

DOSTĘP PRASY DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

ŁUKASZ NOSARZEWSKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.1.2025.07/1.nosarzewski

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest prawo dostępu prasy do informacji publicznej. Przedstawiono tu tezę, że dostęp prasy do informacji publicznej, w porównaniu z ogólnymi zasadami obowiązującymi zwykłych obywateli, został ograniczony dodatkowymi pozaustawowymi wymogami formalnymi. Tezę taką uzasadniają liczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach udostępniania informacji publicznej. Doszło do tego przede wszystkim na skutek zmian wykładni obowiązujących od lat przepisów i ich stosowania przez sądy administracyjne, a częściowo w wyniku zmian w otoczeniu regulacyjnym. Dlatego postuluje się umocnienie dziennikarskiego prawa do informacji i uwzględnienie funkcji i misji prasy, aby urzeczywistnić prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. W pracy wykorzystano metodę analizy dogmatyczno-prawnej oraz analizę orzecznictwa polskich sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: prawo prasowe, dostęp do informacji publicznej, ponowne wykorzystywanie

PRESS ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE LIGHT OF ADMINISTRATIVE COURTS' CASE LAW

ABSTRACT

The article deals with the issue of the press's access to public information. It presents a thesis that the press's access to public information, compared to the general rules applicable to ordinary citizens, has been limited by additional non-statutory formal requirements. This

* dr, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska), radca Prokuratorii Generalnej RP, radca prawny, e-mail: lukasz.nosarzewski@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-8769-6757



thesis is justified by numerous judgements of administrative courts on the disclosure of public information. This occurred primarily as a result of changes in the interpretation of the regulations that have been in force for years and their application by administrative courts, and partly as a result of changes in the regulatory environment. Therefore, it is postulated that the journalistic right to information is strengthened and the function and mission of the press are taken into account in order to actualise citizens' rights to reliable information, openness of public life and social control and criticism. The article uses the method of dogmatic and legal analysis and the analysis of Polish administrative courts' case law.

Key words: press, journalist, press law, access to public information, re-use

1. WPROWADZENIE

Zapewniona konstytucyjnie wolność prasy realizuje się w wielu gwarancjach dotyczących swobody komunikowania, wolności słowa, zakazu cenzury, a także prawa do informacji. Według W. Sokolewicz najczęściej przyjmuje się, że proklamowana w art. 14 Konstytucji RP wolność prasy (mediów) stanowi w polskim prawie konstytucyjnym swoisty aspekt wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji – zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, którą zwykle się nazywać wolnością wypowiedzi. Przez wolność wypowiedzi należy rozumieć swobodę nieskrępowanego przedstawiania opinii, przekonań, poglądów lub informacji faktycznych w najróżniejszych formach. Integralną częścią i konsekwencją wolności wypowiedzi jest prawo do utrwalania tych komunikatów oraz do ich powielania i rozpowszechniania – wolność wypowiedzi przeistacza się wówczas w wolność prasy¹. Aby jednak prasa mogła utrzymywać, powielać i rozpowszechniać komunikaty, konieczne jest pozyskanie wiedzy.

W państwie demokratycznym prasa odgrywa fundamentalną rolę także dlatego, że ma szczególne znaczenie dla konkurujących ze sobą partii politycznych, a więc jest ważna w kampaniach wyborczych, a także dla reprezentujących partie polityków, piastujących mandaty parlamentarne z rekomendacji partii². Celem każdej partii politycznej jest natomiast udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy publicznej. Prasa pełni zatem bardzo istotną rolę w kontrolowaniu władzy publicznej, a narzędziem do takiej kontroli jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Istnieje w związku z tym silny związek między wolnością prasy a prawem do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji RP. Jak zauważa się w doktrynie i orzecznictwie, o ile wolności do pozyskiwania informacji z art. 54 Konstytucji RP nie odpowiadają żadne obowiązki innych podmiotów do dostarczania informacji, jest to więc wolność poszukiwania informacji „na własną rękę”, tak

¹ Zob. W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 22. Zob. też przytaczane tam J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. I, „Ius Novum” 2007, nr 2–3, s. 5.

² Ibidem, s. 23.

ważna dla prasy i dziennikarzy, o tyle wyraźnie inaczej jest w przypadku prawa z art. 61 Konstytucji RP. Należy ono już do praw politycznych, gdzie z prawem do informacji skorelowany jest obowiązek władzy publicznej do jej udostępniania³. Dodatkowo kwestie dostępu prasy do informacji należy rozpatrywać z punktu widzenia podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada jawności życia publicznego⁴. Z tego względu wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko z zachowaniem zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Jak przed laty zauważył J. Sobczak, ustawodawca nie uprzywilejowuje w żaden sposób dziennikarzy w zakresie dostępu do informacji publicznej i – jak się wydaje – nie widzi podstaw, aby dziennikarze mieli dostęp do takowych informacji na innych zasadach niż zwykli obywatele⁵. W tym zakresie nic się nie zmieniło. Prasa jednak nie tylko nie dysponuje przywilejami, ale wręcz może mieć utrudnioną możliwość pozyskania informacji. W artykule przedstawiam tezę, że dostęp prasy do informacji publicznej w porównaniu z ogólnymi zasadami obowiązującymi zwykłych obywateli został ograniczony dodatkowymi, pozaustawowymi wymogami formalnymi. Doszło do tego przede wszystkim na skutek zmian wykładni obowiązujących od lat przepisów i ich stosowania przez sądy administracyjne, a częściowo na skutek zmian w otoczeniu regulacyjnym. Tezę uzasadniam przykładami orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach udostępniania informacji publicznej na wniosek, a także przekazywania informacji publicznej celem jej ponownego wykorzystywania. W pracy wykorzystano głównie metodę analizy dogmatyczno-prawnej oraz orzecznictwo polskich sądów administracyjnych.

2. DOSTĘP PRASY DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W PRZEPISACH PRAWA

Prasa, zgodnie z Konstytucją RP, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, co konkretyzuje Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe⁶. W świetle definicji legalnej prasa oznacza publikacje periodyczne o określonej charakterystyce, takie jak dzienniki i czasopisma, a także wszelkie istniejące i powstające środki masowego przekazywania upowszechniające publikacje periodyczne, oraz zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością

³ Zob. P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 54, pkt 9, LEX. Także wyrok NSA z 28.06.2005 r., OSK 1733/04, CBOŚA.

⁴ E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 3(a), LEX.

⁵ Zob. J. Sobczak, *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1, s. 17–18.

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 1914, dalej jako: Prawo prasowe.

dziennikarską⁷. Dziennikarzem jest natomiast osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji⁸. W tym ujęciu pojęcie prasy obejmuje dziennikarzy pozostających w zatrudnieniu bądź działających na zlecenie konkretnej redakcji.

Problem dostępu tak rozumianej prasy, w tym dziennikarzy, do informacji publicznej, uregulowano w art. 3a Prawa prasowego, w myśl którego w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹. Ustawodawca przeniósł regulację dostępu do informacji publicznej dziennikarzy z Prawa prasowego do przepisów dostępowych, wskazując, że jest to korzystniejsze¹⁰. Ustawa dostępową przewiduje prawo dostępu do informacji publicznej przysługujące „każdemu”. Obejmuje ono uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, a także prawo wglądu do dokumentów urzędowych i dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Podmiot zobowiązany udzielić ma niezwłocznie informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych¹¹.

Samo udostępnianie informacji publicznych w powyższych granicach może nastąpić w drodze ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnienia na wniosek, w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych albo przez zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. Ponadto udostępnić informację można poprzez zapewnienie wstępu na posiedzenia i wglądu do materiałów dokumentujących te posiedzenia, a także udostępniania informacji w portalu danych¹². Istotnym problemem na gruncie ustawy dostępowej jest samo znaczenie pojęcia „informacja publiczna”. Wydaje się, że od lat w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dominuje przedmiotowe ujęcie tego pojęcia. Definicja przedmiotowa odwołuje się do treści art. 1 u.d.i.p., który wskazuje, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. NSA, rozpoznając sprawy, stara się zatem wykazać, czy istotnie żądane dane obejmują zagadnienia związane z szeroko pojętym funkcjonowaniem

⁷ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa prasowego. Z uwagi na przedmiot artykułu, nie poddaje się analizie problemów definicyjnych pojęcia „prasa”. Zwrócić trzeba uwagę, że wraz z rozwojem nowych technologii pojawiają się liczne wątpliwości co do zakresu znaczeniowego pojęć: prasa, dziennik oraz czasopismo. Znaczące problemy ujawniły się w szczególności w zakresie prasy internetowej, przykładowo zob. M. Siwicki, *Prasa internetowa a obowiązek rejestracji prasy*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 61 i n.

⁸ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 5 Prawa prasowego.

⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 902, dalej jako u.d.i.p. lub ustawa dostępową.

¹⁰ Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, Sejm III kadencji, s. 20–21, <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2094.htm> (dostęp: 5.03.2024).

¹¹ Zob. art. 2 i 3 u.d.i.p.

¹² Zob. art. 7 ust. 1 oraz art. 10 i 11 u.d.i.p.

państwa¹³. W ujęciu podmiotowym przede wszystkim zwracano uwagę na to, czy informacja dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W dalszej części analizie poddano udostępnianie informacji publicznych na wniosek prasy, gdyż pozostałe sposoby realizowane są bez konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego. Ewentualne nieudostępnienie informacji publicznej skutkować może zainicjowaniem trybu wnioskowego, i to w ten sposób dochodzić będzie do przekazania informacji lub ewentualnego ograniczenia dostępności, kontrolowanego przez sąd administracyjny¹⁴.

Równocześnie, obok odesłania w zakresie dostępu prasy do informacji publicznej, obowiązuje art. 4 Prawa prasowego, w którym reguluje się prawo dziennikarza do informacji. Czyni to poprzez zobowiązanie przedsiębiorców i podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz niedziałających w celu osiągnięcia zysku do udzielenia prasie informacji. Podmioty te nie pokrywają się z katalogiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej na gruncie ustawy dostępowej. W myśl tego obowiązku mają informować o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. W wypadku odmowy udzielenia informacji, na żądanie redaktora naczelnego, muszą w terminie 3 dni doręczyć zainteresowanej redakcji pisemną odmowę o sformalizowanej treści¹⁵. Taką odmowę lub niezachowanie wymogów formalnych można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni, a w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych. W postępowaniu tym wyłącznie redaktor naczelny jest uprawniony do żądania doręczenia odmowy i występowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym za określoną redakcję. Kieruje on bowiem redakcją, czyli jednostką organizującą proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie¹⁶. W świetle Prawa prasowego każdy, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać informacji prasie. Dodatkowo organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze, a także odpowiednio związki zawodowe, organizacje samorządowe i inne organizacje społeczne w zakresie prowadzonej działalności publicznej, są obowiązane do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki¹⁷. Podzielić należy pogląd, że prawo do informacji publicznej oraz dziennikarskie prawo do informacji są to dwa różne prawa. Po pierwsze, jedno ma charakter konstytucyjny, a drugie nie posiada takiego charakteru; po drugie, mają różne zakresy podmiotowe (choć w tym

¹³ P. Szustakiewicz, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015–2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 11.

¹⁴ Zob. też art. 16 i 21 u.d.i.p.

¹⁵ Odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy.

¹⁶ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 8 i art. 25 ust. 1 Prawa prasowego.

¹⁷ Zob. art. 5 i 6 Prawa prasowego.

przypadku te zakresy nieco na siebie zachodzą, ale należy także podkreślić, że obowiązani do udzielenia informacji są także przedsiębiorcy); a po trzecie, odmienny jest tryb ich dochodzenia. Z tego względu dziennikarskie prawo do informacji jest rodzajowo odmienne od prawa do informacji publicznej. Dziennikarz ma bowiem, oprócz tego ostatniego prawa, które na podstawie ustawy dostępowej przysługuje każdemu, także uprawnienia wynikające z art. 4 Prawa prasowego¹⁸. Prawem tym objęte są jednak tylko niektóre szczególnie podmioty i informacje o ich działalności, a dochodzenie uprawnień wymaga udziału redaktora naczelnego. Ogranicza to dziennikarzy działających w charakterze „wolnego strzelca”, czyli nie na zlecenie konkretnej redakcji¹⁹. Z tych względów w indywidualnym poszukiwaniu informacji rośnie znaczenie prawa dostępu prasy do informacji publicznej realizowanego na podstawie ustawy dostępowej.

3. POGŁADY DOKTRYNY NA DOSTĘP PRASY DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Poglądy doktryny prawa na art. 3a i 4 Prawa prasowego są dość jednolite i zgodne. Uznaje się, że w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej przepisy Prawa prasowego zostają wyłączone, a dziennikarz ma takie same prawa i obowiązki jak każda inna osoba, która żąda dostępu do informacji publicznej. Dziennikarz – podobnie jak każda inna osoba fizyczna – może żądać informacji publicznej, organ administracji publicznej natomiast nie może pytać czy żądać od dziennikarza wskazania celu uzyskania tej informacji oraz zakresu jej wykorzystywania. Nie można także żądać okazania legitymacji lub przesłania jakiegokolwiek potwierdzenia wykonywania zawodu dziennikarza. Nie ma bowiem znaczenia zawód wnioskodawcy. Jeśli mamy do czynienia z informacją publiczną, powinna ona być udzielona każdemu, kto o nią wnioskuje. Wniosek może być złożony pisemnie, e-mailem, za pośrednictwem faksu lub ustnie. Każda forma – w wypadku dostępu do informacji publicznej – jest dla urzędu prawnie dopuszczalna i wiążąca²⁰. W zakresie dostępu prasy do informacji publicznej zrównano więc prawa dziennikarza z prawami każdego podmiotu, który o taką informację może się ubiegać²¹. Podzielić należy pogląd, że prawo prasy (wydawcy, nadawcy) jako zbiorowego podmiotu prawa do informacji w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który znajduje konkretyzację w treści art. 3a Prawa prasowego, jest realizowane poprzez indywidualnie wykonywane czynności przez dziennikarzy działających w imieniu wydawcy lub nadawcy. To dziennikarz, w celu pozyskania informacji publicznej, wykorzystuje dostęp do dokumentów oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy

¹⁸ E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarz i jego uprawnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5, s. 28–29.

¹⁹ Por. A. Augustyniak, w: *Prawo prasowe. Komentarz*, red. B. Kosmus, G. Kuczyński, Warszawa 2018, art. 4 nb. 6, Legalis.

²⁰ M. Brzozowska-Pasieka, w: M. Olszyński, J. Pasieka, M. Brzozowska-Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013, art. 3(a), LEX.

²¹ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 3(a), LEX.

publicznej. W tej sytuacji „prasa” jest każdy dziennikarz, a art. 3a Prawa prasowego dotyczy zarówno podmiotu zbiorowego, jak i każdego dziennikarza, który jest „prasa”. Odmienna interpretacja stawiałaby poza zakresem „prasy” wszystkich tych dziennikarzy, którzy nie są związani z żadnym tytułem prasowym ani z żadnym wydawcą²². Tym samym dziennikarzowi, czy szerzej prasie, przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej na takich samych zasadach jak pozostałym obywatelom. Zamieszczenie odesłania stanowi wyraz roli prasy jako podmiotu urzeczywistniającego prawo obywateli do ich rzetelnego informowania²³. Warto też podkreślić, że celem art. 3a Prawa prasowego jest ujednolicenie zasad korzystania przez prasę z prawa dostępu do informacji z ogólnymi zasadami wyrażonymi w postanowieniach u.d.i.p.²⁴

W doktrynie pojawiają się też słuszne głosy krytyczne. Wskazuje się, że przyjęte rozwiązanie w pewnym zakresie osłabia istotę konstytucyjnego określenia roli i znaczenia prasy w demokratycznym państwie prawa, a przede wszystkim deprecjonuje autonomiczność i odrębność procedury służącej pozyskiwaniu informacji przez prasę²⁵. Samo odesłanie z art. 3a Prawa prasowego ocenia się jako rozwiązanie dobre jedynie z pozoru. W praktyce rozwiązanie to ograniczyło dziennikarskie prawo do informacji. Przede wszystkim dziennikarz został potraktowany jak zwykły obywatel. Ustawa dostępową nie przewiduje żadnych dodatkowych uprawnień dla dziennikarzy, którzy wszak zaspokajają społeczny popyt na informacje i zgodnie z art. 1 Prawa prasowego urzeczywistniają prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, do jawności życia publicznego oraz do kontroli i krytyki społecznej. Obecnie każdy, jeżeli chce się czegoś dowiedzieć, może to zrobić osobiście, korzystając z powszechnego prawa do informacji. Jeżeli dziennikarz chce uzyskać informacje na wniosek, musi czekać w kolejce jak każdy do rozpatrzenia sprawy. Ponadto terminy określone w ustawie dostępowej są zdecydowanie niedostosowane do pracy dziennikarzy²⁶. Głosy krytyczne podzielić należy częściowo i co do zasady, gdyż w istocie ustawa dostępową nie jest narzędziem „dopasowanym” zarówno do pracy dziennikarza, jak i produktywnego kontaktu organu administracji z prasą. Jest to jedynie formalna podstawa takiego kontaktu. W czasie uchwalania ustawy dostępowej jawiła się ona jako „korzystniejsza” dla prasy. Aktualnie nie powinno się jednak utożsamiać politycznego prawa obywateli do wiedzy i kontroli władzy publicznej, realizowanego na podstawie ustawy dostępowej, z dziennikarskim prawem do informacji i jego korelatem, tj. obowiązkami władzy publicznej względem prasy. Jak już wskazano, są to dwa odmienne prawa. Ustawa dostępową służy organom administracji do załatwiania spraw prasy, ale nie jest narzędziem adekwatnym i skutecznym dla codziennych kontaktów i przekazywania bieżących informacji.

²² Ibidem.

²³ A. Chajewska, K. Orlik, *Prawo prasowe. Komentarz tezewy*, w: *Prawo prasowe. Postępowania sądowe w sprawach prasowych*, red. K. Orlik, Warszawa 2017, s. 4.

²⁴ M. Bidziński, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 24, nb. 1, Legalis.

²⁵ M. Jabłoński, K. Wygoda, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 24, pkt 7, LEX.

²⁶ E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarz...*, op. cit., s. 29–30.

Źródłem problemu jest tu jednak obecna regulacja Prawa prasowego, a nie ustawa dostępową, przeznaczoną dla wszystkich obywateli w relacjach z państwem. Tym niemniej, głosy krytyczne dotyczą woli ustawodawcy, który zrównał dziennikarzy z obywatelami w prawie dostępu do informacji publicznej. Problem jest jednak głębszy, gdyż, jak wynika z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, dostęp prasy do informacji publicznej został ograniczony względem dostępu „każdego” innego podmiotu.

4. ORZECZNICTWO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH DOSTĘPU PRASY DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W orzecznictwie sądów administracyjnych z lat 2012–2014 odnotowano rozbieżność w ocenie, czy udzielenie informacji publicznej na wniosek prasy powinno następować na podstawie normy wynikającej z art. 4 Prawa prasowego, czy też zastosowanie znajdzie art. 3a tej ustawy. Opowiadając się za pierwszym rozwiązaniem, argumentowano, że podstawa prawna wniosku prasy decyduje o trybie rozpoznania żądania skierowanego do podmiotu zobowiązanego. Przeciwnie podnoszono, że to na organie każdorazowo spoczywa obowiązek ustalenia, czy żądana informacja stanowi informację publiczną (niezależnie od treści i podstawy wniosku). Ocena charakteru żądanej informacji oraz charakteru adresata wniosku miała zatem decydować o stosowanym trybie. Początkowo więc dla udzielenia prasy informacji – niezależnie od jej charakteru – przyjmowano tryb uregulowany w art. 4 Prawa prasowego. Jednak linia orzecznicza uległa zmianie w kierunku poglądu o konieczności każdorazowej oceny żądania prasy pod kątem jego charakteru²⁷. Sądy administracyjne rozróżniały zatem dwa tryby dostępu prasy do informacji: tzw. tryb „zwykły” lub „dostępowy” z art. 3a Prawa prasowego oraz tryb „prasowy” z art. 4 Prawa prasowego.

Następnie NSA odszedł od takiej interpretacji, wskazując, że charakter prawny odesłania, jakim posługuje się przepis art. 3a Prawa prasowego, ma tylko charakter odesłania odnoszącego się do sposobu udostępniania informacji spełniających definicję informacji publicznej, natomiast nie powoduje zmiany trybu udostępnienia takiej informacji z trybu „prasowego” na tryb „zwykły”²⁸. Wskazywano przy tym, że gdy wnioskodawca domaga się udzielenia informacji prasy, a więc powołuje się na przymiot dziennikarza lub prasy, to winien go wykazać, bo bez tego nie może uzyskać informacji. Uzasadniano to tym, że w trybie dostępowym o informacje publiczną mogą ubiegać się osoby anonimowe i nie zachodzi potrzeba ustalenia ich prawdziwych danych, chyba że dochodzi do wydania decyzji. Prasa natomiast występuje w przepisach prawa prasowego w ujęciu przedmiotowym (publikacje)

²⁷ C. Chabel, *Udzielenie informacji publicznej na wniosek prasy*, LEX/el. 2015.

²⁸ Zob. wyroki NSA z 21.07.2017 r., I OSK 1533/15, z 26.07.2016 r.: I OSK 1645/15, I OSK 2161/15, 1924/15, I OSK 2189/15, I OSK 1529/15, z 17.03.2016 r.: I OSK 1452/15, I OSK 1411/15, I OSK 1400/15, I OSK 1088/15, z 15.02.2016 r.: I OSK 1120/15, I OSK 1105/15, I OSK 1119/15, z 12.02.2016 r.: I OSK 1238/15 i I OSK 1280/15, CBOSA.

i podmiotowym (zespoły ludzi i dziennikarze), przy czym zespoły muszą być w pewien sposób sformalizowane i zajmować się działalnością dziennikarską, a dziennikarze – wykazywać przynależność do nich bądź pozostawać w stosunku pracy z redakcją albo działać z upoważnienia redakcji. Choć sygnalizowano, że żaden przepis wyraźnie wymogu wykazania cechy prasy czy dziennikarza nie zawiera, to taki obowiązek wynikać ma z istoty trybu żądania. Mógłby być on wprawdzie zrealizowany w sposób dowolny, jakimkolwiek środkiem dowodowym, lecz ewentualne braki w tym zakresie nie pozwalają na rozpatrzenie żądania, a co więcej, takie działanie organu nie świadczy o jego bezczynności. NSA, rozróżniając dwa tryby, konkludował, że przejście na grunt przepisów dostępowych miałyby być możliwe tylko na skutek prawidłowego wniosku prasy. Prawidłowego w tym znaczeniu, że o ile wnioskodawca na szczególny status prasy się powołuje, o tyle następnie musi go wykazać, w przeciwnym razie nie można wywodzić, że żądanie zostało złożone przez uprawnioną na gruncie u.d.i.p. osobę. Skoro bowiem organ musi dysponować poprawnym podaniem, potem ustalić treść żądania, wreszcie tryb postępowania i sposób oraz formę załatwienia sprawy, to niewykazanie działania w imieniu prasy uniemożliwia wszczęcie postępowania w przedmiocie dostępu do informacji publicznej²⁹. NSA sprowadził więc kwestie wykazania statusu dziennikarza i działania w imieniu prasy do wymogu formalnego wniosku, niezależnie od tego, czy wniosek miałby być rozpatrzony w trybie „zwykłym”, czy też „prasowym”. W uzasadnieniu takiego stanowiska zauważalne są niekonsekwencja i płynne przejście pomiędzy trybami. Ostatecznie jednak przyjęta interpretacja wyraźnie ogranicza dostęp prasy do informacji publicznej, kreując pozaustawowe wymogi wniosku dostępowego tylko z tego względu, że wnioskodawca jest dziennikarzem i we wniosku powołał przepisy Prawa prasowego. Podzielić w tym względzie należy wyrażone w zdaniach odrębnych wątpliwości, że to organ kwalifikuje zgłoszony wniosek niezależnie od podanej podstawy prawnej i nie ma potrzeby odmiennego traktowania dziennikarzy i innych wnioskodawców w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej³⁰. W niektórych przypadkach, chociaż stosując podobną argumentację, NSA prawidłowo stwierdził, że skoro wnioskodawca nie wykazał, że jest dziennikarzem, winien być traktowany jako osoba fizyczna domagająca się udzielenia wnioskowanej informacji w trybie u.d.i.p. Nie przeszkadzało to jednak, aby następnie za zasadny uznać zarzut skargi kasacyjnej uzasadniony brakiem potwierdzenia statusu wnioskodawcy, który nie wykazał, że jest dziennikarzem³¹.

Błędna przy tym jest powielana w przytoczonym orzecznictwie teza o charakterze odesłania zawartego w art. 3a Prawa prasowego. Odmiennie dwa tryby „zwykły” (art. 3a Prawa prasowego) i „prasowy” (art. 4 Prawa prasowego) zdefiniowane są zakresem podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji i przedmiotem udzielanej informacji, a nie osobą dziennikarza. Tym samym art. 3a

²⁹ Zob. wyroki NSA z 17.03.2016 r., I OSK 1088/15 i I OSK 1411/15, CBOSA.

³⁰ Ibidem, zdanie odrębne sNSA M. Jaśkowskiej do wyroków NSA z 17.03.2016 r., OSK 1088/15 i I OSK 1411/15, CBOSA.

³¹ Wyrok NSA z 21.07.2017 r., I OSK 1533/15, CBOSA.

Prawa prasowego nie tylko wpływa na sposób udostępniania informacji, ale przede wszystkim właśnie przewiduje odmienny tryb „dostępowy” względem trybu „prasowego”. Podzielić należy pogląd, że prawo prasowe poszerza krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia prasie informacji o przedsiębiorców i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku, zawężając wszak zakres informacji, jakie mają one udzielać do informacji o ich działalności³². Jest to właśnie tzw. tryb „prasowy”. Jeżeli zatem wniosek nie daje podstaw do zakwalifikowania go jako złożonego na gruncie przepisów u.d.i.p., to brak wykazania przymiotu dziennikarza lub prasy może uniemożliwić jego rozpatrzenie, ale tylko w trybie „prasowym”. W przeciwieństwie do takiej sytuacji, gdy wniosek może być rozpatrzony na podstawie ustawy dostępowej, to podmiot zobowiązany powinien udostępnić informację prasie, nawet w sytuacji braku potwierdzenia statusu wnioskodawcy jako dziennikarza. Stosowane przez sądy ograniczenie formalne dotyczyć powinno więc wyłącznie trybu „prasowego” z art. 4 Prawa prasowego, ale już nie trybu „zwykłego” („dostępowego”) z art. 3a Prawa prasowego.

Tymczasem w praktyce stosowania tych przepisów obowiązek wykazania statusu dziennikarza i działania w imieniu prasy rozszerzono na oba tryby, w tym tryb „dostępowy”. Takie stanowisko zostało utrwalone w licznym orzecznictwie NSA. Zauważa się wprawdzie, że jeżeli wnioskowana przez prasę informacja ma charakter informacji publicznej, to jej udostępnienie lub odmowa jej udostępnienia powinny nastąpić w trybie u.d.i.p., a tym samym prasa w tym zakresie nie korzysta z regulacji prawnych innych niż te, które dotyczą ogółu społeczeństwa. Jednakże dochodzi do niekonsekwencji, gdyż pomimo rozróżniania trybów wskazuje się konieczność udokumentowania działania w imieniu prasy także wtedy, gdy wniosek dotyczy udzielenia prasie informacji publicznej w trybie ustawy dostępowej. Ten wymóg nie dotyczy natomiast ogółu społeczeństwa. Ugruntowała się więc wadliwa linia orzecznicza NSA, zgodnie z którą przepis art. 3a Prawa prasowego 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 prasy³³. Aby zatem w sprawie mógł znaleźć zastosowanie art. 3a Prawa prasowego, konieczne jest nie tylko ubieganie się o informację mającą charakter informacji publicznej, ale także podjęcie tych czynności przez prasę, w tym przez dziennikarza, a status dziennikarza, czyli istnienie związków z redakcją, powinien być wykazany³⁴. Późniejsze orzecznictwo podzielało ten kierunek wykładni³⁵. Taka

³² Wyrok NSA z 5.04.2016 r., I OSK 1487/15, CBOSA.

³³ Wyroki NSA z 13.01.2016 r., I OSK 302/15, z 16.02.2016 r.: I OSK 1135/15, I OSK 1136/15, I OSK 1231/15 oraz I OSK 1228/15, z 17.02.2016 r., I OSK 1102/15, z 18.02.2016 r., I OSK 1239/15 i I OSK 1427/15, z 26.02.2016 r., I OSK 438/15, z 26.07.2016 r., I OSK 1912/15, CBOSA.

³⁴ Wyrok NSA z 26.07.2016 r., I OSK 2031/15, CBOSA.

³⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 19.06.2019 r., II SAB/Bk 33/19, CBOSA.

interpretacja sprzeczna jest z wolą ustawodawcy i jednolitymi w tym względzie poglądami doktryny prawa. Co więcej, wprowadza ona pozaustawowe niekonstytucyjne ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla „każdego” będącego dziennikarzem, czy szerzej prasą.

Tak restrykcyjnej linii orzeczniczej towarzyszy nadmierny formalizm. W jednym z wyroków w ocenie NSA wybór drogi dostępu do żądanych informacji dokonywany jest przez samego wnioskodawcę, gdy sprecyzuje on swój status dziennikarza i domaga się udzielenia informacji prasie. Działa on wtedy jako podmiot szczególny, a nie jako „każdy” w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Powołanie się we wniosku na przepisy Prawa prasowego wymusza konieczność zastosowania w pierwszej kolejności jej reżimu prawnego³⁶. Taki pogląd jest błędny w dwojnásób. Zakłada niemożność działania dziennikarza równocześnie jako podmiotu szczególnego i „każdego” w rozumieniu przepisów u.d.i.p. Ponadto takie stanowisko sugeruje istnienie odrębnego „dziennikarskiego” reżimu prawnego, podczas gdy powołanie się przez dziennikarza we wniosku dostępowym na przepisy Prawa prasowego co najwyżej skutkować powinno stosowaniem przepisów u.d.i.p. na podstawie odesłania z art. 3a Prawa prasowego, a więc udzieleniem informacji w tzw. trybie „zwykłym”. Słusznie wskazuje się, że fakt bycia dziennikarzem i zainteresowania informacją publiczną z obowiązku zawodowego nie może być postrzegany jako „upośledzający”, a jedynie jako indyferentny wobec zakresu i procedur stosowanych przez podmioty obowiązane w trakcie udostępniania tej informacji. Nawet więc w razie ujawnienia przez dziennikarza zawodowego charakteru zainteresowania uzyskaniem informacji publicznej nie można oczekiwać, by wniosek (pytanie) o sprawę publiczną kierować mieli do podmiotu zobowiązanego na gruncie art. 4 u.d.i.p.: oficjalny reprezentant redakcji czy sam redaktor naczelny³⁷. W orzecznictwie, a dalej w praktyce organów administracji, wskazuje się jednak konieczność wykazania szczególnego statusu dziennikarza, pod rygorem braku realizacji wniosku. Tym samym dziennikarz ukrywający swój status będzie w korzystniejszej sytuacji, gdyż organ nie wezwie go do wykazania „bez żadnej wątpliwości”, że działa w imieniu prasy, uzależniając od tego udzielenie odpowiedzi. Każde dodatkowe wezwanie wymaga też dodatkowego czasu, który opóźnia dostęp do informacji, a często uniemożliwia wykorzystanie jej w przygotowywanym materiale prasowym. Prowadzi to więc do paradoksalnych wniosków praktycznych. Oto bowiem dziennikarz sięgający po informację publiczną napotyka utrudnienia niedotyczące zwykłych zainteresowanych. Tym samym dla dziennikarza znacznie łatwiejsze jest zatajenie swego prasowego statusu – wtedy nie musi niczego wykazywać, aby uzyskać informację. Ujawniając swe zajęcie, utrudnia tylko swoje działanie³⁸. Dotyczy to wszystkich możliwych wariantów postępowania, czy to dostępu do informacji

³⁶ Wyrok NSA z 26.02.2016 r., I OSK 568/15/CBOSA.

³⁷ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, w: *Ustawa o dostępie...*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, op. cit., art. 24, pkt 16, LEX.

³⁸ Zob. A. Augustyniak, w: *Prawo prasowe...*, red. B. Kosmus, G. Kuczyński, op. cit., art. 3a, Legalis.

prostej, czy też przetworzonej³⁹. Ostatecznie też dziennikarz musi wykazywać swój status niezależnie od tego, czy w sprawie będzie wydawana decyzja administracyjna i zastosowanie znajdują przepisy Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰, czy też postępowanie będzie prowadzone wyłącznie na podstawie ustawy dostępowej i zakończone pismem informacyjnym. W opcji pierwszej dodatkowo wymaga się od każdego wnioskodawcy podpisania wniosku i zrealizowania innych formalnych wymogów podania, jak precyzyjnie wskazany przedmiot żądania⁴¹. W każdym przypadku więc, gdy wnioskującym będzie dziennikarz, wyłącznie jego dodatkowym obowiązkiem będzie wykazanie swojego statusu, pod rygorem braku realizacji wniosku.

Warto wskazać, że w czasie kształtowania się powyższej linii orzeczniczej w niektórych orzeczeniach sądy administracyjne prezentowały odmienne stanowisko. Zgodnie z nim, w świetle art. 3a Prawa prasowego, wniosek dziennikarza skierowany do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji, która ma charakter informacji publicznej, winien być rozpoznany w trybie określonym w ustawie dostępowej. Nie ma w tej sytuacji znaczenia, czy wniosek pochodzi od obywatela działającego w imieniu własnym, czy też od prasy. Odnotować też trzeba, że ustawa dostępowa nie zawiera jakichkolwiek wymagań formalnych co do wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Może on przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem⁴². Oznacza to, że udostępnienie prasie informacji, która ma walor informacji publicznej, odbywa się w trybie „dostępowym”, a nie w trybie art. 4 Prawa prasowego. Dziennikarz traktowany jest tak samo jak każdy inny obywatel składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej⁴³. Także później stwierdzano, że udostępnienie informacji publicznej prasie odbywa się w trybie u.d.i.p., natomiast art. 4 ust. 1 Prawa prasowego poszerza katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia prasie informacji o podmioty niewymienione w u.d.i.p. W konsekwencji dla wskazania właściwego trybu dostępu do określonej informacji w sytuacji, gdy wnioskuje o nią prasa, decydujące znaczenie ma nie kto i jak pyta, lecz ocena charakteru tej informacji oraz charakteru adresata wniosku⁴⁴. Innymi słowy, osoba, która w celach dziennikarskich chce otrzymać informację publiczną, ma takie same uprawnienia, jak osoba działająca na podstawie przepisów u.d.i.p.⁴⁵ Pomimo tych kilku prawidłowych i słusznych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, nadal konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, że w przypadku złożenia wniosku przez dziennikarza należy wezwać wnioskodawcę do udokumentowania działania w imieniu prasy, gdyż powoływanie się na bycie dziennikarzem nie zwalnia z obowiązku potwierdzenia, że jest się przedstawicielem prasy. Po takim potwierdzeniu, zgodnie z art. 3a Prawa

³⁹ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm., dalej jako k.p.a. Zob. też art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

⁴¹ Zob. art. 63 § 2 i 3 oraz art. 64 k.p.a.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2015 r., II SAB/Wa 1053/14, CBOSA.

⁴³ Wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2016 r., II SAB/Kr 72/16, CBOSA.

⁴⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 1.06.2021 r., II SAB/Rz 29/21, wyrok WSA w Opolu z 23.02.2021 r., II SAB/Op 76/20, CBOSA.

⁴⁵ Wyrok WSA w Kielcach z 31.05.2023 r., II SAB/Ke 45/23, CBOSA.

prasowego, sprawa powinna być rozpoznana zgodnie z unormowaniami ustawy dostępowej⁴⁶. Ostatecznie więc przyjmuje się w orzecznictwie, że obowiązek udokumentowania działania w imieniu prasy istnieje nie tylko w trybie „prasowym”, ale także w trybie „dostępowym”⁴⁷.

5. PROBLEM PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA

Obok prawa dostępu, ustawodawca w Ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴⁸ uregulował prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prawo to również przysługuje każdemu, podobnie jak prawo dostępu do informacji publicznej, a także dotyczy informacji sektora publicznego udostępnianych bezwzględnie w Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego oraz przekazanych na wniosek o ponowne wykorzystywanie⁴⁹. Informacja sektora publicznego to każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego⁵⁰, a więc także informacja publiczna jako każda informacja o sprawach publicznych⁵¹. Katalog podmiotów zobowiązanych opiera się na kryteriach z prawa zamówień publicznych. Będą to jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego i przedsiębiorstwa publiczne⁵². Zgodnie z definicją legalną ponowne wykorzystywanie to wykorzystywanie przez użytkowników (każdą osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej) informacji sektora publicznego w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych⁵³. Instytucja ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest znana krajowemu ustawodawstwu od 2011 r. i stanowi przejaw implementacji prawa unijnego⁵⁴. Zastrzec przy tym należy, że istota uprawnienia wynikająca z omawianego uregulowania w zakresie prezentowanego problemu pozostaje bez zmian, przez co aktualne są też orzecznictwo i dorobek doktryny, odnoszące się do wcześniej obowiązujących przepisów.

Przedmiotem tego uprawnienia jest możliwość ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Jego realizacja uzależniona jest od samej

⁴⁶ Wyrok NSA z 2.03.2023 r., III OSK 2286/21, CBOSA.

⁴⁷ Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 27.06.2023 r., III SA/GI 255/23 oraz wyrok WSA w Opolu z 27.07.2023 r., II SA/Op 203/23, CBOSA.

⁴⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1524, dalej jako o.d.p.w. lub ustawa o ponownym wykorzystywaniu.

⁴⁹ Zob. art. 5 o.d.p.w.

⁵⁰ Zob. art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

⁵¹ Por. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

⁵² Zob. art. 3 o.d.p.w.

⁵³ Zob. art. 2 pkt 12 i 14 o.d.p.w.

⁵⁴ Przebieg implementacji i kolejne regulacje wskazują szczegółowo w: Ł. Nosarzewski, *Pratne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 68–74.

dostępności informacji i może odbywać się także bez konieczności przekazywania lub udostępniania informacji, np. poprzez poinformowanie o braku warunków. Jest to więc uprawnienie do eksploatacji informacji przysługujące każdemu⁵⁵. Ponowne wykorzystywanie wiąże się z procesem otwierania danych publicznych. W związku z tym procesem zaczęto podkreślać rolę i znaczenie danych publicznych jako zasobu, który ma dużą wartość ekonomiczną, jest w posiadaniu władzy publicznej i może służyć ogółowi społeczeństwa. Dane publiczne stanowią bowiem atrakcyjny dla sektora przedsiębiorstw „surowiec”, który może zostać użyty dla rozwoju gospodarczego. Ponowne wykorzystywanie informacji nie może być przy tym postrzegane wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, gdyż ma także podstawy demokratyczne. Zakłada dzielenie się przez władzę publiczną wspólnym dobrem (danymi) we wspólnym interesie. Korzyści z uwolnienia danych mają więc znaczenie zarówno ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne⁵⁶. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego ma charakter gospodarczy, a nie polityczny, posiada też walor użytkowy, gdyż na bazie informacji publicznej powstawać mają nowe dobra, produkty i usługi o wartości dodanej.

Tym samym, obok prawa dostępu do informacji publicznej, ustawodawca uregulował odrębne prawo do ponownego wykorzystywania. Oba te prawa mogą być realizowane na wniosek, przy czym o ile dostęp do informacji publicznej w trybie przepisów u.d.i.p. jest co do zasady odformalizowany i może być realizowany anonimowo, o tyle wniosek o ponowne wykorzystywanie musi spełniać liczne wymogi formalne, których niedochowanie może skutkować pozostawieniem go bez rozpoznania⁵⁷. Ustawodawca także i w tym przypadku nie uprzywilejował prasy jako podmiotu uprawnionego, przy czym nowe uprawnienie dodatkowo skomplikowało otoczenie prawne dziennikarskiego prawa do informacji. Powstaje bowiem wątpliwość, czy prasa bądź dziennikarz żądający informacji celem przygotowania materiału prasowego w istocie nie składają wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Wszakże ponowne wykorzystywanie z definicji legalnej to używanie informacji przez użytkowników (tu prasę) w jakimkolwiek celu, a pozyskanie danych przez dziennikarza nie będzie też wymianą informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych.

Tym razem jednak prawidłowej wykładni przepisów dokonały sądy administracyjne. W kolejnych orzeczeniach wskazywały, że prawo dostępu do informacji publicznej celem ponownego wykorzystywania jest publicznym prawem podmiotowym, który gwarantuje uzyskanie informacji publicznej w określonym celu. Celem tym jest osiągnięcie przez wnioskodawcę szeroko pojętej „korzyści”.

⁵⁵ D. Sybilski, w: *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022, art. 5, Legalis.

⁵⁶ B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, w: *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2022, art. 1, LEX.

⁵⁷ Zob. art. 39 ust. 3 i 5 o.d.p.w.

Sięga on zatem dalej niż zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego i działań państwa oraz stworzenia obywatelom realnych możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. Należy więc dokonywać takiej wykładni pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, która w większym stopniu uwzględniałaby dyrektywy systemowe i celowościowe. Gdy celem wnioskodawcy jest sprawowanie społecznej kontroli i pragnie on uzyskanymi informacjami zainteresować szerszy krąg podmiotów – np. zamieszczając je w przestrzeni internetowej czy wysyłając do mediów – to ma jedynie na celu wzmocnienie wspomnianej społecznej kontroli oraz uruchomienie i prowadzenie debaty publicznej nad kwestią objętą zainteresowaniem publicznym. W żadnym przypadku nie może to być odczytywane w ten sposób, że podejmując tego rodzaju działania, dokonuje „powtórznego wykorzystania” informacji publicznej⁵⁸.

Wprowadzenie instytucji ponownego wykorzystania nie wpłynęło bowiem na realizację prawa dostępu do informacji publicznej. Dostęp do danych stanowiących informację publiczną jest związany z konstytucyjną wolnością pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP), której zakres częściowo się pokrywa z prawem do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Oznacza to, że osoba, która uzyskała informację publiczną od podmiotu zobowiązanego, ma, co do zasady, prawo do jej rozpowszechnienia. Ewentualne zastosowanie trybu ponownego wykorzystania informacji udostępnianej na wniosek zależy od celu jej uzyskania. Nie należy zatem utożsamiać prawa do rozpowszechniania informacji z jej ponownym wykorzystywaniem. Mimo że prowadzenie portalu internetowego bądź dziennika w formie papierowej może stanowić działalność gospodarczą, z której właściwy podmiot uzyskuje dochody, to do zakresu pracy dziennikarskiej należy m.in. podejmowanie działań na rzecz transparentności podmiotów publicznych. W takim znaczeniu wnioski dziennikarzy co do zasady nie podlegają reżimowi ponownego wykorzystywania. Opublikowania w mediach informacji uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznej nie należy utożsamiać z korzyścią, o której mowa w Dyrektywie 2003/98/WE⁵⁹. Także w nowej Dyrektywie 2019/1024 wskazuje się, że jej cele obejmują ułatwianie tworzenia dostępnych w całej Unii Europejskiej produktów i usług informacyjnych na podstawie dokumentów sektora publicznego, a także zapewnienie skutecznego transgranicznego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, z jednej strony przez przedsiębiorstwa na potrzeby produktów i usług informacyjnych o wartości dodanej, z drugiej – przez

⁵⁸ Wyrok NSA z 18.02.2016 r., I OSK 2136/14, CBOSA.

⁵⁹ Wyrok NSA z 9.04.2015 r., I OSK 1029/14, CBOSA. Zob. też cytowany w orzeczeniu wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK ZU 3A/2006, poz. 30. Podobnie wyrok NSA z 6.02.2015 r., I OSK 681/14, CBOSA. W orzeczeniach mowa jest o Dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003 r., s. 90). Utraciła ona moc na podstawie art. 19 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 172 z 26.06.2019 r., s. 56–83), dalej: Dyrektywa 2019/1024.

obywateli w celu ułatwiania swobodnego przepływu informacji i komunikacji⁶⁰. Polski ustawodawca przejął te cele, gdyż głównym założeniem projektowanych przepisów o.d.p.w. była implementacja Dyrektywy 2019/1024, a także zwiększenie podaży otwartych danych, w tym zasobów informacji o istotnej wartości i potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, oraz stworzenie optymalnego otoczenia regulacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce⁶¹. Dlatego Dyrektywa 2019/1024 opiera się na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostaje bez uszczerbku dla nich⁶². Potwierdza to również reguła kolizyjna w polskiej ustawie, w myśl której przepisy o.d.p.w. nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani też przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego⁶³. Dla prasy takim przepisem szczególnym będą art. 3a i art. 4 Prawa prasowego. Podobna reguła kolizyjna obowiązywała jednak wcześniej⁶⁴, ale w praktyce nie rozwiązała wątpliwości organów administracji, co otworzyło drogę do interpretacji przepisów na drodze kontroli sądowej.

Nie można zatem automatycznie kwalifikować żądania przekazania informacji na potrzeby pracy dziennikarskiej jako wniosku o ponowne wykorzystywanie tej informacji, gdyż pojęcie dostępu do informacji publicznej stałoby się puste⁶⁵. Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie może też pozbawić wnioskodawcy prawa dostępu do informacji publicznej, samodzielnie ustalając, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania i należy go pozostawić bez rozpoznania wobec niespełnienia warunków formalnych wniosku, o ile taka okoliczność, a więc fakt celu ponownego jej wykorzystania, nie wynika wprost z treści wniosku⁶⁶. Aktualnie podzielić częściowo można pogląd, że reguły dotyczące ponownego wykorzystywania informacji publicznej dotyczą innych sytuacji niż wykorzystanie jej w lokalnej gazecie – odnoszą się bowiem do systematycznego procesu, polegającego na stałym przetwarzaniu danych⁶⁷. Odróżnić należy bowiem „zwykły” wniosek o ponowne wykorzystywanie od tzw. wniosku o dostęp online, który dotyczy umożliwienia ponownego wykorzystywania, w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym, informacji sektora publicznego gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego⁶⁸. Tym niemniej ponowne wykorzystywanie tym różni się od samego dostępu do informacji, że ma, co do zasady, charakter ciągły, a nie jednorazowy. Świadczy o tym też istota warunków

⁶⁰ Zob. motyw 70 Dyrektywy 2019/1024.

⁶¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, Sejm IX kadencji, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 5.03.2024).

⁶² Zob. art. 1 ust. 3 Dyrektywy 2019/1024.

⁶³ Zob. art. 7 ust. 1 o.d.p.w.

⁶⁴ Zob. art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2016 r., poz. 352.

⁶⁵ Tak też wyrok WSA w Rzeszowie z 23.06.2015 r., II SAB/Rz 48/15, CBOSA.

⁶⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 16.01.2017 r., II SAB/Kr 146/16, CBOSA.

⁶⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 25.02.2014 r., II SAB/OI 5/14, CBOSA.

⁶⁸ Por. art. 39 ust. 1 i 2 o.d.p.w.

określanych dla wykorzystywanej informacji o cechach utworu oraz zawieranej umowy o ponowne wykorzystywanie takiej informacji, która stanowić będzie rodzaj licencji prawnoautorskiej o czasowym charakterze. Podmiot zobowiązany po rozpatrzeniu wniosku może bowiem m.in. złożyć ofertę zawierającą warunki ponownego wykorzystywania⁶⁹. Będzie to oferta, która po przyjęciu skutkować będzie zawarciem umowy cywilnoprawnej⁷⁰. Podział na tryb dostępu i ponownego wykorzystania informacji dokonywany jest zatem według kryterium bezpośredniości czy pośredniości realizacji zasady jawności życia publicznego. W wypadku gdy cel wniosku dotyczy wyłącznie wykorzystania politycznego prawa do informacji, dominuje traktowanie go w kategorii dostępu, natomiast gdy jawność taka służy innym celom – ekonomicznym lub pozaekonomicznym – stosuje się ustawę o ponownym wykorzystywaniu⁷¹. Z tego też względu żądania dziennikarzy należy rozpatrywać co do zasady na gruncie ustawy dostępowej, ich celem jest bowiem przede wszystkim kontrola życia publicznego⁷².

Równocześnie jednak sam fakt, że składającym wniosek jest dziennikarz, nie oznacza automatycznie w każdej sytuacji, że wobec wnioskodawcy dziennikarza nie stosujemy trybu ponownego wykorzystywania. Bardzo liberalna definicja dziennikarza powoduje, że można sobie wyobrazić wniosek, który powinien być traktowany jako klasyczny wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. „Dziennikarz” to osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem, przygotowywaniem materiału prasowego. Redagowanie to opracowywanie tekstu, nanoszenie poprawek, korekta błędów stylistycznych i gramatycznych. Tworzenie to inaczej kreowanie treści materiału prasowego. Przygotowywanie materiału prasowego to etap chronologicznie wcześniejszy od „tworzenia” i „redagowania”⁷³. Może więc w toku pracy dziennikarskiej dochodzić do „ponownego wykorzystywania” informacji pozyskanych od organów administracji. Jednakże zasadne jest twierdzenie, że realizacja przez prasę uprawnień dostępowych nie może przyjmować postaci kaskadowego przechodzenia przez różne procedury dostępowe, w tym procedurę ponownego wykorzystywania. Pośrednio jednak jest też dowodem na to, że procedura ta powinna być uregulowana zupełnie odrębnie i samodzielnie, z uwzględnieniem konstytucyjnej roli i znaczenia prasy w demokratycznym państwie prawa oraz poszanowaniem wolności i praw osób (i podmiotów), o których informacje będą upubliczniane⁷⁴.

⁶⁹ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 o.d.p.w. w zw. z art. 14 ust. 2 o.d.p.w.

⁷⁰ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, Sejm IX kadencji, s. 57–58, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 5.03.2024).

⁷¹ M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 148–149.

⁷² *Ibidem*, s. 149.

⁷³ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 34.

⁷⁴ Tak też M. Jabłoński, K. Wygoda, w: *Ustawa o dostępie...*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, op. cit., art. 24, pkt 25, LEX.

6. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje utrwalony przed laty pogląd o konieczności każdorazowego wykazania przez dziennikarzy swojego statusu w przypadku złożenia wniosku o dostęp do informacji publicznej. Dopiero wykazanie działania w imieniu prasy umożliwi realizację wniosku w trybie ustawy dostępowej. O ile taki obowiązek zasadny jest na gruncie realizacji dziennikarskiego prawa do informacji zgodnie z art. 4 Prawa prasowego, o tyle nie znajduje żadnego prawnego umocowania w wypadku prawa dostępu prasy do informacji publicznej realizowanego w trybie art. 3a Prawa prasowego. Dostęp ten uprawnia każdego, a więc i anonimowego wnioskodawcę, do złożenia podania, a jedyne wymogi obejmują precyzyjne wskazanie żądanej informacji publicznej. W porównaniu więc z ogólnymi zasadami obowiązującymi zwykłych obywateli, dostęp prasy do informacji publicznej został dodatkowo ograniczony pozaustawowymi wymogami formalnymi wniosku. Dodatkowo kolejne uprawnienie informacyjne, w postaci prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, przewiduje odrębny tryb wnioskowy, prowadzący do uzyskania informacji sektora publicznego celem jej „ponownego wykorzystywania”. Tym samym wnioski dostępowe dziennikarzy wykorzystujących pozyskane informacje w materiałach prasowych mogą być rozpatrywane w znacznie bardziej sformalizowanej procedurze ustawy o ponownym wykorzystywaniu, która nie przewiduje dla prasy żadnych udogodnień w dostępie do informacji. Rozwijające się otoczenie regulacyjne uprawnień informacyjnych kierowanych do każdego coraz mocniej wypukla problem braku szczególnych rozwiązań prawnych dedykowanych prasie. Prawo prasowe wprawdzie przewiduje dziennikarskie prawo do informacji i ogólny obowiązek udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, jednakże takie uprawnienia mogą okazać się niewystarczające. Zwłaszcza że, jak wykazano, najszersze i konstytucyjnie umocowane prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w praktyce spotyka ograniczenia niedotyczące innych obywateli.

De lege lata należy postulować, aby wykładnia art. 3a Prawa prasowego, zgodnie z intencją ustawodawcy, *de iure* i *de facto* zrównywała prawo dostępu prasy do informacji publicznej z prawem „każdego” zainteresowanego pozyskaniem informacji. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy dziennikarz musi ukrywać swój status, aby nie narazić się na brak realizacji wniosku z przyczyn formalnych. Dodatkowo ocena przesłanki wykazania przez dziennikarza działania w imieniu prasy jest uznaniowa. Jest to jednak postulat minimalny, gdyż dziennikarz, na gruncie obowiązującego prawa, nadal nie może liczyć na szybsze uzyskanie informacji, a dwumiesięczny maksymalny termin realizacji wniosku na podstawie przepisów ustawy dostępowej czy ustawy o ponownym wykorzystywaniu jest dalece niewystarczający. Obecnie też, na bazie art. 4 Prawa prasowego, wyłącznie redaktor naczelny ma legitymację skargową czy prawo żądania doręczenia odmowy udzielenia informacji, przez co uprawnienia indywidualne dziennikarza nie są uwzględniane.

Dlatego *de lege ferenda* należy postulować zmiany ustawodawcze w Prawie prasowym i rezygnację z odesłania zawartego w art. 3a. Prawo dostępu prasy do informacji publicznej powinno zostać odrębnie uregulowane w ramach szerszego prawa dziennikarza do informacji. Prawo prasowe powinno wyznaczyć zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji prasie, kumulując kategorie podmiotów przewidzianych w obecnych przepisach ustawy dostępowej i ustawy o ponownym wykorzystywaniu. Ustawodawca powinien też określić szczególny zakres przekazywanych informacji, aby uniknąć wątpliwości występujących na gruncie przepisów u.d.i.p., czym jest informacja publiczna. Dostęp prasy powinien uwzględniać możliwie najszerszy zakres informacji. Tu wskazówką może być szeroka definicja informacji sektora publicznego z ustawy o ponownym wykorzystywaniu, przy uwzględnieniu koniecznych wyłączeń i ograniczeń wynikających z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W Prawie prasowym należy też uregulować kwestie proceduralne, uwzględniające indywidualne uprawnienia dziennikarza, aby mógł on skutecznie egzekwować swoje prawo przed organem i sądem. Uprawnienia redaktora naczelnego bądź redakcji mogłyby stanowić jedynie uzupełnienie środków indywidualnych. Co istotne, dziennikarz nadal, jak każdy, miałby prawo do informacji publicznej, realizowane na podstawie ustawy dostępowej. Umocnienie dziennikarskiego prawa do informacji i uwzględnienie funkcji i misji prasy są konieczne dla urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Brzozowska-Pasieka M., w: M. Olszyński, J. Pasieka, M. Brzozowska-Pasieka, *Prawo prasowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013, LEX.
- Chabel C., *Udzielenie informacji publicznej na wniosek prasy*, LEX/el. 2015.
- Chajewska A., Orlik K., *Prawo prasowe. Komentarz tezewy*, w: *Prawo prasowe. Postępowania sądowe w sprawach prasowych*, red. K. Orlik, Warszawa 2017.
- Czarny-Drożdziejko E., *Dziennikarz i jego uprawnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5.
- Ferenc-Szydełko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.
- Jaškowska M., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Noszarzewski Ł., *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Prawo prasowe. Komentarz*, red. B. Kosmus, G. Kuczyński, Warszawa 2018, Legalis.
- Sarnecki P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
- Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Siwicki M., *Prasa internetowa a obowiązek rejestracji prasy*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.

- Sobczak J., *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2008, nr 1.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, LEX.
- Sobczak J., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, cz. I, „Ius Novum” 2007, nr 2–3.
- Sokolewicz W., *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6.
- Szustakiewicz P., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015–2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, LEX.
- Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2022.
- Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, red. G. Sibiga, D. Sybilski, Warszawa 2022.

Cytuj jako:

Nosarzewski Ł., *Dostęp prasy do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2025, nr 1(19), s. 95–114. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.1.2025.07/l.nosarzewski