

THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION IN MODERN FORMS OF ITS PROVISION

PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A NOWOCZESNE FORMY JEGO UDOSTĘPNIANIA

Nikodem Kaczprzak^{A-F}

College of Interdisciplinary Individual Studies in Humanities and Social Sciences, University of Warsaw, Poland
Kolegium Międzydziedzinowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych, Uniwersytet
Warszawski, Polska

Kaczprzak, N. (2025). The right to public information in modern forms of its provision / Prawo do informacji publicznej a nowoczesne formy jego udostępniania. *Social Dissertations / Rozprawy Społeczne*, 19(1), 367-377. <https://doi.org/10.29316/rs/214434>

Authors' contribution /
Wkład autorów:

- A. Study design /
Zaplanowanie badań
- B. Data collection /
Zebranie danych
- C. Data analysis /
Dane – analiza
i statystyki
- D. Data interpretation /
Interpretacja danych
- E. Preparation of manu-
script /
Przygotowanie artykułu
- F. Literature analysis /
Wyszukiwanie i analiza
literatury
- G. Funds collection /
Zebranie funduszy

Tables / Tabele: 0

Figures / Ryciny: 0

References / Literatura: 58

Submitted / Otrzymano:

2025-06-29

Accepted / Zaakceptowano:

2025-11-19

Abstract: Analysis of the implementation of the right to public information in Poland in the context of modern forms of its disclosure.

Material and methods: Research of literature, Public Information Bulletins and responses to requests for access to public information submitted through various communication channels.

Results: In order to strengthen the right to public information, the author proposes expanding the catalogue of information that must be published in the Public Information Bulletin to include information already made available upon request, clarifying the legal definitions currently formulated by administrative court rulings, standardising practices, and providing training for public administration.

Conclusions: The conclusions point to the need to combine traditional and digital forms of information disclosure to ensure full transparency and effective public control.

Keywords: access to public information, Public Information Bulletin, social media, transparency of public life, civic participation

Streszczenie: Analiza realizacji prawa do informacji publicznej w Polsce w kontekście nowoczesnych form jej udostępniania.

Materiał i metody: Badania piśmiennictwa, Biuletynów Informacji Publicznej oraz odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej składanych za pomocą różnych kanałów komunikacji.

Wyniki: Aby wzmocnić prawo do informacji publicznej, autor proponuje rozszerzenie katalogu informacji obowiązkowo publikowanych w BIP o udostępnione już na wniosek informacje, doprecyzowanie definicji prawnych, formułowanych obecnie przez orzecznictwo sądów administracyjnych, ujednolicenie praktyk oraz szkolenia dla administracji publicznej.

Wnioski: Wnioski wskazują na konieczność łączenia tradycyjnych i cyfrowych form udostępniania informacji, aby zapewnić pełną przejrzystość i skuteczną kontrolę społeczną.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, Biuletyn Informacji Publicznej, media społecznościowe, jawność życia publicznego, partycypacja obywatelska

Adres korespondencyjny: Nikodem Kaczprzak, Kolegium Międzydziedzinowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927, Warszawa, Polska; email: n.kaczprzak@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-6644-5115

Copyright: © 2025 Nikodem Kaczprzak



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).

Wprowadzenie

Współczesne państwo demokratyczne opiera się na zasadzie jawności życia publicznego, a kluczowym narzędziem do jej realizacji jest prawo dostępu do informacji publicznej. Prawo to, uznane i określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi fundamentalne prawo człowieka i obywatela mające służyć realnej kontroli działań władz publicznych (Hubert, 2023)¹. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Konstytucja bezpośrednio kreuje to prawo po stronie każdego obywatela, a szczegółowe zasady i tryb dostępu realizacji tego prawa określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, dalej jako u.d.i.p. Ustawa ta poszerza krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji w stosunku do Konstytucji, przyznając to prawo „każdemu”, bez względu na to, czy jest obywatelem polskim czy cudzoziemcem^{2,3}. Co istotne, od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego⁴. Ten szeroki dostęp podmiotowy i brak wymogu wykazywania interesu są podstawowymi cechami polskiej regulacji, choć kwestia przyznania prawa „każdemu” była przedmiotem kontrowersji już na etapie prac nad ustawą (Banaszak, 2014). Samo pojęcie „informacji publicznej” użyte w ustawie jest niezwykle wieloznaczne i praktycznie obejmuje całą sferę działalności organów oraz instytucji publicznych. Mimo że ustawa nie zawiera klasycznej definicji tego pojęcia, jego zakres znaczeniowy był i jest intensywnie kształtowany przez autorytety naukowe w tej dziedzinie i orzecznictwo sądów administracyjnych (Miksa, 2014). Pojawiły się dwa główne sposoby ujmowania tego zagadnienia, podmiotowe oraz przedmiotowe. Ujęcie podmiotowe, koresponduje z treścią art. 61 Konstytucji RP, wiążąc pojęcie informacji publicznej ze wszystkim, co dotyczy szeroko rozumianej działalności podmiotów publicznych, bez względu na to, kogo taka działalność dotyczy, również sprawy indywidualne i kto jest autorem informacji (Jaśkowska, 2020). Zwolennicy tego podejścia podkreślają, że pojęcie „sprawa publiczna” z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie może być interpretowane w oderwaniu od Konstytucji i powinno obejmować wszelką działalność podmiotów publicznych, w tym sprawy indywidualne rozpatrywane przez te podmioty. To szerokie ujęcie jest przez część autorów uznawane za najbardziej spójne z duchem Konstytucji i ustawy. Z kolei ujęcie przedmiotowe, często zawęża zakres informacji publicznej, łącząc ją jedynie ze sprawami zbiorowości i wyłączając z tego zakresu sprawy indywidualne, określane jako sprawy *ad personam*. Jednakże, w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją dominujące poglądy, dla przykładu wyłączając spod pojęcia informacji publicznej oceny okresowe urzędników⁵. To nawiązywanie przez sądownictwo administracyjne do wąskiego ujęcia czy próba zdefiniowania nadużycia prawa jest przez niektórych uważane za

¹ Zgodnie z określoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa, państwo musi dążyć do stanu, w którym obywatele mają do niego zaufanie, na co wskazuje np. wyrok SN z 29 stycznia 2025 r., II NSNc 461/23.

² Doktryna wskazuje, że zwrot „każdemu” zastosowany w art. 2 ust. u.d.i.p. należy traktować dosłownie, co potwierdza NSA z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13 oraz TK w wyroku z 25.05.2009 r., SK 54/08.

³ Orzecznictwo wskazuje, że wniosek może zostać złożony przez podmiot uprawniony, ale nieujawniający swoich danych, tj. anonimowo, na co wskazuje NSA w wyroku z 14.11.2019 r., I OSK 692/18, uszczegóławiając to stanowisko w Wyroku z 20.03.2025 r., III OSK 999/24.

⁴ Mówi o tym art. 2 ust. 2 u.d.i.p., co potwierdzał wielokrotnie NSA, m.in. w wyroku z 24.01.2025 r., III OSK 2889/23, co tyczy się jednak jedynie informacji prostej, a nie przetworzonej.

⁵ Dla przykładu, okresowe oceny pracy pracowników samorządowych podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna tylko w przypadku osób, które są jednocześnie osobami pełniącymi funkcje publiczne, co potwierdza np. wyrok NSA w sprawie o sygn. I OSK 2434/16.

największe zagrożenie dla zasady jawności⁶. Krytycy tego podejścia wskazują na wewnętrzną niekonsekwencję, ponieważ charakter sprawy nie zmienia się w jej toku, a decyzje wydane w sprawach indywidualnych mają wyraźnie walor informacji publicznej (Jaśkowska, 2020). Niezależnie od przyjętego ujęcia w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że informacja publiczna odnosi się do sfery faktów, co powoduje, iż złożony wniosek może obejmować jedynie pytania o określone fakty, dane lub stany zjawisk istniejące w chwili udzielania informacji⁷. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu lub wytworzonych przez podmioty zobowiązane, bez względu na to, do kogo zostały skierowane i jakiej sprawy dotyczą. Są to zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeśli nie pochodzą wprost od niego. Informacja może przybierać różne formy, a także występować ustnie lub jako utrwalony opis rzeczywistości.

W kontekście nowoczesnych form udostępniania, ważną rolę odgrywa sposób przekazywania informacji publicznej. Udostępnienie informacji następuje w formie czynności materialno-technicznej, co odróżnia ten proces od postępowania administracyjnego zakończonego decyzją, która wydawana jest w przypadku odmowy⁸. Ustawa przewiduje różne sposoby udostępniania, w tym w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także przez zainstalowane w takich miejscach urządzenia umożliwiające zapoznanie się z informacją. Szczególnie istotnym i zarazem głównym kanałem udostępniania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej, który powszechnie uznany jest za podstawowe i racjonalne źródło zapoznawania się z informacją publiczną, realizujące podstawowe założenia prawa dostępu. Udostępnienie informacji w BIP wyłącza obowiązek udostępnienia jej na wniosek, ale tylko wtedy, gdy informacje tam zawarte odnoszą się bezpośrednio i konkretnie do meritum żądania i ich uzyskanie nie wymaga dodatkowych czynności⁹. W przeciwnym razie, samo odesłanie do BIP przez organ jest nieprawidłowe¹⁰. Przez BIP możliwe jest również przy odpowiednich zapisach w ustawach szczególnych, na podstawie art. 49 k.p.a. zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu¹¹.

Dbanie o aktualność i kompletność informacji w BIP, w tym publikowanie informacji udostępnionych na wniosek, może pomóc unikać obowiązku realizacji indywidualnych wniosków, co zmniejsza obciążenie aparatu administracji. Niemniej jednak, praktyka pokazuje, że popularnym trybem uzyskania informacji publicznej jest tryb wnioskowy. Pozwala on wnioskodawcy precyzyjnie określić jakiej informacji żąda i otrzymać ją w określonym terminie. Krąg podmiotów obowiązanych do jej udostępnienia jest otwarty¹². Udostępniając informację, podmiot zobowiązany jest zapewnić możliwość jej kopiowania lub wydruku oraz przesłanie lub przeniesienie na odpowiedni nośnik, zgodnie z formą wskazaną we wniosku¹³.

⁶ Dyskusja w tym przedmiocie pojawia się w wielu orzeczeniach NSA, m.in. z 17.05.2024 r., III OSK 76/23 czy z 26.01.2023 r., III OSK 7573/21.

⁷ Co potwierdza m.in. wyrok WSA w Gdańsku z 23.05.2018 r., II SAB/Gd 29/18 czy w wyroku NSA z 29.01.2021 r., III OSK 2468/21.

⁸ Potwierdza to m.in. wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2254/13.

⁹ Na co jasno wskazuje np. wyrok NSA z 21.06.2012 r., I OSK 770/12.

¹⁰ To po stronie organu jest zapewnienie, aby treści umieszczone w BIP były dostępne dla wnioskującego, co potwierdza m.in. wyrok NSA z 30.07.2024 r., III OSK 2843/23 czy z 21.11.2024 r., III OSK 833/23.

¹¹ Przykładem takiego przepisu jest m.in. art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa czy art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

¹² Na co wskazuje szerokie orzecznictwo NSA, w tym wyrok z 14.11.2024 r., III OSK 1704/24.

¹³ O czym mówi m.in. wyrok NSA z 26.11.2024 r., III OSK 900/23.

Nowoczesne formy udostępniania, zwłaszcza te wykorzystujące media elektroniczne i Internet, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkości udostępnienia informacji, co jest fundamentalne, gdyż informacja publiczna powinna być udostępniona jak najszybciej, aby spełniać swoje funkcje kontrolne, a przepis pozwalający na wydłużenie czasu na udzielenie informacji ponad 14-dniowy termin wykorzystywany w uzasadnionych sytuacjach¹⁴. Sposobem udostępniania informacji jest również umożliwienie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Pewną niedogodnością są sytuacje w których zapis transmisji obrad organu jest dostępny dopiero po jakimś czasie, co spowodowane jest nałożonym przez ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych obowiązku uzupełnia zapisu o napisy rozszerzone, co powoduje niekiedy długi czas oczekiwania na takie zapisy. Ostatnim wskazanym w ustawie sposobem jest publikacja informacji w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. To jak określa ustawa, specjalny system teleinformatyczny służący do udostępniania danych w postaci otwartej, w szczególności w formacie umożliwiającym ich odczyt maszynowy, wraz z metadanymi. Spełnia on funkcję uzupełniającą wobec BIP i jest dostosowany do maszynowego przetwarzania zamieszczonych w nim danych, co nie jest typową cechą BIP, a stanowi często kluczową rzecz w gospodarce cyfrowej i wzmacnia przejrzystość działania państwa. Trzeba przy tym pamiętać, że zasady ponownego wykorzystywania przewidują co do zasady bezpłatność, przy możliwej odpłatności na zasadzie podobnej jak w art. 15 u.d.i.p. oraz większych ograniczeniach w dostępie do tychże danych¹⁵.

W ramach artykułu spróbuje zaproponować swój głos w dyskusji, w jakim kierunku będzie ewoluowało udostępnienie informacji publicznej. Nie trudno bowiem zauważyć, że większość jednostek zobowiązanych do prowadzenia BIP traktuje to jedynie jako obowiązek, strony biuletynów są niekiedy przestarzałe, a także niedostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (Fluda-Krokos, 2019).

Pojęcie informacji publicznej i ograniczenia w jej dostępie

Definicję pojęcia informacji publicznej zawarta jest w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Przepis ten wskazuje, iż informacją w rozumieniu ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych. Poprzez wskazanie w art. 6 u.d.i.p. pewnego katalogu informacji ustawodawca dokonał pewnego doprecyzowania czym ona jest, jednakże przez zastosowanie pojęcia „w szczególności” wskazał, iż jest to katalog otwarty. To, czy pojęcie to jest wystarczająco dookreślone, jest przedmiotem dyskusji w literaturze przedmiotu (Piskorz-Ryń, Sakowska-Baryła, 2023), jednakże z racji obszerności tejże, pozwolę sobie tylko zaakcentować istnienie tego problemu. Na potrzeby omawianego tematu wystarczające moim zdaniem jest wskazanie, że informację publiczną definiuje się „jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji”. Podkreśla się, że taki charakter ma również

¹⁴ Wskazuje na to orzecznictwo WSA w Łodzi, wyrok z 6.02.2025 r., II SAB/Łd 143/24 oraz NSA, wyrok z 24.05.2024 r., III OSK 1633/22 czy wyrok z 21.03.2024 r., III OSK 611/23.

¹⁵ Szeroki katalog ograniczeń określony jest w art. 6 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów”¹⁶. Przy użyciu tych definicji, będę rozpatrywał tezy przedstawione w niniejszym opracowaniu.

Pomimo ogólnej zasady szerokiego dostępu i bezpłatności udostępniania informacji publicznej, ustawa przewiduje ograniczenia w tym przedmiocie. Najważniejsze z nich dotyczą ochrony informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych oraz prawa do prywatności osób fizycznych i ochrony ich danych osobowych, o czym stanowi art. 5 u.d.i.p. Innym ważnym ograniczeniem jest tajemnica przedsiębiorcy, lecz zastrzeżenie informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu o zamówienie publiczne musi spełniać wymogi ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Szczególną kategorią informacji publicznej, której udostępnienie jest ograniczone, jest informacja przetworzona. Pojęcie to często niestety jest nadużywane, głównie przez podmioty, które nie chcą udostępnić danej informacji np. ze względów politycznych (Konieczny, 2022). Fakt ten ułatwia również brak ustawowej definicji tego pojęcia, co wytworzyło sytuację, w której to sądy poprzez swoje orzecznictwo kształtują jej zasadnicze założenia. Przyjmuje się, że „przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy”¹⁷. Powoduje to, że zbiór informacji prostych, które wymagają np. analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem, również może stać się informacją przetworzoną. Udostępnienie informacji przetworzonej jest możliwe, jednakże wymagane jest wskazanie zakresu, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego również nie posiada definicji i pozostawione jest w ustawie w formie klauzuli generalnej. Przyjmuje się, że ów szczególny interes odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych ciał publicznych, a uzyskana informacja może realnie wpłynąć na poprawę funkcjonowania organów administracji publicznej i chronić przez to lepiej interes publiczny¹⁸. To na podmiocie zobowiązanym ciąży obowiązek wykazania, że żądana informacja jest przetworzona i w przypadku braku wykazania przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego, odmówienia jej udostępnienia w drodze decyzji¹⁹.

Dodatkowym wyzwaniem w realizacji prawa do informacji publicznej jest kwestia „nadużycia prawa do informacji publicznej”. Nadużycie może wystąpić, gdy cel i motywy zgłoszenia żądania jasno wskazują, że nie chodzi o dbałość o interes publiczny, na przykład, gdy wnioski dotyczą spraw publicznych, ale żądana informacja ma znaczenie wyłącznie dla wnioskodawcy, a nie dla jakichkolwiek spraw publicznych²⁰. Składanie dużej liczby wniosków, paraliżujących pracę urzędów, bywa wskazywane jako przykład nadużycia, jednakże brak jest regulacji prawnych które, przy zachowaniu zasad określonych w ustawie, zakazywałyby czy ograniczałyby takie zachowanie (Lebowa, Fermus-Bobowiec, 2022). Możliwość żądania wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przy informacji przetworzonej jest środkiem zapobiegającym nieuzasadnionym wnioskom w tym zakresie, ale nie istnieje instrument, który stanowiłby taki wentyl w przypadku informacji prostych. Warto podkreślić, że temat nadużywania czy wykorzystywania pojęcia informacji przetworzonej do prób ograniczania dostępu do informacji musi być rozstrzygany w każdej sprawie indywidualnie, przy jednoczesnym wsparciu dotychczasowego orzecznictwa w tym przedmiocie (Zaborska, 2023), trzeba podkreślić, iż jest to brak postrzegany co najmniej niejednoznacznie.

¹⁶ Uchwała NSA (7w) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13.

¹⁷ Definicja jest cytatem z wyroku NSA z 11.04.2025 r., III OSK 813/24.

¹⁸ O czym mówi m.in. wyrok NSA z 27.03.2025 r., III OSK 30/24.

¹⁹ Potwierdza to m.in. wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 152/22, a jedną z definicji tego pojęcia NSA. sformułował w wyroku z 3.12.2024 r., III OSK 2121/23.

²⁰ Wskazuje na to m.in. wyrok NSA z 6.03.2025 r., III OSK 3154/23.

Tradycyjne i nowoczesne formy udostępniania informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej, stanowiące konstytucyjne prawo obywateli służące realnej kontroli władz publicznych oraz fundament społeczeństwa obywatelskiego, realizowane jest w Polsce poprzez różnorodne formy, które można podzielić na te realizowane bez konieczności składania indywidualnego wniosku oraz te wymagające złożenia wniosku. Jako pierwsze zaklasyfikować można udostępnianie informacji BIP. Przyjęcie BIP jako podstawowego źródła zapoznawania się z informacją publiczną zostało uznane przez ustawodawców za rozwiązanie racjonalne, ponieważ realizuje podstawowe założenia prawa dostępu do informacji poprzez publikator teleinformatyczny. Publikacje w BIP muszą spełniać normy określone w art. 8 pkt 6 u.d.i.p i zawierać informacje o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji, danych osoby wprowadzającej informację, czasie jej udostępnienia oraz zabezpieczenia identyfikujące czas rzeczywistego udostępnienia. Dodatkowo, taką formą dostępu do informacji jest również możliwość udziału w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów lub śledzenie przebiegu obrad takich organów przez Internet, wraz z dostępem do zapisów obrad tychże organów.

Z drugiej strony formą dostępu do informacji publicznej jest tryb wnioskowy. Składając wniosek wnioskodawca wskazuje sposób czy formę udostępnienia informacji a podmiot zobowiązany ma obowiązek zapewnić możliwość kopiowania informacji lub jej wydruk oraz przesłanie informacji albo jej przeniesienie na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji²¹, a dostęp do informacji może nastąpić również w sposób ustny, o ile można ją udostępnić niezwłocznie. Co do zasady, dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, co jasno wskazuje art. 7 ust. 2 u.d.i.p. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy udostępnienie informacji publicznej na wniosek wymaga poniesienia dodatkowych kosztów związanych ze wskazanym sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w żadaną formę, o czym mówi art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Te dodatkowe koszty muszą być rzeczywiste, wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, m.in. koszty materiałowe związane z przygotowaniem informacji w określonej formie, a orzecznictwo wskazuje, iż niedopuszczalne jest ustalanie opłat w formie cenników czy stawek ryczałtowych²². Podmiot zobowiązany, jeśli zamierza pobrać opłatę, musi powiadomić wnioskodawcę o jej wysokości w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a powiadomienie o opłacie nie jest decyzją administracyjną. Po uzyskaniu informacji publicznej, może ona być dalej upowszechniana, na przykład poprzez publikacje prasowe, co stanowi ważny element kontroli społecznej.

Wymienione formy trzeba zaklasyfikować jako tradycyjne formy udostępniania informacji. Podmiot zainteresowany uzyskaniem informacji albo korzysta z Biuletynu Informacji Publicznej, względnie w przypadku braku informacji składa wniosek o jej uzyskanie. Trzeba zauważyć, że wraz z rozwojem cyfrowych kanałów komunikacji – w szczególności mediów społecznościowych – pojawiły się pytania o zakres ich dopuszczalności jako legalnych form składania wniosków oraz realizacji obowiązku informacyjnego organów administracji publicznej (Sitniewski, 2020). Zasadniczo organy władzy publicznej powinny dostosowywać się w miarę możliwości do zmieniającego się otoczenia technicznego czy społeczno-gospodarczego, jednakże prawodawstwo rozwija się zawsze sporo wolniej niż faktyczny rozwój w tych obszarach. Przepisy prawa nie pozostawiają wątpliwości w tym obszarze i jasno wskazują, że ewentualna aktywność samorządów w mediach społecznościowych powinna być traktowana jako przedłużenie funkcji informacyjnej BIP, a nie jej zastąpienie, gdyż organ publikujący informacje wyłącznie w mediach społecznościowych, a nie udostępniających ich w BIP, naruszyłby ustawowy obowiązek nałożony przez, ponieważ art. 8 ust.

²¹ Na co wskazuje m.in. wyrok NSA z 2.02.2024 r., III OSK 1091/22.

²² Potwierdza to m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 24.05.2023 r., IV SA/Wr 135/23 czy wyrok NSA z 16.02.2022 r., III OSK 923/21.

3 u.d.i.p. W wymiarze praktycznym pokazują to m.in. działania Rzecznika Praw Obywatelskich, który w 2021 roku interweniował w sprawie wójta korzystającego z portalu społecznościowego w sposób informacyjny jako wyłącznego kanału komunikacji z mieszkańcami, publikując ekskluzywnie informację o części gminnych wydarzeń²³. RPO wskazał, że organ może wykorzystać portal społecznościowy jako źródło informacji dla społeczności lokalnej, to nie może być to jedyne źródło informowania i tego typu wydarzeniach oraz że opisany sposób prowadzenia profilu oraz komunikacji z mieszkańcami może prowadzić do naruszenia praw podstawowych i wolności. W związku z powyższym, wystąpił do wójta z zaleceniami i wnioskiem o ich zastosowanie.

W drugą stronę, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno ryzyko związane ze składaniem wniosków o informację publiczną za pośrednictwem mediów społecznościowych (Grzelińska-Darłak, 2023). Jeżeli organ uzna, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji odmownej, będzie zobowiązany doręczyć ją zgodnie z wymogami procedury administracyjnej. Do tego niezbędne są dane identyfikujące wnioskodawcę, takie jak imię, nazwisko i adres do korespondencji. Problem pojawia się w sytuacji, gdy tych informacji zabraknie we wniosku złożonym np. przez wiadomość na jednym z portali społecznościowych. Urząd w takiej sytuacji będzie miał obowiązek formalnego wezwania do ich uzupełnienia dokonując oceny, jakich składników wniosku w rozumieniu k.p.a. brakuje do wydania decyzji²⁴. Po stronie zainteresowanego spoczywać będzie także konieczność wykazania, że wniosek w tak złożonej formie dotarł do organu i że został on rzeczywiście wysłany^{25,26}, przy obowiązku zachowania przez organ posiadania takiego systemu poczty elektronicznej, który umożliwi odebranie każdej elektronicznej przesyłki, mogącej potencjalnie zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej²⁷. Trzeba wskazać też, że nie istnieje żadne prawne zobowiązanie organów do prowadzenia mediów społecznościowych²⁸. Nie winno to też być w mojej i nie tylko ocenie przedmiotem regulacji prawnych, lecz decyzją podmiotu (Klepka, Kułaga, 2024). Trzeba zauważyć, że dopuszczalność alternatywnych form komunikacji z urzędami powinna więc uwzględniać dwie płaszczyzny: formalnoprawną i praktyczną (Kańduła, 2023). W świetle prawa, jeśli dana informacja mieści się w katalogu danych, które mają być obligatoryjnie publikowane w BIP, to jej publikacja wyłącznie na portalu społecznościowym nie jest wystarczająca do uznania obowiązku za spełniony. Natomiast publikacja informacji dodatkowych, które nie są objęte obligatoryjnym katalogiem ustawy, może z powodzeniem być realizowana także poprzez kanały takie jak Facebook, YouTube czy X. Warto również wspomnieć w tym miejscu o kontrowersyjnych praktykach związanych z blokowaniem użytkowników przez urzędowe konta w mediach społecznościowych. Orzecznictwo sądowe potwierdza, że urzędy nie mogą dowolnie ograniczać, np. poprzez uznaniowe czy nadmierne zablokowanie konta mieszkańca dostępu do urzędowych kont na mediach społecznościowych, gdyż są one traktowane jako rozszerzenie platformy komunikacji publicznej²⁹. Blokowanie użytkownika może stanowić naruszenie prawa do informacji oraz zasady równego traktowania, co staje się szczególnie ważne w momencie, kiedy media społecznościowe stają się ważnym narzędziem realizacji

²³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wojt-portal-spolesznosciowym-wyjasnienia-rpo-dla-lokalnej-spolecznosci>.

²⁴ Procedurę tzw. postępowania naprawczego nakreślił NSA m.in. w wyroku z 16.04.2019 r., I OSK 1705/17.

²⁵ Mówi o tym wyrok NSA z 19.02.2025 r., III OSK 878/24.

²⁶ Przy czym, istnieje jednocześnie domniemanie, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Dla zastosowania tego domniemania kluczowe jest ustalenie, czy wniosek został w ogóle wysłany drogą elektroniczną. Dopiero potwierdzenie tego faktu pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek. Na co wskazują wyroki NSA z 19.05.2017 r., I OSK 2293/15 oraz z 16.09.2016 r., I OSK 1924/16.

²⁷ Na co wskazują m.in. wyrok WSA w Krakowie z 4.12.2024 r., II SAB/Kr 183/24, wyrok WSA w Gdańsku z 7.12.2023 r., III SAB/Gd 220/23.

²⁸ Na co wskazuje m.in. wyrok WSA w Krakowie z 17.11.2022 r., II SAB/Kr 208/22.

²⁹ Potwierdza to wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.01.2023 r., II SAB/Go 113/22.

prawa do informacji publicznej, zarówno jako kanał rozpowszechniania informacji, jak i jako ścieżka składania zapytań. NSA wskazuje jednocześnie, m.in. w postanowieniu z dnia 07.02.2025 r., że „zablokowanie skarżącemu dostępu do strony biblioteki na portalu Facebook przez organ nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc czynność ta nie może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego”³⁰. Z perspektywy obywatelskiej i demokratycznej oznacza to, że administracja publiczna musi postrzegać media społecznościowe nie tylko jako narzędzie promocji, ale także jako oficjalny kanał kontaktu z mieszkańcami, o ile zdecyduje się go prowadzić. Kluczowa jest zatem szczególna uważność na oba modele udostępniania informacji, zarówno ten tradycyjny, jak i „nowoczesny”.

Rekomendacje i kierunki rozwoju dostępu do informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej jest uznawane za konstytucyjne prawo obywateli, służące realizacji prawa do kontroli władz publicznych i stanowiące jeden z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego (Kazimierczuk, 2023). Mimo ugruntowanych zasad i trybów dostępu, w praktyce dalej pojawiają się wyzwania i obszary wymagające dalszego rozwoju oraz doskonalenia, co pozwala na sformułowanie kilku kluczowych rekomendacji i kierunków, które mogłyby usprawnić realizację prawa do informacji publicznej w Polsce. Jakość i zakres informacji publikowanych w BIP jest zróżnicowany. Wiele instytucji publikuje tylko minimum informacji wymaganych ustawą, często w ograniczonej formie³¹. Inne wykazują się większą transparentnością, ale jest to tylko dobra wola danego organu. Dlatego zasadnym byłoby poszerzenie obligatoryjnego zakresu publikacji w BIP. Artykuł 6 u.d.i.p. powinien zostać rozszerzony także o informacje, które zostały już udostępnione na indywidualne wnioski, w sposób analogiczny, jak dzieje się to już z petycjami. Udostępnianie petycji składanych przez obywateli jest w Polsce regulowane przez ustawę o petycjach, która określa, że organ rozpatrujący petycje ma obowiązek niezwłocznego publikowania ich treści na swojej stronie internetowej, zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Dzieje się tak, o ile nie zawiera informacji podlegających wyłączeniu na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych czy tajemnic ustawowo chronionych. Ustawa zakłada tym samym transparentność działania instytucji publicznych i umożliwia obywatelom monitorowanie oraz uczestniczenie w procesach decyzyjnych w sposób bezpośredni. Jest to w opinii wielu (Fleszer, 2019) zgodne z duchem demokracji partycypacyjnej, w której jawność informacji oraz prawo do występowania z wnioskami i postulatami do władz są jej fundamentami. Należy zauważyć, że możliwość publicznego dostępu do petycji zwiększa kontrolę społeczną nad organami administracji oraz sprzyja większemu zaangażowaniu obywateli w życie publiczne. Jawność petycji jest zatem nie tylko obowiązkiem prawnym, ale także narzędziem wzmacniającym mechanizmy demokracji (Kazimierczuk, 2017). Wprowadzenie analogicznego rozwiązania zakładającego publikowanie wytworzonych już przez organ odpowiedzi na zadane przez obywateli pytanie pozwoliłoby w mojej ocenie na zmniejszenie ilości składanych wniosków. W przypadkach wnioskowania o informację, które zostały już opublikowane, pozwoliłoby to na łatwe odsyłanie obywatela do tych treści, jak ma to teraz miejsce w przypadkach złożenia wniosku o informację, które znajdują się już w BIP. Ważne, aby przy wprowadzaniu tej zmiany, nie zapomnieć o ustaleniu jednolitych standardów technicznych i organizacyjnych dotyczących tego, jak publikować wnioski i odpowiedzi, aby uniknąć różnic w praktykach różnych instytucji. Winna wiązać się z tym poprawa jakości serwisów BIP, bo dobre i przejrzyste serwisy BIP

³⁰ Postanowienie NSA z 07.02.2025 r., III OSK 2937/24.

³¹ Na różny poziom realizacji prawa do informacji publicznej wskazują wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zarówno z zakresu administracji rządowej (KAP.430.003.2022) oraz administracji samorządowej (LPO.430.004.2022).

również mogą przyczynić się do redukcji liczby wniosków³². Choć od wprowadzenia obecnych regulacji z zakresu prawa do informacji publicznej minęło już blisko 25 lat, praktyka pokazuje, że problemem pozostaje właściwe rozumienie i stosowanie prawa przez podmioty zobowiązane (Gapski, 2020). Dlatego wskazanie przykładowych przesłanek spraw szczególnie istotnych dla interesu publicznego, pojęcia powiązanego z pojęciem informacji przetworzonej, mogłoby pomóc organom szybciej i bardziej trafnie rozpatrywać składane wnioski.

Warto także wskazać na konieczność dalszego wsparcia w zakresie edukacji co do praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz promocji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Stworzenie prostych i przejrzystych szkoleń z zakresu prawa do informacji publicznej może pozwolić na zrozumienie prawnego i faktycznego rodowodu dostępu do informacji, co może pomóc w prawidłowym stosowaniu tego prawa, nakierowanym na dobro publiczne i przestrzeganie prawa.

Prawo do informacji publicznej stanowi konstytucyjny fundament społeczeństwa obywatelskiego. W mojej analizie wskazałem, że mimo stabilnych podstaw prawnych i ugruntowanego orzecnictwa, jego realizacja w praktyce może napotykać na poważne trudności. Podkreślić należy możliwość rozszerzenia katalogu informacji obligatoryjnie publikowanych w BIP, m.in. o odpowiedzi na wnioski już rozpatrzone, analogicznie do obowiązku publikowania petycji. Pozwoliłoby to na odciążenie urzędów i ograniczenie liczby powtarzających się wniosków. W analizie zwróciłem również uwagę na nowe formy udostępniania informacji, które stają się coraz istotniejsze w epoce cyfrowej. Media społecznościowe czy inne nowoczesne platformy internetowe zwiększają szybkość komunikacji i odpowiadają na oczekiwania obywateli co do formy i tempa kontaktu z administracją. Reasumując, zaproponowałem kilka rekomendacji, które mogą poprawić jakość realizacji prawa do informacji publicznej, co do których mam przekonanie, że implementacja tych zmian przyczyni się do większej przejrzystości działania administracji, sprawniejszej realizacji prawa do informacji oraz zaufania obywateli do instytucji publicznych. Nowoczesne formy komunikacji powinny być rozwijane, ale nie mogą prowadzić do osłabienia istniejących formalnych gwarancji jawności życia publicznego.

Literatura:

1. Banaszak, B. (2014). Konstytucyjne ujęcie prawa dostępu do informacji o działalności władz publicznych. *Studia Prawa Publicznego*, 3(7), 11-30.
2. Fleszer, D. (2019). Prawo do informacji a partycypacja obywatelska. *Rocznik Administracji i Prawa*, XIX(1), 91-108. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.3585>
3. Fluda-Krokos, A. (2019). Biuletyny Informacji Publicznej i ich dostępność dla osób z niepełnosprawnościami. *Niepełnosprawność*, 34, 70-83. <https://doi.org/10.4467/25439561.NP.19.018.11848>
4. Gapski, M. (2020). W kwestii charakteru prawnego postępowania o udostępnienie informacji publicznej. *Studia Prawnicze KUL*, 3, 117-136. <https://doi.org/10.31743/sp.11507>
5. Hubert, W. (2023). Prawo dostępu do informacji publicznej w dobie niepewności konstytucyjnej i instrumentalizacji prawa. *Zeszyt Prawniczy UAM*, 13, 145. <https://doi.org/10.14746/zpuam.2023.13.12>
6. Jaśkowska, M. (2020). O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze. *Zeszyty Prawnicze*, 20(3), 206-226. <https://doi.org/10.21697/zp.2020.20.3.08>

³² Na braki techniczne w tym obszarze wskazują wyniki przytoczonych już w przypisie 31 kontroli NIK.

7. Kańduła, S. (2023). W stronę elektronicznej administracji w gminach. *Finanse Komunalne*, 2, 7-26.
8. Kazimierczuk, M. (2023). Konstytucyjne prawo do informacji publicznej jako element społeczeństwa obywatelskiego. *Civitas et Lex*, 39(3), 47-68. <https://doi.org/10.31648/cetl.8855>
9. Kazimierczuk, M. (2017). Prawo petycji jako element demokracji partycypacyjnej. W: W. Koto-wicz, E. Subocz (red.), *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce: między teorią a praktyką* (s. 39-60). Forum Dialogu Publicznego.
10. Konieczny, J. (2022). Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej. *Veritas Iuris*, 5, 108-119.
11. Lebowa, D., Fermus-Bobowiec, A. (2022). Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*, 69(2), 29-41. <http://doi.org/10.17951/g.2022.69.2.29-41>
12. Miksa, K. (2014). Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publicz-na. W: M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspek-tywy jej rozwoju*. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
13. NIK. (2022). *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępnia-nia informacji publicznej. Informacja o wynikach kontroli LPO.430.004.2022.*
14. NIK. (2022). *Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej. Infor-macja o wynikach kontroli KAP.430.003.2022.*
15. Piskorz-Ryń, A., Sakowska-Baryła, M. (red.). (2023). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
16. Sitniewski, P. M. (2020). *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*. Wolters Kluwer.
17. Wilk, B., Sześciło, D. (2022). *Nadużywanie prawa do informacji publicznej: w orzecznictwie są-dów administracyjnych*. C.H. Beck.
18. Zaborska, S. (2023). Dylematy w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie wykorzy-stywania nadużywania prawa do informacji publicznej. *Radca Prawny*, 4(37), 149-163. <https://doi.org/10.4467/23921943RP.23.042.19511>

Netografia

19. Grzelińska-Darłak, J. (2023). *Czy można złożyć wniosek o informację publiczną przez Facebo-oka?* Fundacja Watchdog. Pobrane z: <https://informacjapubliczna.org/news/czy-mozna-zlozyc-wniosek-o-informacje-przez-facebook/> (data dostępu: 01.05.2025).
20. Klepka, R., Kułaga, W. (2024). Profile samorządów w mediach społecznościowych: cele – moż-liwości – efekty. Centrum Ekspertyzy Lokalnej. Pobrane z: https://frdl-lodz.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/ANALIZA_CELowa_media-spolecznosciowe.pdf#page=1&zom=auto,-272,842 (data dostępu: 01.05.2025).
21. Rzecznik Praw Obywatelskich. (2021). *Wójt na portalu społecznościowym. Wyjaśnienia RPO dla lokalnej społeczności*. Pobrane z: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wojt-portal-spolecznosciowym-wyjasnienia-rpo-dla-lokalnej-spoleczności> (data dostępu: 01.05.2025).

Orzecznictwo

- I. Naczelny Sąd Administracyjny
22. uchwała w(7) z 09.12.2013 r., I OPS 8/13.

23. wyrok z 21.06.2012 r., I OSK 770/12.
24. wyrok z 10.01.2014 r., I OSK 2254/13.
25. wyrok z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13.
26. wyrok z 16.09.2016 r., I OSK 1924/16.
27. wyrok z 19.05.2017 r., I OSK 2293/15.
28. wyrok z 16.04.2019 r., I OSK 1705/17.
29. wyrok z 14.11.2019 r., I OSK 692/18.
30. wyrok z 29.01.2021 r., III OSK 2468/21.
31. wyrok z 16.02.2022 r., III OSK 923/21.
32. wyrok z 26.01.2023 r., III OSK 7573/21.
33. wyrok z 02.02.2024 r., III OSK 1091/22.
34. wyrok z 21.03.2024 r., III OSK 611/23.
35. wyrok z 17.05.2024 r., III OSK 76/23.
36. wyrok z 24.05.2024 r., III OSK 1633/22.
37. wyrok z 30.07.2024 r., III OSK 2843/23.
38. wyrok z 14.11.2024 r., III OSK 1704/24.
39. wyrok z 21.11.2024 r., III OSK 833/23.
40. wyrok z 26.11.2024 r., III OSK 900/23.
41. wyrok z 3.12.2024 r., III OSK 2121/23.
42. wyrok z 19.02.2025 r., III OSK 878/24.
43. wyrok z 24.01.2025 r., III OSK 2889/23.
44. wyrok z 06.03.2025 r., III OSK 152/22.
45. wyrok z 06.03.2025 r., III OSK 3154/23.
46. wyrok z 20.03.2025 r., III OSK 999/24.
47. wyrok z 27.03.2025 r., III OSK 30/24.
48. wyrok z 11.04.2025 r., III OSK 813/24.
49. postanowienie z 07.02.2025 r., III OSK 2937/24.

II. Sąd Najwyższy

50. wyrok z 29.01.2025 r., II NSNc 461/23.

III. Trybunał Konstytucyjny

51. wyrok z 25.05.2009 r., SK 54/08.

IV. Wojewódzkie Sądy Administracyjne

52. WSA w Gdańsku, wyrok z 23.05.2018 r., II SAB/Gd 29/18.
53. WSA w Gdańsku, wyrok z 07.12.2023 r., III SAB/Gd 220/23.
54. WSA w Krakowie, wyrok z 17.11.2022 r., II SAB/Kr 208/22.
55. WSA w Krakowie, wyrok z 04.12.2024 r., II SAB/Kr 183/24.
56. WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrok z 19.01.2023 r., II SAB/Go 113/22.
57. WSA we Wrocławiu, wyrok z 24.05.2023 r., IV SA/Wr 135/23.
58. WSA w Łodzi, wyrok z 06.02.2025 r., II SAB/Łd 143/24.