



MATERIAŁ EDUKACYJNY · RAPORT Z KONSULTACJI

Raport z konsultacji z ekspertami i praktykami

Pełna synteza: metodyka, ramy prawne, perspektywy wszystkich stron, studia przypadków i rekomendacje.

Kultura jawności - prawo do informacji publicznej w praktyce

Spis treści

1. Wprowadzenie i cel raportu
2. Metodyka konsultacji
3. Ramy prawne w pigułce
4. Najczęstsze błędy formalne we wnioskach
5. Problemy w odpowiedziach urzędów
6. Perspektywa urzędników
7. Perspektywa ekspertów akademickich i prawnych
8. Perspektywa organizacji strażniczych
9. Studia przypadków (ilustracyjne)
10. Rekomendacje
11. Wnioski dla materiałów edukacyjnych
12. Podsumowanie
13. Nota metodyczna i prawna

1. Wprowadzenie i cel raportu

Niniejszy raport powstał w ramach projektu „Kultura jawności – aktywne korzystanie z prawa do informacji publicznej”. Jego celem jest uporządkowanie i synteza wiedzy zebranej podczas konsultacji z ekspertami i praktykami oraz przełożenie jej na konkretne, użyteczne materiały edukacyjne: poradniki, infografiki, schematy decyzyjne i filmy.

Prawo do informacji publicznej jest jednym z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Pozwala mieszkańcom kontrolować działanie władzy, sprawdzać, na co wydawane są publiczne pieniądze, i świadomie uczestniczyć w życiu wspólnoty. W praktyce korzystanie z tego prawa bywa jednak trudniejsze, niż wynika to z samych przepisów: po stronie wnioskodawców pojawiają się błędy formalne, a po stronie urzędów rozmaite nieprawidłowości i opóźnienia.

Raport opisuje obie strony tej relacji. Wskazuje typowe trudności, ich przyczyny i skutki, a także proponuje rozwiązania możliwe do zastosowania od ręki. Adresatami opracowania są eksperci akademicki, organizacje pozarządowe, urzędnicy oraz członkowie zespołu projektowego, a pośrednio także wszyscy mieszkańcy, którzy chcą skutecznie korzystać z prawa do informacji.

Najważniejsza obserwacja

Większości sporów o dostęp do informacji można uniknąć po obu stronach. Wnioskodawca powinien pisać precyzyjnie i znać swoje prawa, a urząd – odpowiadać terminowo, rzeczowo i wskazywać podstawę prawną swoich rozstrzygnięć. Edukacja obu stron jest tu kluczowa.

2. Metodyka konsultacji

Materiały edukacyjne projektu zostały oparte na konsultacjach prowadzonych w kilku komplementarnych formach, tak aby zebrać możliwie pełny obraz praktyki dostępu do informacji publicznej.

Uczestnicy

- **Eksperci akademicki** – osoby zajmujące się prawem dostępu do informacji, prawem administracyjnym i konstytucyjnym.
- **Organizacje pozarządowe** prowadzące działania strażnicze (watchdog), na co dzień składające wnioski i prowadzące spory.
- **Urzednicy** rozpatrujący wnioski w jednostkach administracji publicznej.
- **Członkowie zespołu projektowego**, odpowiedzialni za przełożenie wniosków na materiały edukacyjne.

Formy spotkań

Spotkania z urzędnikami odbywały się głównie stacjonarnie, w północnej i zachodniej Polsce, co pozwoliło poznać realia pracy konkretnych jednostek. Rozmowy z ekspertami prowadzono w formule hybrydowej, łącząc spotkania na żywo z udziałem zdalnym. Taki układ ułatwił dostęp do specjalistów z różnych ośrodków.

Sposób dokumentowania i weryfikacji

Przed spotkaniami przygotowano listę zagadnień obejmującą m.in. najczęstsze błędy formalne we wnioskach oraz typowe problemy w odpowiedziach urzędów. Rozmowy były notowane lub – za zgodą rozmówców – nagrywane. Zebrane wnioski poddano weryfikacji pod kątem obowiązującego prawa i praktyki orzeczniczej, aby materiały edukacyjne były rzetelne i aktualne.

Zakres i ograniczenia

Raport stanowi **jakościową syntezę** opinii i obserwacji, a nie badanie ilościowe. Jego celem jest wskazanie powtarzających się wzorców i dobrych praktyk, nie zaś pomiar ich częstotliwości. W indywidualnych sprawach zawsze należy sięgać do aktualnych przepisów i orzecznictwa.

3. Ramy prawne w pigułce

Dla porządku przypominamy najważniejsze pojęcia, do których odwołuje się dalsza część raportu. Stanowią one wspólny język dla wnioskodawców, urzędników i edukatorów.

- **Podstawa prawa** – prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje Konstytucja, a szczegółowo reguluje je ustawa o dostępie do informacji publicznej.
- **Informacja publiczna** – każda informacja o sprawach publicznych: działaniu władzy, majątku i środkach publicznych oraz osobach pełniących funkcje publiczne.
- **Podmioty zobowiązane** – organy władzy, instytucje publiczne, samorządy, spółki komunalne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym.
- **Informacja prosta i przetworzona** – informacja prosta jest udostępniana na wniosek; przetworzona wymaga dodatkowych analiz i zestawień, a jej udostępnienie bywa uzależnione od szczególnej istotności dla interesu publicznego.
- **Tryby dostępu** – udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) oraz na wniosek.
- **Terminy** – co do zasady bez zbędnej zwłoki, nie później niż w 14 dni; z możliwością przedłużenia do 2 miesięcy po powiadomieniu o przyczynach.
- **Opłaty** – dostęp jest co do zasady bezpłatny; dopuszczalna jest jedynie opłata odpowiadająca dodatkowym, rzeczywistym kosztom wskazanego sposobu udostępnienia.
- **Odmowa i środki** – odmowa następuje w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie, a następnie skarga do sądu administracyjnego; na bezczynność służy ponaglenie i skarga do WSA.

Zasada bez interesu

Co do zasady, aby uzyskać informację publiczną, nie trzeba wykazywać interesu prawnego ani faktycznego. Wyjątkiem bywa informacja przetworzona, przy której organ może pytać o jej szczególną istotność dla interesu publicznego.

4. Najczęstsze błędy formalne we wnioskach

Z perspektywy zarówno urzędników, jak i ekspertów, największej trudności po stronie wnioskodawców wynika z nieprecyzyjnego formułowania żądania. Poniżej omawiamy powtarzające się błędy wraz ze skutkami i sposobem ich uniknięcia.

Zbyt ogólne lub zbyt szerokie żądanie

Na czym polega: Wnioski typu „proszę o wszystkie dokumenty w sprawie” nie określają, o jaką informację dokładnie chodzi.

Skutek: Urząd ma trudność z ustaleniem zakresu; żądanie bywa kwalifikowane jako informacja przetworzona, co wydłuża sprawę.

Jak poprawić: Wskaż konkretny dokument, okres, jednostkę i zakres, np. „umowy zawarte w 2025 r. z wykonawcą X”.

Brak wskazania sposobu i formy udostępnienia

Na czym polega: Wnioskodawca nie określa, czy zależy mu na skanie, kopii, pliku edytowalnym czy wglądzie.

Skutek: Pojawia się dodatkowa korespondencja, która opóźnia załatwienie sprawy.

Jak poprawić: Od razu wskaż formę i sposób, np. „skan na adres e-mail” lub „plik w formacie arkusza”.

Mylenie informacji prostej z przetworzoną

Na czym polega: Żądania wymagające zestawień, analiz lub wyliczeń bywają traktowane jako informacja przetworzona.

Skutek: Organ może żądać wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, co bywa barierą.

Jak poprawić: Rozważ podział na mniejsze, proste pytania albo przygotuj krótkie uzasadnienie istotności.

Skierowanie wniosku do niewłaściwego podmiotu

Na czym polega: Wniosek trafia do organu, który nie posiada żądanej informacji.

Skutek: Sprawa się przedłuża; w najlepszym razie wniosek jest przekazywany dalej.

Jak poprawić: Ustal, kto realnie dysponuje informacją, i tam skieruj wniosek.

Brak danych kontaktowych lub wybór zawodnego kanału

Na czym polega: Wnioskodawca nie podaje adresu do odpowiedzi albo korzysta z kanału, który nie pozostawia śladu.

Skutek: Trudno udzielić odpowiedzi w wybranej formie; brak dowodu złożenia wniosku.

Jak poprawić: Podaj adres e-mail lub korespondencyjny i korzystaj z pewnego kanału (e-mail, ePUAP), zachowując potwierdzenie.

Żądanie dokumentów wewnętrznych i roboczych

Na czym polega: Część materiałów (np. robocze notatki) bywa traktowana jako dokumenty wewnętrzne.

Skutek: Organ może odmówić udostępnienia tej kategorii materiałów.

Jak poprawić: Pytaj o dokumenty finalne i urzędowe; jeśli potrzebujesz materiałów roboczych, uzasadnij ich publiczny charakter.

5. Problemy w odpowiedziach urzędów

Praktycy i organizacje strażnicze wskazują na powracające nieprawidłowości po stronie urzędów. Ich znajomość pozwala wnioskodawcy szybciej rozpoznać sytuację i sięgnąć po właściwy środek.

- **Bezczyność i przewlekłość** – brak odpowiedzi w terminie albo jej nadmierne odwlekane bez podstawy.

- **Zawyżone lub nienależne opłaty** – pobieranie opłat tam, gdzie nie ma do tego podstaw, lub w wysokości przekraczającej rzeczywiste koszty.
- **Nieuzasadnione wezwania do wykazania interesu** – żądanie uzasadnienia, mimo że prawo co do zasady tego nie wymaga.
- **Nadużywanie pojęcia informacji przetworzonej** – kwalifikowanie prostych żądań jako przetworzonych, by uniknąć udostępnienia.
- **Wadliwe odmowy** – odmowa bez wydania decyzji administracyjnej albo bez rzetelnego uzasadnienia i pouczenia.
- **Powoływanie się na ochronę danych bez analizy** – traktowanie RODO jako automatycznej przeszkody, zamiast rozważenia anonimizacji i udostępnienia pozostałej części.
- **Nieformalne przekierowania** – odsyłanie wnioskodawcy „gdzie indziej” zamiast formalnego załatwienia sprawy.
- **Udostępnianie w niewygodnej formie** – np. wyłącznie do wglądu, gdy wnioskodawca prosił o kopię.

Wniosek praktyczny

Gdy odpowiedź się nie pojawia lub budzi wątpliwości, warto najpierw uprzejmie przypomnieć o sprawie, a następnie korzystać z przewidzianych prawem środków: ponaglenia, skargi na beczynność, odwołania od decyzji odmownej.

6. Perspektywa urzędników

Rzetelny obraz wymaga uwzględnienia również trudności po stronie urzędów. Konsultacje pokazały, że wiele problemów ma charakter organizacyjny i komunikacyjny, a nie złej woli.

- Nieprecyzyjne wnioski wymagają dodatkowej korespondencji i wydłużają pracę.
- Bardzo szerokie lub masowe wnioski potrafią obciążyć niewielkie jednostki dysponujące ograniczonymi zasobami.
- Obawa przed naruszeniem ochrony danych skłania do ostrożności, czasem nadmiernej.
- Rozbieżne interpretacje przepisów w różnych jednostkach prowadzą do niejednolitej praktyki.
- Brak czasu na bieżące szkolenia powoduje powielanie utrwalonych, nie zawsze prawidłowych nawyków.

Wnioski te potwierdzają, że materiały edukacyjne powinny być adresowane także do urzędników i pomagać w ujednoliceniu dobrych praktyk, a nie wyłącznie wskazywać błędy.

7. Perspektywa ekspertów akademickich i prawnych

Eksperci zwracali uwagę na bogate i wciąż rozwijające się orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, a w sprawach unijnych –

Trybunału Sprawiedliwości UE. Z tej perspektywy najczęstsze spory dotyczą:

- granicy między informacją prostą a przetworzoną oraz rozumienia „szczególnej istotności dla interesu publicznego”,
- zakresu pojęcia dokumentu wewnętrznego i jego relacji do informacji publicznej,
- jawności umów, wydatków i wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne,
- prawidłowej formy odmowy oraz wymogów uzasadnienia decyzji,
- relacji między prawem do informacji a ochroną danych osobowych i prywatności.

Ekspertsi podkreślali, że materiały edukacyjne powinny tłumaczyć te zagadnienia prostym językiem i ilustrować je przykładami, bez wchodzenia w nadmierny formalizm.

8. Perspektywa organizacji strażniczych

Organizacje prowadzące działania strażnicze wnoszą praktyczne doświadczenie z setek spraw. Z ich perspektywy istotne są:

- konsekwencja i cierpliwość – wiele spraw udaje się rozwiązać dopiero po ponagleniu lub skardze,
- dbałość o dokumentację – zachowywanie potwierdzeń i pełnej korespondencji,
- litygacja strategiczna – prowadzenie wybranych spraw aż do rozstrzygnięcia sądowego, by ukształtować dobrą praktykę,
- dzielenie się wiedzą – udostępnianie wzorów pism i poradników innym mieszkańcom,
- współpraca z mediami i społecznością lokalną w nagłaśnianiu spraw o znaczeniu publicznym.

9. Studia przypadków (ilustracyjne)

Poniższe przykłady mają charakter ilustracyjny i edukacyjny. Pokazują typowe sytuacje oraz sposób ich rozwiązania zgodny z prawem i dobrą praktyką.

Przykład A: zbyt szerokie pytanie

Mieszkaniec poprosił o „wszystkie dokumenty dotyczące inwestycji”. Urząd zasygnalizował, że to informacja przetworzona. Po doprecyzowaniu żądania do „umowy i protokołów odbioru z lat 2024–2025” sprawa została załatwiona jako informacja prosta, w terminie.

Przykład B: milczenie urzędu

Po upływie terminu wnioskodawca nie otrzymał odpowiedzi. Wniósł ponaglenie do organu wyższego stopnia. W jego następstwie urząd udostępnił informację, bez konieczności kierowania sprawy do sądu.

Przykład C: odmowa z powołaniem na dane osobowe

Urząd odmówił udostępnienia dokumentu w całości, wskazując na ochronę danych. Po odwołaniu organ udostępnił dokument z anonimizacją danych osób prywatnych, zachowując jawność części dotyczącej wydatków publicznych.

Wspólny mianownik

We wszystkich przypadkach pomogło: precyzyjne żądanie, znajomość terminów i konsekwentne korzystanie z przewidzianych prawem środków.

10. Rekomendacje

Dla wnioskodawców

- Formułuj żądanie konkretnie: dokument, okres, jednostka, zakres.
- Określ formę i sposób udostępnienia już w treści wniosku.
- Korzystaj z pewnego kanału (e-mail, ePUAP) i zachowuj potwierdzenia.
- Pilnuj terminów; po ich upływie sięgaj po ponaglenie, a następnie skargę.
- W razie odmowy decyzją – odwołuj się w terminie 14 dni.
- Przy informacji przetworzonej rozważ podział pytania lub krótkie uzasadnienie istotności.

Dla urzędów

- Odpowiadaj terminowo i informuj o ewentualnym przedłużeniu wraz z przyczyną.
- Wskazuj podstawę prawną rozstrzygnięć; odmowę wydawaj w formie decyzji z uzasadnieniem i pouczeniem.
- Stosuj anonimizację zamiast automatycznej odmowy z powołaniem na dane osobowe.
- Ujednolicaj praktykę w ramach jednostki i dbaj o bieżące szkolenia.
- Traktuj wnioskodawcę jak partnera w realizacji konstytucyjnego prawa, a nie przeciwnika.

Dla edukacji i organizacji

- Upowszechniaj proste narzędzia: wzory pism, generatory, schematy decyzyjne.
- Tłumacz prawo językiem korzyści i przykładów z życia.
- Wspieraj seniorów i osoby z ograniczonymi kompetencjami cyfrowymi.
- Dziel się dobrymi praktykami i wynikami spraw.

11. Wnioski dla materiałów edukacyjnych

Konsultacje jednoznacznie wskazały, że odbiorcy potrzebują materiałów prostych, praktycznych i prowadzących krok po kroku. Te wnioski przełożono bezpośrednio na pozostałe elementy pakietu edukacyjnego:

- **Poradniki** – „Jak napisać skuteczny wniosek” oraz „Gdy urząd milczy lub odmawia”, oparte na powyższych błędach i problemach.
- **Infografika** „Droga wniosku krok po kroku” – wizualizuje cały proces i możliwe scenariusze.
- **Schematy decyzyjne** – „Czy to jest informacja publiczna?” oraz „Urząd nie odpowiedział – co dalej?”.

- **Filmy** – krótkie formy odpowiadające najczęstszym pytaniom mieszkańców.
- **Generator wniosku i wzory pism** – narzędzia, które pozwalają od razu zastosować wiedzę w praktyce.

12. Podsumowanie

Konsultacje potwierdziły, że bariery w dostępie do informacji publicznej leżą po obu stronach i w dużej mierze wynikają z braku wiedzy oraz utrwalonych nawyków, a nie ze złej woli. Najskuteczniejszym narzędziem zmiany jest edukacja: prosta, praktyczna i adresowana zarówno do mieszkańców, jak i do urzędników. Pakiet materiałów przygotowany w projekcie odpowiada na te potrzeby i ma realnie ułatwić korzystanie z prawa do informacji.

13. Nota metodyczna i prawna

Raport stanowi jakościową syntezę opinii i obserwacji zebranych podczas konsultacji oraz ich weryfikacji prawnej. Nie jest badaniem ilościowym ani opinią prawną w indywidualnej sprawie. Przywołane zasady mają charakter ogólny; w konkretnych sytuacjach należy sięgać do aktualnych przepisów i orzecznictwa lub skonsultować się z prawnikiem. Stan prawny: 2026 r.

Finansowanie



Dofinansowane przez
Unię Europejską



Grant realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu SPLOT WARTOŚCI

Program finansowany jest przez Unię Europejską. Wyrażone opinie i poglądy są wyłącznie poglądami autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub Komisji Europejskiej. Ani Unia Europejska, ani organ przyznający finansowanie nie mogą ponosić za nie odpowiedzialności.

Wydawca: Stowarzyszenie Aktywnych Obywateli „Movere”, ul. Retmańska 1, 89-608 Swornegacie (woj. pomorskie)

Materiał ma charakter edukacyjny i nie stanowi porady prawnej. Stan prawny: 2026 r.