

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Pytania i odpowiedzi
Wzory pism

Piotr Sitniewski

WYDANIE **4**

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

**Pytania i odpowiedzi
Wzory pism**

Piotr Sitniewski

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

Mojemu Przyjacielowi Marcinowi Romejce

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?	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

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 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 2025 r. poz. 1691 ze zm.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- pr. pras.** – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- p.s.w.n.** – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)
- p.u.s.p.** – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 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 2022 r. poz. 902)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- u.p.p.** – ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)

u.o.d.p.w.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524)
u.pet.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684)
u.st.gm.	– ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
u.w.m.p.	– ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 440 ze zm.)

Publikatory i czasopisma

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
IWAP	– Informacja w Administracji Publicznej
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAIWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RP	– Radca Prawny
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny

SKO	- samorządowe kolegium odwoławcze
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

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 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 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 obowiązującego 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.

„Jeżeli wnioskowana przez prasę informacja ma charakter informacji publicznej, to jej udostępnienie lub odmowa jej udostępnienia powinna nastąpić w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc **prasa w tym zakresie nie korzysta z regulacji prawnych innych niż te, które dotyczą ogółu społeczeństwa**” (wyrok NSA z 24.02.2016 r., I OSK 763/15, LEX nr 2114270).

Pytanie 2. Czy podmiot obowiązany może badać uprawnienia do reprezentacji po stronie wnioskodawcy, jeżeli wnioskodawcą jest osoba prawna?

Tak, ponieważ fakt, że wnioskować może każdy, nie oznacza, że każdy może być reprezentowany przez dowolną osobę bez woli mocodawcy w tym zakresie. W przypadku gdy wnioskodawcą jest osoba prawna, istotne jest, aby podmiot ten był należycie reprezentowany, co powinno zostać zweryfikowane przez adresata wniosku na podstawie przedstawionych danych przez wnioskodawcę, jak również ogólnodostępnych jawnych rejestrów.

Artykuł 2 u.d.i.p. stanowi, że każdemu przysługuje prawo do informacji publicznej i jednocześnie od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania się interesem prawnym lub faktycznym. W opinii zarówno doktryny, jak i sądowej judykatury kwestie te nie budzą wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2009 r. stwierdził, że pojęcie „każdy” z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. „należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego. Termin «każdy» nie może być inaczej rozumiany, zważywszy cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej przecież dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej” (wyrok NSA z 16.12.2009 r., I OSK 1002/09, LEX nr 602573). Takie rozumienie terminu „każdy” potwierdza stanowisko TK zaprezentowane w wyroku z 2009 r., zgodnie z którym „termin «każdy» obejmuje osoby fizyczne, a także osoby prawne prawa prywatnego w zakresie praw konstytucyjnych, które przysługują osobom prawnym” (wyrok TK z 25.05.2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009/5, poz. 69, pkt 2 rozważań). Stąd też wnioskować o informacje publiczne może każdy i dane podmiotu będącego wnioskodawcą nie są z punktu widzenia zasad ustawy o dostępie do informacji publicznej istotne na etapie składania wniosku. Wprawdzie w 2015 r. TK wydał postanowienie (z 2.12.2015 r., SK 36/14, OTK-A 2015/11, poz. 189), w którym stwierdził: „konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie «obywatelom», a zatem osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim. Oznacza to, że stowarzyszenie nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, dotyczącej tego prawa”, jednak teza ta absolutnie „nie przyjęła się” w orzecznictwie sądów administracyjnych, które jednoznacznie od samego początku stwierdzają, że prawo do informacji przysługuje każdemu, a zatem osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej. Poza tym nie zapomi-

najmy, że postanowienia TK nie mają waloru powszechnego obowiązującego i mają odniesienie wyłącznie do danej sprawy. Dopiero wyrok TK ma walor powszechnego obowiązującego i po opublikowaniu staje się źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Stan faktyczny będący przedmiotem omawianego pytania wygląda następująco: osobą wnioskującą jest osoba prawna, co wynika z treści maila, w którym czytamy przykładowo: „W imieniu spółki/fundacji/stowarzyszenia/związku zawodowego etc. składam wniosek o udostępnienie informacji publicznej następującej treści...”. Zgodnie z art. 38 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Bez względu na formę organizacyjną osoby prawnej prawo do jej reprezentowania jest wprost zapisane w dokumencie o charakterze statutowym lub – w przypadku spółek handlowych – wynika z przepisów ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.). W przypadku stowarzyszeń art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261) wyraźnie stanowi, że wśród obligatoryjnych elementów treści statutu stowarzyszenia znajduje się sposób jego reprezentowania. W odniesieniu do fundacji art. 10 ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166) stanowi, że to zarząd fundacji kieruje jej działalnością oraz reprezentuje fundację na zewnątrz. W przypadku związków zawodowych zgodnie z art. 13 pkt 8 u.z.z. statut związku zawodowego określa w szczególności sposób reprezentowania związku oraz osoby upoważnione do zaciągania zobowiązań majątkowych w imieniu związku.

W takiej sytuacji każdy podmiot, do którego wpłynie tego typu wniosek, powinien bezwzględnie zbadać, czy osoba prawna będąca wnioskodawcą jest należycie reprezentowana.

Wymienione wyżej przepisy wskazują źródło formalne dla ustalenia, czy osoba wnioskująca ma prawo do reprezentowania osoby prawnej będącej wnioskodawcą. W myśl art. 28 § 1 p.p.s.a. osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądowną dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu. Określenie organów upoważnionych do działania w imieniu danej jednostki organizacyjnej wynika bądź z aktów prawnych powołujących do życia daną jednostkę lub regulujących jej funkcjonowanie, bądź – w przypadku braku stosownych regulacji ustawowych – z aktu określającego wewnętrzną strukturę jednostki i kompetencje organów, tj. statutu.

W omawianej kwestii sądy administracyjne wyrażają opinie, z których wynika, że należy rozróżniać między prawem każdego do informacji publicznej a prawem do bycia reprezentantem osoby prawnej jako wnioskodawcy. W jednym z wyroków WSA w Warszawie z 2007 r. czytamy, że ustawa „dopuszcza możliwość wystąpienia z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej każdemu, bez wykazania interesu prawnego

lub faktycznego i w tym sensie nie jest istotnym, kto tej informacji żąda. Natomiast nie oznacza to jednak, że jeżeli z takim wnioskiem występuje osoba prawna to nie należy badać, czy osoba/osoby w jej imieniu występujące są upoważnione do jej reprezentowania. Jest rzeczą oczywistą, że w sytuacji w której osoba fizyczna występuje w imieniu osoby prawnej i powołuje się na nią, to działa w jej imieniu, jako organ reprezentujący dany podmiot lub pełnomocnik, a nie na własną rzecz” (wyrok WSA w Warszawie z 30.04.2007 r., II SA/Wa 2404/06, LEX nr 319393). Takie ujęcie sprawy wcale nie oznacza, że do postępowania regulowanego ustawą o dostępie do informacji publicznej stosujemy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wiadomo bowiem, co wynika z wielu orzeczeń sądowych w tym zakresie, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie jedynie w wąskim, określonym w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., zakresie³. Dla zachowania pełnej rzetelności wyводу należy podkreślić, iż w judykaturze spotkać można również odmienne zapatrywania, w których szczególnie nacisk położono na odformalizowany charakter postępowania wszczynanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.02.2016 r., I OSK 873/15, LEX nr 2066477, Sąd wyraził stanowisko, zgodnie z którym „(...) postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone. Z tego względu np. brak autoryzowanego podpisu na wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie stanowi jego braku formalnego (...). Brakiem formalnym nie będzie także brak stosownego upoważnienia (pełnomocnictwa) do wystąpienia z wnioskiem o informację publiczną w imieniu innego podmiotu. (...) Sytuacja wygląda inaczej, gdy organ zobowiązany do udostępnienia informacji np. uznaje żadaną informację za informację przetworzoną, w związku z czym żąda wykazania interesu publicznego od wnioskodawcy albo w sprawie konieczne jest poniesienie kosztów przez wnioskodawcę, względnie by w sprawie chociażby potencjalnie zachodziła możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, albo też jakiegokolwiek innego aktu administracyjnego, który wiązałby się ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek. Dlatego też wniesienie wniosku w imieniu innego podmiotu wymaga załączenia do wniosku dokumentu zawierającego stosowne upoważnienie (pełnomocnictwo). Brak tego upoważnienia powinien zostać usunięty w postępowaniu naprawczym regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a.”

Moim zdaniem podmiot obowiązany, do którego wpływa wniosek, ma pełne prawo, a wręcz obowiązek, badać, czy osoba podająca się za reprezentanta osoby prawnej posiada do tego prawo w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub też przepisów o charakterze statutowym. Podobne stanowisko wyraziły I. Kamińska

³ Zob. wyroki WSA: w Bydgoszczy z 25.06.2013 r., II SAB/Bd 124/13, LEX nr 1351970; w Łodzi z 10.05.2012 r., II SAB/Łd 46/12, LEX nr 1166260; w Gliwicach z 24.02.2012 r., IV SAB/Gl 75/11, LEX nr 1121761; w Szczecinie z 24.11.2011 r., II SAB/Sz 127/11, LEX nr 1597244; postanowienia NSA: z 20.12.2011 r., I OW 161/11, LEX nr 1149488; z 14.03.2006 r., I OSK 243/06, LEX nr 939322; wyrok NSA z 16.03.2009 r., I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010/5, poz. 91.

i M. Rozbicka-Ostrowska, według których, „jeśli wniosek jest składany przez osobę prawną, stowarzyszenie rejestrowane, jednostkę organizacyjną, to zawsze istnieje obowiązek zbadania należytej reprezentacji”⁴. Tę opinię podzielił również skład orzekający WSA w Lublinie w wyroku z 25.10.2016 r., II SAB/Lu 128/16, LEX nr 2206946, w którym czytamy: „podmiot obowiązany, do którego wpływa wniosek o udostępnienie informacji publicznej, ma pełne prawo badać, czy osoba podająca się za reprezentanta osoby prawnej posiada do tego prawo w świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub też przepisów o charakterze statutowym. W tej sytuacji podmiot obowiązany powinien więc podjąć czynności zmierzające do ustalenia, czy osoba podająca się za reprezentanta osoby prawnej, w której imieniu występuje z wnioskiem, ma prawo do takiej reprezentacji”.

W tej sytuacji podmiot obowiązany powinien podjąć czynności zmierzające do ustalenia, czy osoba podająca się za reprezentanta osoby prawnej, w której imieniu występuje z wnioskiem, ma prawo do takowej reprezentacji. Jeżeli podmiot obowiązany dysponuje numerem KRS, łatwo to sprawdzić, biorąc pod uwagę ogólną dostępność do KRS w tym zakresie online (<https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-kr>s).

Odmiennego zdania jest H. Knysiak-Molczyk, która twierdzi, że „w fazie wszczęcia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie ma znaczenia, jaki charakter prawny ma podmiot będący wnioskodawcą. Powyższa okoliczność nabiera znaczenia dopiero na etapie stwierdzenia przez organ obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, iż wniosek obejmuje żądanie udostępnienia informacji przetworzonej, lub prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie wskazanym w art. 5 u.d.i.p.”⁵. Podobne stanowisko wyraził WSA w Lublinie, stwierdzając, że „za brak formalny wniosku o udzielenie informacji publicznej nie można uznać braku pełnomocnictwa lub dokumentu potwierdzającego umocowanie określonych osób do reprezentowania osoby prawnej” (wyrok z 20.03.2012 r., II SAB/Lu 10/12, LEX nr 1164471). Osobiście nie podzielam tego poglądu, gdyż po 18 latach funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej panuje powszechny konsensus w wymiarze praktycznym obowiązywania tego aktu, że odformalizowanie ma swoje granice.

Moim zdaniem wynikająca z treści art. 2 ust. 1 u.d.i.p. **zasada, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, nie oznacza, że wnioskować o informację publiczną może każdy w imieniu każdego**. Czym innym bowiem jest nieograniczone prawo podmiotowe do informacji, a czym innym prawo do występowania w czyimś imieniu na zasadzie reprezentacji osoby prawnej. Również **w odformalizowanej**

⁴ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 167–168.

⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 222–223.

procedurze, jaką jest dostęp do informacji publicznej, powinna obowiązywać zasada tożsamości podmiotowej wnioskodawcy. Prawa do występowania z wnioskami o informacje publiczne przez każdego nie utożsamiałbym z prawem do wnioskowania w imieniu osoby prawnej bez jej wiedzy i zgody. Taka argumentacja prowadziłaby do absurdu. Eliminacja tego typu sytuacji już na początkowym etapie postępowania wszczętego na skutek złożenia wniosku w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może znacząco ograniczyć potrzebę dokonywania dalszych czynności przez podmiot obowiązany, jeżeli wnioskujący nie ma prawa do wnioskowania w imieniu osoby prawnej. Jednocześnie merytorycznie w pełni akceptuję argumentację H. Knysiak-Molczyk zacytowaną wyżej, jednak uważam, że w sytuacji gdy wnioskodawcą jest osoba prawna, należyta reprezentacja wnioskodawcy powinna być badana już na wstępnym etapie postępowania, czyli złożonego wniosku. Czym innym jest wniosek złożony przez osobę fizyczną, a czym innym wniosek złożony przez osobę prawną. Nie należy do kompetencji adresata wniosku korygowanie treści wniosku w zakresie oznaczenia wnioskodawcy. Jeżeli z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej występuje osoba prawna, to należy przyjąć, iż działa ona przez uprawnionego przedstawiciela. Osoba fizyczna składająca wniosek w imieniu osoby prawnej powinna legitymować się stosownym umocowaniem do jej reprezentacji. W takiej sytuacji adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie jest uprawniony do dokonywania zmiany strony wnioskującej, ale powinien zweryfikować właściwość reprezentacji osoby prawnej – może badać, czy osoba fizyczna, która podpisała i złożyła wniosek, posiada prawo reprezentowania osoby prawnej. Innymi słowy, dopuszczalne jest badanie, czy wnioskodawca będący osobą prawną działa za pośrednictwem należycie umocowanego reprezentanta.

Jednocześnie warto mieć na uwadze fakt, że jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii bez wyraźnej opinii NSA, np. w formule uchwały NSA (7)⁶, lub interwencji ustawodawcy zawsze będzie budzić wątpliwości. Ten sam zresztą problem występuje w elemencie anonimowości wnioskodawcy o czym dalej w treści książki.

Reasumując: w razie wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej od osoby podającej się za reprezentanta osoby prawnej należy wystosować pismo z prośbą o przedstawienie informacji, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że osoba składająca wniosek ma prawo reprezentować osobę prawną, która jest wnioskodawcą (**WZÓR nr 3**). Jednocześnie w piśmie tym należy wskazać rozsądny termin (sugeruję 7 dni) na przedstawienie dokumentów, pamiętając, że termin rozpatrzenia sprawy jest krótki – wynosi 14 dni (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.)⁷. W razie potrzeby zawsze można w tym samym piśmie wskazać nowy termin na rozpatrzenie sprawy. **Jeżeli w wyzna-**

⁶ Dotychczas NSA podjął trzy uchwały w składzie 7 sędziów NSA w zakresie spraw z kategorii dostępu do informacji publicznej: z 9.12.2013 r., I OPS 7/13 i I OPS 8/13, oraz z 11.04.2005 r., I OPS 1/05 – wszystkie dostępne w CBOSA.

⁷ Więcej na temat terminów zob. pyt. nr 22–31.

czonym czasie podmiot wnoszący nie przedstawi uwiarygodniających informacji w tym zakresie, należy prowadzić dalej sprawę, traktując ją jako wniosek złożony przez osobę fizyczną.

Pytanie 3. Czy organy administracji publicznej mogą składać wnioski o udostępnienie informacji publicznej?

Możliwości takiej nie sposób wykluczyć, w myśl zasady, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest sprawowanie społecznej kontroli wobec rządzących.

Starając się udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy odnieść się do podstawowych i fundamentalnych założeń, jakie przyświecały twórcom prawa do informacji publicznej opartego na ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Z lektury prac parlamentarnych nad projektem ustawy wynika, że podczas opracowywania ustawy o dostępie do informacji publicznej na pierwszy plan została wysunięta zasada bezpłatnego informowania obywateli w sposób zapewniający aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku, a także w odpowiednim do tego czasie. W wymiarze społecznym i politycznym obywatele uzyskali realne możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. W opinii Biura Ekspertyz i Analiz Sejmowych w opisie przedmiotowej ustawy o dostępie do informacji publicznej znalazło się stwierdzenie, że ma ona na celu uregulowanie zasad realizacji normy zapisanej w art. 61 Konstytucji RP, czyli prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (Sejm RP III kadencji, druk nr 2094 z 30.06.2000 r., s. 16, 19, 21). W stanowisku Rządu RP z 14.12.2000 r. wobec projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej czytamy, że „właściwa realizacja prawa obywatela do tego aby wiedzieć traktowana jest przez współczesną społeczność międzynarodową jako miernik praworządności, a otwartość struktur władzy publicznej traktowana jest jako miernik demokratycznego państwa. Działalność władz publicznych ma być otwarta dla obywateli, tak aby mogli oni uzyskać wszelkie – poza wyłączonymi na zasadzie wyjątku – informacje według swojego wyboru, niezależnie od informacji, przekazywanej obligatoryjnie przez organy władzy publicznej” (pismo nr DSPR-140-96(2)/00 do druku nr 2094, s. 2).

Zdaniem NSA prawo dostępu do informacji publicznej „ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny cha-

rakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji” (wyrok NSA z 1.10.2010 r., I OSK 1149/10, LEX nr 1611994). „W ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak określone konstytucyjne prawo obywatela służy umożliwieniu obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także jawności życia publicznego, określanego potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej” (uzasadnienie uchwały NSA (7) z 11.04.2005 r., I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005/4, poz. 63).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09, odrzucił skargę w sprawie udostępnienia informacji publicznej przez organ administracji publicznej, twierdząc, że w takich sytuacjach organ administracji publicznej nie posiada legitymacji procesowej do wnoszenia tego typu skargi. W sprawie, w której orzekł WSA, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia złożył skargę na bezczynność Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem WSA Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia nie mieści się w kategorii podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, określonych w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. To z kolei powoduje, że nie ma on interesu prawnego do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność podmiotu obowiązującego do udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem WSA przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. nie przewiduje uprawnienia organu administracji publicznej do występowania do innego podmiotu obowiązującego na podstawie art. 4 u.d.i.p. o udzielenie informacji. W postanowieniu WSA czytamy: „Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej jest informowanie obywateli o stanie «spraw publicznych», a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów. Tak więc, biorąc pod uwagę cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej przecież dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej, należy wskazać, iż sformułowanie «każdy» oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego” (teza postanowienia WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09, LEX nr 898495). Zbieżną opinię wyraził w 2015 r. WSA w Gdańsku, w orzeczeniu którego czytamy: „Termin «każdy», użyty w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych, a nie umożliwienie organom administracji pozyskiwania informacji od innych podmiotów publicznych. Zgodzić się bowiem należy, że «przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji. Tutaj mają zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej służy społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo» (P. Szustakiewicz, *Ius Novum* z 2010 r., nr 2,

s. 197»” (wyrok WSA w Gdańsku z 2.06.2015 r., II SAB/Gd 56/15, LEX nr 1751585). Analogiczne stanowisko odnajdziemy w postanowieniu NSA z 14.11.2024 r., III OSK 2112/24, LEX nr 3829907, w którym czytamy: „Wskazać należy, że dyspozycja art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) nie przewiduje uprawnienia organu administracji publicznej do występowania do innego podmiotu, zobowiązanego na podstawie art. 4 u.d.i.p., o udzielenie informacji. Użyty w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. zwrot «każdemu» oznacza zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Jednak termin ten («każdy») nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż ustawa ta ma służyć do «bezpłatnego informowania obywateli w sposób i czasie zapewniający aktualną wiedzę o stanie państwa, samorządów i instytucji publicznych oraz ich majątku». Celem u.d.i.p. jest informowanie obywateli o stanie «spraw publicznych», a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów. Tak więc, biorąc pod uwagę cel i sens u.d.i.p., należy wskazać, że sformułowanie «każdy» oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego, z wyłączeniem organów władzy publicznej (...)”.

Cytowane orzeczenie było zbieżne z poglądem P. Szustakiewicza, który wychodził z założenia, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą być narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania informacji publicznej. Do tego bowiem służą przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe⁸.

Odmienne stanowisko od powyższego wyraziła M. Jaśkowska w swojej glosie do postanowienia WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09. Jej zdaniem: „podmiotami uprawnionymi do wnioskowania o informacje publiczne mogą być także takie, które w innych sytuacjach mogą być podmiotami obowiązany. Generalnie rzecz biorąc, nic nie stoi zatem na przeszkodzie korzystaniu przez podmioty administracji publicznej, nawet przybierające status organu, z uprawnienia, z jakiego mogą one korzystać, będąc jednocześnie podmiotem prawa prywatnego”⁹. M. Jaśkowska przywołuje jako przykład takiego rozumienia zakresu podmiotowego prawa do informacji publicznej postanowienie NSA z 2009 r., w którym skład orzekający uchylił postanowienie WSA odrzucające skargę Prezesa NBP na beczynność Ministra Finansów w zakresie dostępu do informacji publicznej (postanowienie NSA z 28.10.2009 r., I OSK 508/09, LEX nr 612788). W postanowieniu tym NSA wyraził opinię, iż „fakt, że NBP jako osoba prawna działa na szczególnych warunkach – nie wyklucza możliwości uzyskania przez NBP informacji o działaniu organów władzy publicznej w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli zakres wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wynika z zakresu współdziałania NBP, jako banku centralnego

⁸ Glosa do postanowienia NSA z 28.10.2009 r., I OSK 508/09, cyt. za: M. Jaśkowska, *Glosa do postanowienia WSA z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09*, OSP 2011/9, s. 652.

⁹ M. Jaśkowska, *Glosa do postanowienia WSA...*, s. 655.

z organami władzy publicznej”. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z 28.04.2016 r. (I OSK 2658/14, LEX nr 2081159): „Realizacja zadań ustawowych przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów (...) jest więc zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jedną z form funkcjonowania państwa. Tym samym usprawnienie i polepszenie funkcjonowania tego podmiotu, wpłynie także na usprawnienie i polepszenie funkcjonowania państwa. W rezultacie uznać należy, że w niniejszej sprawie wnioskodawca wykazał istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu przez niego żądanej informacji, co w konsekwencji uprawnia ten podmiot do uzyskania wnioskowanej informacji przetworzonej”.

Dla klarowności i uczciwości przekazu warto jednak wskazać, że w orzecznictwie sądowym znajdziemy również opinie odmienne: „Kryterium podmiotowe określone terminem «każdy», w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może odnosić się do organów administracji publicznej, gdyż celem ustawy jest zapewnienie dostępu do informacji o stanie spraw publicznych podmiotom prawa prywatnego, a nie do przekazywania informacji publicznej pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym tej samej jednostki administracji samorządowej (...). Sąd doszedł do przekonania, że przewodniczący rady gminy nie jest podmiotem prawa prywatnego i dlatego uzyskanie informacji publicznej o organie wykonawczym tej samej gminy nie mogło nastąpić w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej do uzyskania informacji na potrzeby rady gminy” (wyrok NSA z 6.09.2016 r., I OSK 783/16, LEX nr 2143041). Zdaniem NSA: „Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia «każdemu», ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Zwrot «każdy» należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego. Termin «każdy» nie może być inaczej rozumiany, zważywszy na cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej” (wyrok NSA z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13, LEX nr 1463438). Zdaniem WSA w Gdańsku: „Wójt Gminy jako organ administracji publicznej nie jest uprawniony do żądania udostępnienia mu informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...). Ustawa ta służy bowiem realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskania informacji o działaniach władzy i sprawach publicznych, a nie przekazywaniu informacji między organami władzy publicznej, czy też między organami władzy publicznej” (wyrok WSA w Gdańsku z 13.11.2014 r., II SA/Gd 591/14, LEX nr 1603597). Zdaniem WSA w Olsztynie: „Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Analiza art. 2 ust. 1 tej ustawy zawierającego pojęcie «każdemu» oznacza, że ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji uprawnienia obywatelskie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na zasadach określonych w tej ustawie. Przy czym słowo «każdy» należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego” (wyrok WSA w Olsztynie z 13.12.2012 r., II SA/Ol 1316/12, LEX nr 1235179).

Musimy zdać sobie sprawę z faktu, że **jednoznaczne rozróżnienie możliwości tych trybów jest bardzo trudne**. Życie przynosi bowiem tak różne stany faktyczne, których ustawodawca nie mógł przewidzieć, że mogą się pojawiać wątpliwości, co zresztą dzieje się w praktyce. Uważam, że prawo do informacji publicznej ze swej istoty jest prawem przysługującym każdemu (osobom fizycznym, osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej) i jest ukierunkowane na bycie poinformowanym o tym, w jaki sposób władza publiczna wykonuje swoje obowiązki.

Cel, dla którego ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchwalona, sprawdza się moim zdaniem do formuły 3 × rz: **rzządzony pyta rządzącego, jak on rządzi, jak wydaje środki publiczne, w jakim zakresie stosuje władztwo publiczne zarówno w wymiarze imperium, jak i dominium**. Kto zatem w tak zarysowanym układzie jest tym rządzonym? Czy tylko obywatel? No nie, mogą to być w sposób oczywisty również podmioty, które w innym układzie są podmiotami obowiązany- mi do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlaczego mielibyśmy pozbawiać dyrektora szkoły podstawowej prawa do zadania pytania w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej kuratorowi oświaty z całkiem innego województwa? (choć dokonane tu wskazanie właściwości miejscowej kuratora nie ma dla sprawy żadnego znaczenia) Czy rzeczywiście wójt gminy X nie może w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zadać pytania regionalnej izbie obrachunkowej z innego województwa? W moim przekonaniu prawo do informacji publicznej należy traktować jak prawo do bycia poinformowanym, które zostało przewidziane jako instrument szeroko rozumianej kontroli społecznej sprawowanej wobec organów władzy publicznej i innych podmiotów, którym przysługuje tzw. *imperium* publiczne w celu wykonywania zadań publicznych. I nie można z tego procesu wykluczyć również tych podmiotów, które w innej konfiguracji prawno-faktycznej same byłyby obowiązane do udzielania informacji publicznej.

Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej zostało ukształtowane przede wszystkim jako instrument służący rządzonym – tym, którzy podlegają władzy publicznej – a nie tym, którzy ją sprawują, czyli rządzącym. Istotą tego prawa jest umożliwienie oceny sposobu wykonywania władzy przez podmioty administrujące sprawami publicznymi. Nie można jednak interpretować go w ten sposób, że podmioty, które w pewnych obszarach same realizują funkcje władcze, zostają tym samym automatycznie wyłączone z kręgu uprawnionych do korzystania z tego prawa w odniesieniu do innych organów czy instytucji publicznych. Interpretacja przepi- sów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może prowadzić do kategorycz- nego wyłączenia określonych grup z kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków, skoro ustawodawca ukształtował tę kategorię w sposób niezwykle szeroki i liberalny. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których korzystanie z prawa dostępu do informacji publicznej przez dany podmiot należałoby uznać za niedo- puszczalne. Przykładowo, jeżeli pomiędzy podmiotami zachodzi stosunek nadzoru,

to trudno uznać za właściwe, aby organ nadzoru pozyskiwał informacje od organu nadzorowanego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowując: tryb dostępu do informacji publicznej powinien być stosowany wszędzie tam – przy założeniu spełnienia przesłanek podmiotowych i przedmiotowych – gdzie przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują odrębnych, szczególnych formuł informacyjnych, które mogłyby wyłączać stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Relacja pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej – rozumianą jako ogólny tryb dostępu do informacji – a przepisami szczególnymi powinna być w istocie rozpatrywana w kontekście art. 1 ust. 2 tej ustawy, stanowiącego normę generalną regulującą kolizję pomiędzy jej przepisami a regulacjami innych ustaw. Opowiadam się za kierunkiem interpretacyjnym, zgodnie z którym – z uwagi na możliwe skomplikowane relacje pomiędzy podmiotami administrującymi sprawami publicznymi – odrzucanie skarg składanych przez podmioty będące jednocześnie samoistnie podmiotami obowiązwanymi do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej powinno dotyczyć jedynie sytuacji oczywistych, co zawsze pozostaje w ocenie składu orzekającego w sądzie administracyjnym kontrolującym proces realizacji prawa do informacji publicznej.

Pytanie 4. Czy osoba fizyczna może wnioskować w imieniu innej osoby fizycznej?

Tak, jednak powinna w takiej sytuacji przedstawić stosowne pisemne pełnomocnictwo. W przeciwnym wypadku będzie to wniosek złożony przez nią samą, a nie w czyimś imieniu.

Istotą rozważanego zagadnienia jest ustalenie, czy w imieniu osoby fizycznej inny podmiot – również osoba fizyczna – może skutecznie wystąpić z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a jeżeli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, to czy konieczne jest uprzednie legitymowanie się odpowiednim pełnomocnictwem. Jak zostało to już wcześniej wzmiankowane, prawo do informacji przysługuje każdemu, przez co należy rozumieć osoby fizyczne, osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, tzw. ułomne osoby prawne. Są to jednostki, które mogą być podmiotem stosunków cywilnoprawnych, m.in. mogą nabywać i zbywać prawa zbywalne, uczestniczyć w obrocie gospodarczym, jednak ich ułomność polega na tym, że nie posiadają osobowości prawnej, choć na mocy ustawy posiadają zdolność prawną. Przez zdolność prawną rozumie się zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w prawie cywilnym. Zdolności prawnej nie można się zrzec, zostać jej pozbawionym ani jej ograniczyć. Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

Zdaniem NSA „wniesienie wniosku w imieniu innego podmiotu wymaga załączenia do wniosku dokumentu zawierającego stosowne upoważnienie (pełnomocnictwo). Brak tego upoważnienia winien zostać usunięty w postępowaniu naprawczym regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a.” (wyrok NSA z 4.02.2016 r., I OSK 896/15, LEX nr 2066479)¹⁰. Jeżeli zatem z treści otrzymanego wniosku wynika, że podpisujący się pod wnioskiem występuje w czyimś imieniu, podmiot obowiązany powinien podjąć działania zmierzające do wyjaśnienia, czy osoba podająca się jako działająca w czyimś imieniu ma stosowne w tym zakresie pełnomocnictwo (**zob. WZÓR nr 4**). Fakt, że z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, iż wnioskować o informacje może każdy, nie oznacza, że nie obowiązują uniwersalne zasady reprezentacji i działania w czyimś imieniu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie znosi tych zasad i są one nadal obowiązujące w kontekście oceny, czy wnioskujący w czyimś imieniu jest właściwie umocowany do wnioskowania o informacje publiczne w imieniu innej osoby. W cytowanym wyżej wyroku NSA stwierdza, że wniesienie wniosku w imieniu innego podmiotu wymaga załączenia do wniosku dokumentu zawierającego stosowne upoważnienie (pełnomocnictwo), ale dopiero jeżeli w sprawie istnieje potrzeba wydania decyzji (I OSK 896/15). Osobiście uważam, że zawsze gdy w sprawie występuje osoba fizyczna w czyimś imieniu, musi zostać zbadana kwestia właściwego umocowania do takiego działania. Brak tego upoważnienia winien zostać usunięty w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a., nie tylko wtedy, gdy musi być wydana decyzja. Dodatkowym argumentem za takim podejściem do sprawy jest fakt, że wnioskodawca nie może być anonimowy, a przecież jeżeli uznamy, że adresat nie musi badać właściwego umocowania do działania w czyimś imieniu, dopuszczamy *de facto* do składania wniosków anonimowych. Stosowana argumentacja musi być systemowo logiczna i spójna, dlatego uważam, że zawsze musi być badana kwestia, czy osoba fizyczna występująca w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w czyimś imieniu posiada stosowne pełnomocnictwo.

Podstawową regulację prawną pełnomocnictwa znajdziemy w Kodeksie cywilnym w art. 98–109. Pełnomocnictwo ogólne obejmuje umocowanie do czynności zwykłego zarządu. Do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebne jest pełnomocnictwo określające ich rodzaj, chyba że ustawa wymaga pełnomocnictwa do poszczególnej czynności. Pełnomocnictwo ogólne, jakie jest właściwe dla złożenia w czyimś imieniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, powinno być pod

¹⁰ Identyczne stanowisko zajął NSA w wyrokach z 4.02.2016 r.: I OSK 831/15, LEX nr 2036145; I OSK 830/15, LEX nr 2036144; I OSK 873/15, LEX nr 2066477; jak również: WSA w Krakowie w wyroku z 12.05.2016 r., II SAB/Kr 72/16, LEX nr 2050322; WSA w Poznaniu w wyrokach z 5.01.2015 r.: II SAB/Po 124/14, LEX nr 1629254 i II SAB/Po 125/14, LEX nr 1629255; WSA w Warszawie w wyrokach z 27.02.2015 r.: II SAB/Wa 900/14, LEX nr 1748238; II SAB/Wa 889/14, LEX nr 1747066; II SAB/Wa 914/14, LEX nr 1752041; II SAB/Wa 913/14, LEX nr 1747031; II SAB/Wa 888/14, LEX nr 1750433, oraz w wyrokach: z 10.04.2015 r., II SAB/Wa 885/14, LEX nr 1739659; z 8.05.2015 r., II SAB/Wa 1118/14, LEX nr 1723809; z 17.09.2015 r., II SAB/Wa 1021/14, LEX nr 1971778.

rygorem nieważności udzielone na piśmie. Zgodnie z art. 100 k.c. okoliczność, że pełnomocnik jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych, nie ma wpływu na ważność czynności dokonanej przez niego w imieniu mocodawcy. Zatem, by móc skutecznie złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej w czyimś imieniu, pełnomocnik musi posiadać przynajmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Ważne jest bowiem, czy mocodawca posiada pełną zdolność do czynności prawnych, gdyż to on staje się wnioskodawcą, a pełnomocnik działa wyłącznie w jego imieniu i nie jest stroną ani wnioskodawcą w procedurze zainicjowanej złożonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

Podsumowując, wyrażam niezmiennie stanowisko, że użycie słowa „każdy” nie uprawnia do nieograniczonego usurpowania sobie prawa do działania w imieniu innych osób fizycznych, w sytuacji gdy osoby te nie wyraziły na to zgody. Termin „każdy” należy interpretować w kontekście zakazu stosowania rozwiązań o charakterze dyskryminacyjnym, a nie jako przyznanie każdemu prawa do reprezentowania kogokolwiek bez wyraźnego upoważnienia mocodawcy. Innymi słowy, powszechność tego pojęcia nie implikuje prawa do działania w imieniu osób trzecich wbrew ich woli. Odmierna interpretacja prowadzić będzie do chaosu.

Pytanie 5. Czy fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?

Z formalnego punktu widzenia nie ma to żadnego znaczenia przy wnioskowaniu o informację prostą. Może mieć znaczenie, jeżeli dziennikarz wnioskuje o informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Ustalenie, kto składa wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w sensie formalnym nie ma żadnego znaczenia dla dalszego procedowania wniosku. Pytać może każdy i na dodatek nie musi wykazywać się żadnym interesem prawnym lub faktycznym w tym zakresie. Prawo do informacji, ale i ograniczenia tego prawa są jednakowe wobec każdego wnioskującego. Prawna relewantność celu, którym kieruje się wnioskodawca, wynika wprost z treści art. 2 ust. 2 u.d.i.p., w którym czytamy: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

Zwracam uwagę, że w momencie gdy weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznej, znowelizowane zostało również Prawo prasowe. Dodano art. 3a, zgodnie z którym: „W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”¹¹. Tym

¹¹ Art. 3a został dodany przez art. 24 pkt 1 u.d.i.p. z dniem 1.01.2002 r.

samym z formalnego punktu widzenia zrównano status wszystkich wnioskodawców, zarówno tych będących dziennikarzami, jak i tych, którym ten status nie przysługuje. Formalnie katalog uprawnień przysługujących przedstawicielom mediów oraz zwykłym wnioskodawcom niebędącym dziennikarzami jest tożsamy. W tym kontekście należy odnotować, iż zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 7 ust. 2 pkt 5 pr. pras. dziennikarzem jest osoba, która redaguje, tworzy lub przygotowuje materiały prasowe, pozostając w stosunku pracy z redakcją bądź wykonując taką działalność na jej rzecz i z jej upoważnienia. W Prawie prasowym, o czym niejednokrotnie zapominają sami dziennikarze, istnieją dwie odmienne, prawem określone procedury informacyjne umożliwiające uzyskiwanie informacji. Artykuł 3a pr. pras. odsyła każdego dziennikarza do treści ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli zadaje on pytanie podmiotowi obowiązanyemu do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. art. 4 u.d.i.p.) i jednocześnie wnioskuje o informacje o sprawach publicznych. Prawo prasowe odsyła dziennikarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej we wszystkich aspektach realizacji prawa do informacji, zarówno materialnych, jak i proceduralnych. Złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez dziennikarza z powołaniem się na przepisy Prawa prasowego nie powoduje samo w sobie żadnych szczególnych skutków prawnych. W praktyce bowiem wnioski tego rodzaju są i tak rozpatrywane w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, co pozostaje w pełnej zgodzie z treścią art. 3a pr. pras., który jednoznacznie odsyła do tej ustawy. Jeżeli natomiast dziennikarz pragnie zadać pytanie podmiotom niebędącym obowiązanyymi do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 4 pr. pras. określa je jako: przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych¹² oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku), podmioty takie są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. Należy zatem stwierdzić, iż prawo do informacji o sprawach publicznych wykonywane przez dziennikarzy podlega co do zasady temu samemu reżimowi prawnemu, który znajduje zastosowanie wobec każdego innego wnioskodawcy. Przedstawiciele mediów dysponują jednak dodatkowym uprawnieniem do zadawania pytań, przewidzianym w art. 4 ust. 1 pr. pras., które nie przysługuje zwykłym obywatelom. W tym zakresie prasa korzysta z szerszego

¹² Zob. art. 9 u.f.p. określający, jakie podmioty tworzą sektor finansów publicznych: „1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 2a) związki metropolitalne; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; 15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny”.

zakresu uprawnień informacyjnych niż przeciętny uczestnik życia publicznego. „Zauważyć przy tym trzeba, że w zakresie dostępu do informacji publicznej prasa nie ma pozycji uprzywilejowanej, ponieważ, zgodnie z art. 3a Prawa prasowego, w zakresie tym podlega wprost regulacjom ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyrok WSA w Krakowie z 18.11.2020 r., II SAB/Kr 154/20, LEX nr 3110189).

Tego rodzaju dualne ujęcie uprawnień informacyjnych zawartych w Prawie prasowym znajduje szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych:

1. **„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);
2. „Gdy wniosek o udzielenie informacji publicznej pochodzi od prasy, dla wskazania właściwego trybu dostępu do określonej informacji, decydujące znaczenie ma ocena charakteru adresata wniosku (...). Jeżeli wnioskowana przez prasę informacja ma charakter informacji publicznej, to jej udostępnienie lub odmowa jej udostępnienia powinna nastąpić w trybie u.d.i.p., a więc prasa w tym zakresie nie korzysta z regulacji prawnych innych niż te, które dotyczą ogółu społeczeństwa. Odrębny tryb udzielania prasie informacji uregulowany został w art. 4 Prawa prasowego i w tym zakresie prasa korzysta z regulacji specjalnie dla niej przewidzianej, która poszerza katalog podmiotów obowiązanych do udzielania informacji o podmioty niewymienione w ustawie o dostępie do informacji publicznej i ustanawia autonomiczny tryb weryfikacji wywiązania się z obowiązku udzielenia prasie informacji w oparciu o tę regulację (...). Oznacza to, że udostępnienie prasie informacji – która ma walor informacji publicznej w rozumieniu wymienionej wyżej ustawy – odbywa się w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie w trybie art. 4 ustawy Prawo prasowe. Dziennikarz traktowany jest tak samo jak każdy inny obywatel składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Z kolei regulacja zawarta w art. 4 ustawy rozszerza katalog podmiotów obowiązanych do udzielania prasie informacji o podmioty niewymienione w ustawie o dostępie do informacji publicznej, tj. o przedsiębiorców i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku” (wyrok NSA z 24.02.2016 r., I OSK 763/15, LEX nr 2114270);
3. Sądy administracyjne zwracają również uwagę, że w sytuacji, gdy wnioskujący powołuje się na fakt bycia dziennikarzem, powinien ten fakt uwiarygodnić. Zdaniem NSA: „Aby (...) wniosek składany w trybie art. 4 ust. 1 u.p.p. [ustawy – Prawo prasowe, P.S.], mógł być rozpoznany zgodnie z przepisami ustawy prawo prasowe, nie jest wystarczające powołanie się przez kogokolwiek na fakt bycia dziennikarzem nawet konkretnego tytułu prasowego, jak i na upoważnienie redaktora naczelnego. Koniecznym jest wykazanie, że wniosek ten pochodzi od prasy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 u.p.p. W sytuacji zatem, gdy wnosi go osoba niebędąca redaktorem naczelnym i powołująca się na fakt bycia dziennikarzem konkretnego dziennika, winna tę okoliczność udokumentować

stosownym dokumentem. Powinna zatem wykazać, że jest osobą zajmującą się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostającą z redakcją w stosunku pracy albo zajmującą się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji. Za udokumentowanie powyższej okoliczności nie może zostać uznane złożenie wniosku na papierze firmowym z logo i nagłówkiem dziennika (...), jak i powoływanie się na upoważnienie redaktora naczelnego, które jednak do wniosku nie zostało dołączone. Nie można bowiem wykluczyć chociażby sytuacji użycia firmowego papieru przez innych pracowników redakcji, a nie tylko przez jego dziennikarzy. Za potwierdzenie złożenia wniosku przez dziennikarza danego dziennika nie może zostać również uznane wniesienie do sądu administracyjnego skargi przez redaktora naczelnego tego dziennika” (wyrok NSA z 26.02.2016 r., I OSK 438/15, LEX nr 2036113).

Status osoby pytającej jest szczególnie istotny, jeżeli z treści złożonego wniosku wynika, że mamy do czynienia z informacją publiczną wymagającą przetworzenia (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), czyli tzw. informacją przetworzoną. Dla uznania, że zachodzi szczególna istotność z punktu widzenia interesu publicznego, może mieć znaczenie, kto jest wnioskodawcą, jaka jest jego pozycja społeczna, jak kształtowała się jego dotychczasowa aktywność w danym obszarze. Te aspekty mogą być ważnym elementem pozwalającym na uznanie, że zachodzi przesłanka z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., by podmiot obowiązany przystąpił do przetworzenia. Jednak nie oznacza to, i nie powinno być w taki sposób rozumiane, że istnieją stanowiska, pełnione funkcje społeczne, które automatycznie dają prawo do uznania, że skoro pyta dana osoba, to zachodzi szczególna istotność z punktu widzenia interesu publicznego, by dokonać przetworzenia. Nie istnieją takie stanowiska i funkcje, których piastowanie dawałoby automatycznie podmiotowe prawo osobie je zajmującej do uzyskania informacji publicznej przetworzonej w każdej konfiguracji. Nie można z góry założyć, że np. radny, dziennikarz, sołtys czy rektor uczelni wyższej, składając wniosek o informację publiczną wymagającą przetworzenia, zawsze powinni spotkać się z pozytywną reakcją w tym zakresie. Każdy stan faktyczny ma charakter indywidualny, a każdy wniosek cechuje się własną, niepowtarzalną specyfiką. Należy jednak ze szczególną wnikliwością analizować przypadki, w których o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej wnioskuje dziennikarz. Kluczowe znaczenie ma przy tym treść sformułowanego pytania oraz zakres możliwości, jakimi dysponuje wnioskujący w zakresie wykorzystania uzyskanej informacji w interesie publicznym, zwłaszcza w sytuacjach, gdy interes ten ma charakter szczególnie istotny.

Zwrócił na ten fakt uwagę TK w wyroku z 18.12.2018 r. (SK 27/14, LEX nr 2592889), w którym czytamy m.in.: „(...) zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, kto jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej.

Nie chodzi przy tym o jakieś indywidualne cechy określonego podmiotu, zwłaszcza takie, na które nie ma on żadnego wpływu, lecz chodzi o możliwość realnego i efektywnego zaangażowania się przez ten podmiot w wykorzystanie dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. Uprawnienie to nie służy zatem wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym uzyskaniem informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi, gdyż cel ten jest co najwyżej ukierunkowany na podstawowe «niekwalifikowane» realizowanie interesu publicznego”.

W doktrynie wyrażony został pogląd, że **charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku.** „(...) prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej” (wyrok NSA z 18.22.2022 r., III OSK 1643/21, LEX nr 3747780). „Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny (...) lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu (...). Do kategorii podmiotów mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem” (wyrok NSA z 12.06.2014 r., I OSK 2721/13, LEX nr 1518016).

Pragnę dokonać wyraźnego rozróżnienia sytuacji jednostkowych od istnienia generalnej zasady stosowanej do wszystkich stanów faktycznych. Nawet jeżeli w danej sytuacji dziennikarz otrzymał informacje przetworzone, nie oznacza to, że w każdej innej sytuacji wniosek złożony przez radnego musi być automatycznie uznany za działanie, któremu przyswieca szczególna istotność dla interesu publicznego. Jeżeli wnioskodawca będący dziennikarzem branży motoryzacyjnej powołuje się na swój status, a treść wniosku odnosi się do obszaru np. ochrony praw zwierząt i mamy do czynienia z wnioskiem o informację przetworzoną, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w tej sytuacji ten właśnie dziennikarz ma jakikolwiek wpływ na ten obszar. „Użycie przez ustawodawcę pojęć nieostrych, jakim jest **pojęcie interesu publicznego** wymaga dokonania jego interpretacji przez organ w sprawie orzekający, który nie jest w tym zakresie związany interpretacją przyjętą przez inne organy w podobnych sprawach (...). **Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem szerokim i nieostrym, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje ono interes ogółu (określonej wspólnoty), a nie jedynie interesy indywidualne**” (wyrok NSA

z 10.01.2014 r., I OSK 2111/13, LEX nr 1477545). „Skuteczne działanie w ramach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji Państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. W kwestii udzielenia przez organ administracji informacji publicznej interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania Państwa, wpływu na usprawnienie działania jego organów” (wyrok NSA z 9.10.2012 r., I OSK 1737/12, LEX nr 1234020). „(...) wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniające uwzględnienie wniosku o udostępnienie przetworzonej informacji publicznej ma zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z 19 marca 2024 r., III SA/Gl 47/24)” (wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2024 r., II SA/Kr 388/24, LEX nr 3725533).

Pytanie 6. Czy fakt, że wnioskodawcą jest radny, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?

To może mieć znaczenie, ale tylko przy wnioskowaniu o informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Z formalnego punktu widzenia fakt, że wnioskodawcą jest osoba będąca radnym, nie ma żadnego znaczenia. Treść art. 2 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji przysługuje każdemu, nie pozbawia w żadnym stopniu również radnego prawa do informacji. Jeżeli natomiast mamy do czynienia w sprawie z informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., status osoby wnioskującej ma ogromne znaczenie dla ustalenia istnienia lub nieistnienia przesłanki szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego. Jest to sytuacja analogiczna jak opisana w pytaniu nr 5 w odniesieniu do wnioskodawcy będącego dziennikarzem. W takim też duchu należy odczytywać wyroki sądowe, które zapadają w tego typu sytuacjach. WSA w Kielcach stwierdził, że „na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w przypadku udostępniania informacji publicznej przetworzonej, nie jest istotne, kto się o nią ubiega, ale w jakim celu” (wyrok WSA w Kielcach z 7.11.2013 r., II SA/Ke 852/13, LEX nr 1426833). „Nie ma także znaczenia fakt, iż inne organy do których zwracał się skarżący, udzielały mu żądanej informacji” (wyrok WSA w Olsztynie z 16.12.2010 r., II SA/Ol 980/10, LEX nr 754137). Ocena „szczególnej istotności dla interesu publicznego” należy do podmiotu dysponującego informacją i to on musi wykazać brak istnienia tej przesłanki w decyzji odmownej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 8.10.2008 r., IV SA/Wr 352/08, LEX nr 549648). Zwrócił na ten fakt uwagę również TK w swoim wyroku z 18.12.2018 r. (SK 27/14, LEX nr 2592889), w całości poświęconym zjawisku przetworzenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., w którym czytamy m.in.: „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma **jedynie**