

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytania i odpowiedzi
Wzory pism

Piotr Sitniewski

WYDANIE **4**

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytania i odpowiedzi
Wzory pism

Piotr Sitniewski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

Stan prawny na 1 marca 2026 r.

Piotr Sitniewski, nr ORCID: 0000-0002-3525-7450

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Anna Kunz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-181-6
4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

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?	26
Pytanie 3. Czy organy administracji publicznej mogą składać wnioski o udostępnienie informacji publicznej?	31
Pytanie 4. Czy osoba fizyczna może wnioskować w imieniu innej osoby fizycznej?	36
Pytanie 5. Czy fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?	38
Pytanie 6. Czy fakt, że wnioskodawcą jest radny, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?	43
Pytanie 7. Jaka jest relacja między trybem dostępu do informacji publicznej a uprawnieniami kontrolnymi radnego wynikającymi z interpelacji i zapytań?	45
Pytanie 8. Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?	51
Pytanie 9. Jaka jest relacja między trybem dostępu do informacji publicznej a uprawnieniami informacyjnymi zakładowej organizacji związkowej?	52
Pytanie 10. Czy osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych, np. małoletnie, mogą samodzielnie realizować prawo do informacji?	55

ROZDZIAŁ 2**FORMY WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ 66**

- Pytanie 11. Czy istnieje obowiązujący formularz wniosku? 66
- Pytanie 12. Jak postąpić w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wskazał żadnej podstawy prawnej swojego wniosku? 74
- Pytanie 13. Czy wniosek może zostać wysłany drogą mailową? 78
- Pytanie 14. Na jaki adres e-mail można skutecznie złożyć wniosek? 84
- Pytanie 15. Czy podmiot obowiązany może wskazać wyłączny adres e-mailowy, na który można składać wnioski drogą elektroniczną? 88
- Pytanie 16. Czy wniosek może zostać złożony w języku obcym? 91
- Pytanie 17. Czy wniosek może zostać złożony przy użyciu alfabetu Braille'a? 95
- Pytanie 18. Czy wniosek może zostać złożony drogą telefoniczną? 97
- Pytanie 19. Jak należy postąpić, gdy wnioskodawca składa ustny wniosek w trakcie wizyty w urzędzie? 101
- Pytanie 20. Jak należy postąpić, gdy treść wniosku jest niejasna? 106
- Pytanie 21. Czy wniosek może zostać złożony za pośrednictwem portali społecznościowych? 111

ROZDZIAŁ 3**TERMIN ROZPOZNANIA WNIOSKU 115**

- Pytanie 22. Czy można udostępnić informację w terminie dłuższym niż 14 dni? 115
- Pytanie 23. Który dzień jest decydujący dla rozpoczęcia biegu terminu realizacji wniosku? 117
- Pytanie 24. W jaki sposób należy liczyć termin na realizację wniosku? 119
- Pytanie 25. Jaki dzień jest dniem udzielenia odpowiedzi na wniosek? 122
- Pytanie 26. Czy terminy na załatwienie wniosku mają charakter sztywny, czy też do ich obliczania stosujemy art. 35 § 5 k.p.a.? 126
- Pytanie 27. 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.)? 130
- Pytanie 28. Od jakiego momentu liczymy termin na rozpatrzenie wniosku, który wpłynął za pośrednictwem poczty elektronicznej? 133
- Pytanie 29. Od jakiego momentu liczymy termin na rozpatrzenie wniosku, który wpłynął pocztą tradycyjną? 136
- Pytanie 30. W jaki sposób dokonujemy przedłużenia terminu na rozpatrzenie wniosku? 138
- Pytanie 31. Czy można przedłużyć termin na rozpatrzenie wniosku z uwagi na formę żądanych dokumentów, tj. dokumentów w formie skanu? 141

ROZDZIAŁ 4

PROWADZENIE STRONY BIP	148
Pytanie 32. Jaką funkcję spełnia strona BIP w procesie udostępniania informacji publicznej na wniosek?	148
Pytanie 33. Jak należy postępować, gdy żądana informacja znajduje się na stronie BIP adresata wniosku?	152
Pytanie 34. Jak postąpić, gdy wnioskowana informacja znajduje się na stronie BIP jednostki podległej?	158
Pytanie 35. Czy można udzielić odpowiedzi na wniosek, zamieszczając odpowiedź na BIP?	162
Pytanie 36. Jaki jest cel publikowania na stronie BIP wniosków i udzielanych odpowiedzi?	165
Pytanie 37. Czy sposób prowadzenia strony BIP podlega kontroli sądów administracyjnych?	168

ROZDZIAŁ 5

KARDYNALNE ZASADY DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ	173
Pytanie 38. Czy adresat wniosku ma obowiązek rozpatrywać wniosek o udostępnienie informacji, którą posiada, ale jej nie wytworzył?	173
Pytanie 39. Czy podmiot nieposiadający wnioskowanej informacji ma obowiązek przekazać wniosek według właściwości?	175
Pytanie 40. Jeżeli podmiot nie posiada żądanej informacji, czy musi wyjaśnić i uwiarygodnić przyczynę nieposiadania?	182
Pytanie 41. Czy ocenie sądu administracyjnego podlega prawdopodobieństwo nieposiadania informacji przez adresata wniosku?	189
Pytanie 42. Kto ma wykazać istnienie obowiązku posiadania wnioskowanych informacji w świetle zasady z art. 4 ust. 3 u.d.i.p.?	193
Pytanie 43. Jak powinien się zachować adresat wniosku, jeżeli nie posiada żądanych informacji?	196
Pytanie 44. Jeżeli nie posiadamy wnioskowanej informacji, to czy mamy obowiązek powiadomić wnioskodawcę w momencie, gdy już ją posiadamy?	203
Pytanie 45. Jak należy interpretować normę kolizyjną z art. 1 ust. 2 u.d.i.p.?	205
Pytanie 46. Czy uprawnienia informacyjne radnego wykluczają prawo do informacji?	223
Pytanie 47. Czy uprawnienia informacyjne parlamentarzystów wykluczają prawo do informacji?	229

Pytanie 48.	Jaka jest wzajemna relacja pomiędzy dostępem do akt postępowania oraz prawem do informacji publicznej?	233
Pytanie 49.	Czy podmiot obowiązany może uzależnić wydanie kopii dokumentów od ich poświadczenia za zgodność z oryginałem?	240
Pytanie 50.	Na czym polega i kiedy stosujemy anonimizację?	245
Pytanie 51.	Czym się różni anonimizacja od odmowy udostępnienia informacji publicznej w drodze decyzji?	259
Pytanie 52.	Czy anonimizację można uznać za przetworzenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.?	270
Pytanie 53.	Czy bezpłatność dostępu do informacji oznacza bezkosztowe jej udostępnianie?	278
Pytanie 54.	Jak postępować w sytuacji, gdy zaistniała potrzeba obciążenia kosztami przekształcenia informacji?	287
Pytanie 55.	Czy podmioty mogą regulować tzw. cenniki kosztów dodatkowych związanych z realizacją wniosków?	292
Pytanie 56.	W jakich formach prawnych odpowiadamy na wnioski o udostępnienie informacji publicznej?	295
Pytanie 57.	Kiedy mamy do czynienia z niemożnością udostępnienia informacji publicznej?	304
Pytanie 58.	Jak odróżnić odmowę udostępnienia informacji w drodze decyzji od poinformowania, że żądanie nie obejmuje informacji publicznej?	314
Pytanie 59.	Kto w imieniu podmiotu obowiązanego ma prawo udzielać informacji?	320
Pytanie 60.	Czy wnioskodawca może żądać, by odpowiedzi na wniosek udzieliła konkretna osoba w urzędzie?	330
Pytanie 61.	Kto ma prawo do wydania decyzji administracyjnej w odpowiedzi na wniosek?	334
Pytanie 62.	Czy wnioskodawca może pozostać anonimowy?	338
Pytanie 63.	Kiedy wniosek musi spełniać zasadę pisemności oraz wymogi podania?	347
Pytanie 64.	Jak postępować, jeżeli wnioskodawca właściwie wezwany nie usunął braków formalnych swojego wniosku?	354
Pytanie 65.	Jak postępować, jeżeli z jednego wniosku wynika wiele pytań, na które odpowiadamy w różny sposób? Czy całość wniosku traktować i procedować łącznie, czy każde pytanie potraktować odrębnie?	357
Pytanie 66.	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 wykorzystywanie informacji sektora publicznego?	360

Pytanie 67.	Czy w przypadku wydania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosujemy art. 10 § 1 k.p.a.?	366
Pytanie 68.	Czy w razie potrzeby wydania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosujemy art. 28 k.p.a.?	370
Pytanie 69.	Czy w razie wydania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej stosujemy art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.?	373
Pytanie 70.	Jak postąpić w sytuacji, gdy wniosek wpłynął pocztą elektroniczną ze zwykłego e-maila, a istnieje potrzeba wydania decyzji odmownej?	374
Pytanie 71.	Czym jest forma, a czym sposób udostępnienia informacji publicznej (art. 14 u.d.i.p.)?	379
Pytanie 72.	Czym się różni treść i postać informacji publicznej od treści informacji publicznej?	387
Pytanie 73.	Czy wnioskodawca może żądać udostępnienia informacji w sposób polegający na wypełnieniu przygotowanego formularza elektronicznego?	391
Pytanie 74.	Czy wnioskodawca może fotografować dokumenty w siedzibie urzędu?	397
Pytanie 75.	Czy wnioskodawca może skutecznie wnioskować o wysłanie odpowiedzi w kilku równorzędnych formach i na kilka równorzędnych sposobów?	400
BIBLIOGRAFIA		403
WZORY		407
Wzór nr 1.	Prośba o uzupełnienie danych wnioskodawcy	408
Wzór nr 2.	Prośba o uzupełnienie braków formalnych wniosku	409
Wzór nr 3.	Prośba o uzupełnienie braków formalnych wniosku – właściwa reprezentacja osoby prawnej	410
Wzór nr 4.	Pełnomocnictwo do złożenia wniosku w imieniu osoby fizycznej	411
Wzór nr 5.	Informacja, że wniosek nie dotyczy informacji publicznych	412
Wzór nr 6.	Prośba o wyjaśnienie trybu złożenia przesłanego wniosku	413
Wzór nr 7.	Notatka służbowa z telefonicznego przyjęcia wniosku	414
Wzór nr 8.	Prośba o wyjaśnienie treści wniosku	415
Wzór nr 9.	Powiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie wniosku	416
Wzór nr 10.	Powiadomienie o wysokości opłaty za przekształcenie wniosku	417

Wzór nr 11.	Powiadomienie, że wnioskowane informacje zostały już udostępnione wnioskodawcy	418
Wzór nr 12.	Powiadomienie, że wnioskowane informacje znajdują się na stronie BIP	419
Wzór nr 13.	Powiadomienie o pierwszeństwie w stosowaniu przepisów szczególnych przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej	420
Wzór nr 14.	Powiadomienie o nieposiadaniu wnioskowanych informacji	421
Wzór nr 15.	Powiadomienie, że adresat wniosku nie jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej	422
Wzór nr 16.	Wezwanie wnioskodawcy do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, by dokonać przetworzenia informacji	423
Wzór nr 17.	Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – prawo do prywatności	425
Wzór nr 18.	Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – tajemnica przedsiębiorcy	427
Wzór nr 19.	Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – niespełnienie przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.	429

SŁOWO WSTĘPNE

Oddajemy do rąk Czytelników czwarte wydanie poradnika z zakresu dostępu do informacji publicznej, w czytelnej i łatwej w odbiorze formule: w postaci pytań i odpowiedzi, którego trzy 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 (przeszkolone ponad 20 tys. urzędników w trakcie ponad 870 przeprowadzonych osobiście szkoleń), z badań i projektów naukowych, których wyniki są dostępne na prowadzonym przez autora portalu www.jawnosc.pl, jak też z doświadczeń wynikających z pracy w SKO w Białymstoku (2004–2008) oraz w Polskiej Komisji Akredytacyjnej jako członek zespołu Nauk Społecznych i Prawnych w latach 2008–2012. Autor od ponad 15 lat szkoli członków korpusu Służby Cywilnej jako ekspert Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

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 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 liczbie orzeczeń, które zapadły przez 12 lat funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (od jej wejścia w życie 1.01.2002 r.). Pod koniec 2025 r. liczba orzeczeń wynosiła 25 875. 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. Można wręcz odnieść wrażenie, że zjawisko ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w trybie wnioskowym staje się obszarem zanikającym. Jeżeli zaś ponowne wykorzystywanie ma w praktyce istotne znaczenie, to raczej w trybie bezwnioskowym. Zarówno sprawy z zakresu ponownego wykorzystywania są nieliczne, jak i w praktyce problemy tego typu występują w bardzo marginalnym zakresie.

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 wskazywał, że przepis art. 86 RODO służy zachowaniu równowagi między prawem do ochrony danych osobowych a prawem

do informacji¹. 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.

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 niewątpliwie 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. Konsekwentnie stoję na stanowisku, że nie istnieje zjawisko nadużywania prawa do informacji, a jedynie przypadki nadużywania 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 *compatibile pactum*, że w obecnym stanie prawnym wyliczenie i egzekucja kosztów są dość skomplikowane. Potwierdza to obserwowana przeze mnie praktyka oraz przeprowadzone po raz czwarty badania ogólnopolskie w tym zakresie w pierwszej połowie 2025 r. W pełni zgadzam się z opinią wyrażoną przez WSA we Wrocławiu, że „(...) prawo do informacji publicznej nie powinno być nadużywane, to jednak tego rodzaju sytuacje należy ograniczyć wyłącznie do przypadków skrajnych, gdzie okoliczności sprawy jednoznacznie wskazują,

¹ 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.

że jedynym celem działalności wnioskodawcy jest swoiste nękanie organu. Wyraźny brak związku pomiędzy sytuacją wnioskodawcy a treścią żądanych informacji występujący w połączeniu z celowym i nieracjonalnym poszerzaniem zakresu przedmiotowego żądania oraz intensywnością składanych wniosków może uzasadniać tezę o nadużywaniu prawa do informacji publicznej” (wyrok WSA we Wrocławiu z 9.12.2025 r., IV SAB/Wr 1022/25, LEX nr 3983002).

Konsekwentnie podtrzymuję w 2026 r. stanowisko, że ustawa o dostępie do informacji publicznej dojrzała do wprowadzenia pewnych korekt, jednak jakiekolwiek 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 państwa. I co najważniejsze, zmiany te muszą być poprzedzone powszechną dyskusją nad ich kierunkiem, szczególnie z przedstawicielami administracji samorządowej, gdyż to do tych podmiotów są najczęściej kierowane pytania 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.

Jawność życia publicznego w Polsce dojrzała. Dwudziestopięcioletnie doświadczenia płynące ze stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwalają dziś formułować mocne argumenty na rzecz jej nowelizacji. Świat wokół nas zmienił się zbyt dynamicznie, aby nadal opierać się wyłącznie na rozwiązaniach, które – mimo swoich niewątpliwych zalet – w wielu obszarach nie przystają już do współczesnej rzeczywistości. Istnieje zbyt wiele zagadnień powszechnie uznanych za wymagające korekty, by zasadnie bronić się przed rewizją regulacji prawnych dotyczących dostępu do informacji publicznej. Do takich zagadnień niewątpliwie należy kwestia anonimowości wnioskodawcy, która powinna zostać skorygowana poprzez jednoznaczne ustalenie, że wnioskodawca nie może pozostawać anonimowy. Jeżeli natomiast przeprowadzenie postępowania legislacyjnego w tym zakresie nie byłoby możliwe, wówczas – moim zdaniem – kwestia ta powinna zostać jednoznacznie rozstrzygnięta przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze uchwały. Również zagadnienie zakresu stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wymaga w niektórych aspektach większej jednoznaczności. Przykładem może być choćby kwestia stosowania art. 35 § 5 k.p.a., który przez długi czas był uznawany w orzecznictwie za niemający zastosowania, co uległo zmianie dopiero po wyroku z 13.12.2024 r. (III OSK 1430/24, LEX nr 3854965).

Rozdział 1

ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

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

Z formalnego punktu widzenia nie posiadają, gdyż Prawo prasowe przekierowuje do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Status dziennikarza ma decydujące znaczenie przy wnioskowaniu o informację przetworzoną.

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być jednoznaczna. Jeżeli wnioskodawca domaga się informacji, powołując się na prawo prasowe, jego wniosek – o ile jest kierowany do podmiotu obowiązanej w rozumieniu art. 4 ust. 1–2 u.d.i.p. – i tak będzie rozpatrywany na gruncie tej ustawy. Wynika to z bezpośredniej korelacji między art. 3a pr. pras. a ustawą o dostępie do informacji publicznej, która w tym zakresie pełni rolę ustawy nadrzędnej. Nie oznacza to jednak, że dziennikarze posiadają szczególne uprawnienia do informacji publicznej na podstawie Prawa prasowego. Z formalnego punktu widzenia takie uprawnienie nie istnieje, choć w praktyce wnioskodawcy często traktowane są priorytetowo – co należy ocenić jako rozwiązanie słuszne i właściwe. „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. Wystąpienie o informację publiczną nie zwalnia wnioskodawcy powołującego się na fakt bycia dziennikarzem, od obowiązku potwierdzenia, że jest on przedstawicielem prasy” (wyrok NSA z 27.09.2024 r., III OSK 6175/21, LEX nr 3770761). „W świetle art. 3a Prawa prasowego wniosek dziennikarza skierowany do podmiotów zobowiązanych (wskazanych w art. 4 u.d.i.p.) do udostępnienia informacji, a wnioskowana ma charakter informacji publicznej, powinien być rozpoznany w trybie określonym w przepisach u.d.i.p. (zob. wyrok NSA 1135/15 czy wyrok NSA z 2 sierpnia 2024 r. sygn. akt III OSK 2998/23” (wyrok WSA w Olsztynie z 9.12.2025 r., II SA/Ol 656/25, LEX nr 3982095).

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 decydujące 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. – przetworzenie musi być szczególnie istotne z punktu widzenia interesu publicznego. „(...) charakter czy też pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej przetworzonej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych, ma wpływ na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego (...)” (wyrok WSA w Gliwicach z 4.09.2024 r., III SA/Gl 404/24, LEX nr 3761680).

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»¹. 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 redakcji². 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

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

² J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, LEX 2008.

określonej redakcji. Nie wydaje się, by w praktyce był to problem. Dziennikarz musi być zatrudniony w redakcji, względnie działać z jej upoważnienia. „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 określoną tezę interpretacyjną w odniesieniu do rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, składanych przez osoby powołujące się na status dziennikarza. Interpretacja ta, odnosząca się do tożsamości podmiotowej wnioskodawcy jako dziennikarza, znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku żądania udostępnienia informacji przetworzonej. Osoba podająca się za dziennikarza powinna być traktowana jako przedstawiciel mediów wtedy, gdy:

- 1) z treści wniosku wynika wyraźnie, że wnioskodawca jest dziennikarzem, który podaje niebudzące wątpliwości informacje identyfikujące w tym zakresie;
- 2) w razie negatywnej weryfikacji osoby wnioskodawcy jako dziennikarza 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.

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”. Analogiczną regulację odnajdziemy w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, gdzie czytamy:

Art. 20 ust. 1: „Poseł lub senator ma prawo podjąć – w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich – interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania”.

Art. 20 ust. 2: „Organy i jednostki, wymienione w ust. 1, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić”.

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. „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).

„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). „Konieczność udokumentowania działania w imieniu prasy istnieje także wówczas, gdy wniosek dotyczy udzielenia prasy informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, co wynika z art. 3a u.p.p. [chodzi tu o ustawę – Prawo prasowe, P.S.] 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). Analizując treść art. 3a pr. pras. w powiązaniu z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., można wysunąć wniosek, że przepis Prawa prasowego jest tak naprawdę zbędny, gdyż nie wprowadza nic nowego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. dziennikarz mieści się w pojęciu „każdego” uprawnionego do uzyskania informacji publicznej. Tymczasem odesłanie zawarte w art. 3a pr. pras. nie przyznaje dziennikarzowi żadnych szczególnych uprawnień, które mogłyby być wykorzystane w ramach procedury przewidzianej ustawą o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji przepis ten nie wprowadza żadnych nowych kompetencji podmiotowych ani rozwiązań proceduralnych, a jego funkcja staje się iluzoryczna.

Z praktycznego punktu widzenia fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, może mieć znaczenie w sytuacji, gdy z analizy treści złożonego wniosku wynika, że mamy do czynienia z potrzebą przetworzenia informacji publicznej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Przypomnę, że warunkiem przystąpienia do przetworzenia jest zaistnienie szczególnej istotności takich działań dla interesu publicznego. „Z brzmienia tego przepisu wynika, że nie wystarczy aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego. Ma być szczególnie istotne, co stanowi dodatkowy kwalifikator przy ocenie, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania” (wyrok NSA z 25.04.2012 r., I OSK 202/12, LEX nr 1264654). W takiej sytuacji fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, który z zasady działa w imię interesu społecznego, może mieć znaczenie dla finalnego rozstrzygnięcia o przetworzeniu informacji publicznej. Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest niedookreślone, niemające zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości (z treści uzasadnienia wyroku NSA z 25.04.2012 r., I OSK 202/12). „W zakresie dostępu do informacji interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów” (wyrok WSA w Warszawie z 22.02.2006 r., II SA/Wa 1721/05, Prok. i Pr.-wkł. 2006/5, poz. 53). Dalsza analiza stanu faktycznego może doprowadzić podmiot obowiązany do wniosku, że ma znaczenie również, jakie ewentualne faktyczne możliwości posiada dziennikarz będący wnioskodawcą i prasa, którą reprezentuje, by wykazać szczególną istotność z punktu widzenia interesu publicznego. Jak wskazał NSA w wyroku z 26.03.2024 r., III OSK 1595/22, LEX nr 3705989, pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego nie zostało zdefiniowane, a jego treść ukształtowała praktyka oraz judykaty sądów administracyjnych. „Przyjmuje się, że na to pojęcie składają się trzy przesłanki:

- 1) przesłanka działania wnioskodawcy dla szerszej grupy osób; wnioskodawca musi wskazać, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub wywoła skutki dotyczące potencjalnie dużego kręgu adresatów;
- 2) przesłanka działania służącego społecznie akceptowalnym celom związanym z naprawą istniejących struktur administracyjnych lub społecznych;
- 3) przesłanka związana z możliwością rzeczywistego wykorzystania przez wnioskodawcę informacji w taki sposób, aby miała ona wpływ na określone działania lub sytuację” (wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2024 r., II SA/Wa 2344/23, LEX nr 3782274).

Reasumując: z formalnego punktu widzenia dziennikarze nie posiadają specjalnych uprawnień w zakresie prawa do informacji publicznej. Fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, może jednak mieć decydujące znaczenie przy rozważaniu przez podmiot obowiązany istnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, by przystąpić do przetworzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Książka stanowi zestawienie najważniejszych zagadnień dotyczących realizacji prawa do informacji publicznej – przedstawionych w formie pytań i odpowiedzi.

Czwarte wydanie zostało zaktualizowane o najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych, których liczba na koniec 2025 r. przekroczyła 25 800. To właśnie praktyka sądowa w dużej mierze kształtuje realny wymiar realizacji prawa do informacji publicznej w trybie wnioskowym.

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

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

Koncentruje się na realnych problemach związanych z wykonywaniem prawa do informacji, oferując gotowe odpowiedzi i wzory pism przydatne w codziennej praktyce. Przyjmuje przy tym zdroworozsądkową perspektywę, podkreślając, że prawo do informacji publicznej – choć fundamentalne – nie ma charakteru absolutnego.

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.

Piotr Sitniewski – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; prowadzi szkolenia z zakresu dostępu do informacji publicznej w Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w Warszawie; prowadzi strony www.jawnosc.pl i www.jawnosc szkolenia.pl oraz podcast na YouTube (www.youtube.com/@jawnoscpl/podcasts), popularyzujące wiedzę o prawie do informacji i transparentności życia publicznego; autor 10 monografii z dziedziny jawności życia publicznego.



9 788384 381816 W04P01

ISBN 978-83-8438-181-6



9 788384 381816

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa