatów dostępu do informacji publicznej. Z czysto formalnego punktu widzenia zgodnie z art. 3a pr. pras. „w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Jedyną sytuacją, gdy status dziennikarza ma ogromne znaczenie, to wnioskowanie o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Wynika to z faktu, że wnioski wymagające przetworzenia składane przez dziennikarzy będą analizowane z punktu widzenia zaistnienia przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., a biorąc pod uwagę rolę społeczną, jaką pełnią dziennikarze, rozstrzygnięcie w zakresie szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego powinno być podejmowane ze szczególną starannością, gdy wnioskującym jest dziennikarz.

Na samym początku należy ustalić, kogo polski ustawodawca uznaje za dziennikarza w świetle obowiązujących przepisów. Zgodnie z definicją zawartą w art. 7 ust. 2 pkt 5 pr. pras. za dziennikarza uznaje się osobę zajmującą się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostającą w stosunku pracy z redakcją albo zajmującą się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. „Definicja ta jest źródłem licznych nieporozumień, konfliktów, sporów. Jej pierwsza część,

głosząca, że dziennikarzem jest osoba pracująca intelektualnie nad tworzeniem prasy i jednocześnie pozostająca w stosunku pracy z redakcją (wydawcą), nie budzi wątpliwości. Kryteria konstytuujące profesję dziennikarską są tu jasne. Źródłem nieporozumień jest sformułowanie o zajmowaniu się działalnością dziennikarską – na rzecz i z upoważnienia redakcji – które oznacza, że dziennikarzem może być każdy, choćby doraźnie i, co więcej, że jest nim, jeśli zajmuje się «przygotowywaniem materiałów prasowych»<sup>1</sup>. J. Sobczak wskazuje, że w toku dyskusji nad projektem obecnie obowiązującego Prawa prasowego zarysowały się trzy koncepcje. Pierwsza wiązała zawód dziennikarza z pozostawaniem w stosunku pracy z redakcją. Druga uznawała za dziennikarza tego, kto faktycznie wykonuje ten zawód. Trzecia zasadzała się na uznawaniu za dziennikarzy jedynie członków stowarzyszenia dziennikarskiego. Obowiązujące Prawo prasowe zdaje się łączyć założenia pierwszej i drugiej koncepcji. Ustawodawca uważa, że dziennikarzem jest zarówno ta osoba – zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowaniem materiałów prasowych – która pozostaje w stosunku pracy z redakcją, jak i ta, która zajmuje się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji<sup>2</sup>. Jak widać, sama kwestia formalnoprawnego uznania członkostwa w grupie zawodowej dziennikarzy może budzić wątpliwości. Wydaje się jednak, że głębsze rozważania dla potrzeb udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie nie są konieczne. Wystarczy, jeśli osoba podająca się za dziennikarza uprawdopodobni w sposób niebudzący wątpliwości, że składa wniosek w imieniu określonej redakcji. Weryfikacja tego faktu przez podmiot obowiązany może nastąpić bardzo szybko. Wystarczy, że podający się za dziennikarza gazety wyśle wniosek z adresu e-mailowego korzystającego z domeny danej gazety. Istnieją również inne szybkie i proste metody. Nie wydaje się, by w praktyce był to problem. Dziennikarz musi być zatrudniony w redakcji, względnie działać z upoważnienia redakcji. „Wystąpienie o informację publiczną nie zwalnia wnioskodawcy powołującego się na fakt bycia dziennikarzem, od obowiązku potwierdzenia, że jest on przedstawicielem prasy” (wyrok NSA z 26.02.2016 r., I OSK 438/15, CBOSA).

Proponuję przyjąć określone założenie przy rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych przez osoby podające się za dziennikarzy.

Osoba podająca się za dziennikarza powinna być traktowana jako przedstawiciel mediów wtedy, gdy:

- 1) z treści samego wniosku wynika wyraźnie, że wnioskodawca jest dziennikarzem, podając informacje identyfikujące w tym zakresie;
- 2) dane podane przez wnioskodawcę są łatwe do zweryfikowania przez osobę rozpatrującą wniosek w imieniu podmiotu obowiązane;
- 3) w razie negatywnej weryfikacji osoby wnioskodawcy wniosek jest dalej rozpatrywany w imię zasady, że prawo do informacji ma każdy, co wynika z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Jednak nie jest to już wniosek złożony przez osobę posiadającą status dziennikarza.

<sup>1</sup> Cyt. za: E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, LEX 2013.

<sup>2</sup> J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, LEX 2008.

Odpowiedź na pytanie, czy dziennikarze posiadają specjalne uprawnienia w zakresie prawa do informacji, wymaga podejścia do zagadnienia w dwojaki sposób – formalny i praktyczny.

**Z punktu widzenia formalnego dziennikarze nie posiadają żadnych specjalnych ustawowych udogodnień czy usprawnień w zakresie prawa do informacji publicznej.** Wobec wniosków dziennikarskich nie ma zastosowania specyficzna, przyspieszona czy ułatwiona, procedura postępowania. Stosuje się takie same terminy, przesłanki odmowy, umorzenia, składowe decyzji itd. Ewentualne wprowadzenie tego typu szczególnych uprawnień nie byłoby czymś nadzwyczajnym, gdyż polskie ustawodawstwo przewiduje uprzywilejowane pozycje np. parlamentarzystów i radnych w procedurze skargowej. Zgodnie z art. 237 § 2 k.p.a. „posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania”. W odniesieniu do wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych przez dziennikarzy brak jest tego typu szczególnych uprawnień.

Pozycja formalnoprawna dziennikarzy jako wnioskodawców została zrównana z uprawnieniami innych podmiotów wnioskujących, co wynika wprost z art. 3a pr. pras.: „W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...)”. „Przepis ten wskazuje, że ustawa o dostępie do informacji publicznej obejmuje również dziennikarskie prawo do informacji. Natomiast art. 4 ust. 1 ustawy Prawo prasowe stanowi rozszerzenie uprawnienia wynikającego z art. 61 Konstytucji oraz z ustawy o dostępie do informacji publicznej, dokonane ze względu na zadania jakie pełni prasa w demokratycznym społeczeństwie” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.09.2006 r., II SAB/Go 16/06, LEX nr 906401). „Jeżeli prasa występuje o udzielenie informacji, zastosowanie przepisów u.d.i.p. ma miejsce jedynie w odniesieniu do informacji publicznej” (wyrok NSA z 10.02.2016 r., I OSK 1321/15, CBOSA). „Osoba, która w celach dziennikarskich chce otrzymać informację publiczną ma takie same uprawnienia w tym zakresie jak osoba działająca na podstawie u.d.i.p., a co za tym idzie stosuje się w przypadku takiej osoby zapisy tej ustawy” (wyrok WSA w Lublinie z 23.10.2012 r., II SA/Lu 372/12, LEX nr 1234349). „Konieczność udokumentowania działania w imieniu prasy istnieje także wówczas, gdy wniosek dotyczy udzielenia prasie informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, co wynika z art. 3a u.p.p. Przepis ten wyposaża przedstawicieli prasy w prawo dostępu do informacji publicznej, lecz dla powstania obowiązku realizacji wniosku złożonego w tym trybie niezbędnym jest wykazanie w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, że pochodzi on od prasy. Inaczej mówiąc wystąpienie o informację publiczną nie zwalnia wnioskodawcy powołującego się na fakt bycia dziennikarzem, od obowiązku potwierdzenia, że jest on przedstawicielem prasy” (wyrok NSA z 26.02.2016 r., I OSK 438/15, LEX nr 2036113).

**Piotr Sitniewski** – doktor nauk prawnych; wykładowca akademicki z zakresu ustroju samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego, rozwiązań prawnych o charakterze antykorupcyjnym; prowadzi szkolenia na temat dostępu do informacji publicznej skierowane m.in. do członków korpusu Służby Cywilnej; były członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, członek Zespołu Nauk Społecznych i Prawnych Polskiej Komisji Akredytacyjnej (2008–2012), obecnie ekspert PKA; autor wielu publikacji z dziedziny jawności życia publicznego, w tym komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej; prowadzi strony [www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl) i [www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl](http://www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl).

Książka stanowi syntetyczne zestawienie najważniejszych zagadnień dotyczących realizacji prawa do informacji publicznej – przedstawionych w formie pytań i odpowiedzi. Poruszone tematy są odzwierciedleniem praktycznych problemów sygnalizowanych w trakcie licznych szkoleń prowadzonych przez autora oraz szeroko odnoszą się do orzecznictwa sądów administracyjnych.

W trzecim wydaniu zwrócono szczególną uwagę na najważniejsze orzeczenia sądów administracyjnych, jakie zapadły od ostatniego wydania, czyli w latach 2017–2019 r. Ponadto publikacja została wzbogacona o nowe wzory pism, dotyczące m.in. odmowy udostępnienia informacji publicznej, jak również o nowe pytania, związane m.in. z prowadzeniem strony BIP.

Autor wyjaśnia, co stanowi informację publiczną, a ponadto omawia:

- zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do informacji publicznej,
- formy wniosku o udostępnienie informacji publicznej,
- sposób i formę udostępnienia informacji publicznej,
- tryby udzielenia informacji publicznej,
- zasady udzielania odpowiedzi na wniosek,
- zagadnienia opłat i kosztów.

Publikacja jest przeznaczona dla osób, które są zobowiązane do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i – w tym zakresie – do udzielania informacji publicznych będących w ich posiadaniu. Będzie przydatna w szczególności pracownikom urzędów administracji publicznej, administracji sądów, administratorom Biuletynu Informacji Publicznej, radcom prawnym, adwokatom oraz sędziom sądów powszechnych i administracyjnych.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

