



Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

**Sz. P.**

**Dariusz Popiński**

**Kierownik Ogólnopolskiej Inicjatywy**

**Zaawansowanej Praktyki Pielęgniarskiej**

*dotyczy: Wniosku uzupełniającego o udostępnienie informacji publicznej oraz wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 9 kwietnia 2026 r.*

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 9 kwietnia 2026 r., stanowiące uzupełnienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 marca 2026 r., działając w imieniu Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, niniejszym wskazuję, co następuje.

**W zakresie żądania udostępnienia opinii prawnych sporządzonych na zlecenie NRPiP w związku z projektami dotyczącymi podziału kompetencyjnego pielęgniarek i położnych** informuję, że Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych nie posiada tego rodzaju dokumentów. W szczególności nie zostały sporządzone ani pozyskane odrębne opinie prawne w rozumieniu wskazanym w treści Pana pisma. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, obowiązek udostępnienia informacji obciąża podmiot wyłącznie w zakresie informacji pozostających w jego posiadaniu.

W odniesieniu do żądania z pkt 2 Pana pisma, dotyczącego udostępnienia projektów uchwał, wskazuję, że dokumenty tego rodzaju nie stanowią informacji publicznej. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym poza zakresem pojęcia informacji publicznej pozostają tzw. dokumenty wewnętrzne, odróżniane od dokumentów urzędowych. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć

dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, **nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej**<sup>1</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że terminu "dokument wewnętrzny" używa się dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokumenty tego typu mogą mieć dowolną formę, **nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej**<sup>2</sup>.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 13 listopada 2013 r. Trybunał wskazał, że dokumenty wewnętrzne to informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą one wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej<sup>3</sup>.

Także w odniesieniu do projektów uchwał Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że **projekt uchwały (...), gdyby istniał w zmaterializowanej formie, stanowiłby dokument wewnętrzny**. Określał on bowiem jedynie, jak zasadnie uznał Sąd pierwszej instancji, projektowany sposób działania (projektowany sposób rozstrzygnięcia) organu. Nie odzwierciedlał natomiast finalnego stanowiska organu, kończącego pewien proces decyzyjny<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 15 lipca 2010 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 707/10; 27 stycznia 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2130/11; 31 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2770/13; 25 marca 2014 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2320/13.

<sup>2</sup> por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 21 czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 666/12; 14 września 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 1203/12; 31 lipca 2013 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2770/13; 23 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 3007/13.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12.

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 3351/19, Legalis.

Z powyższych względów, stwierdzić należy, iż projekty uchwał nie stanowią informacji publicznej, a tym samym nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

**Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do pozostałych żądań sformułowanych w pkt 2 oraz 3 Pana pisma** wskazuję, że zostały one sformułowane w sposób ogólny i nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie zakresu żądanych dokumentów. Wskazuje Pan bowiem na *„dokumenty projektowe, które zostały przekazane członkom Prezydium NRPiP lub innym organom w toku procedowania wskazanych rozwiązań”*, a także na *„wszelkie dokumenty będące podstawą merytoryczną decyzji, niezależnie od ich oznaczenia jako „robocze”, „projektowe” lub „wewnętrzne”*”. Tak określony przedmiot żądania nie pozwala na ustalenie zakresu dokumentacji, której udostępnienia Pan oczekuje.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że **podmiot zobowiązany nie ma obowiązku samodzielnego poszukiwania takiej interpretacji wniosku, która odpowiadałaby intencji wnioskodawcy**. To w interesie wnioskodawcy leży odpowiednie sformułowanie żądania, nakierowane na konkretne dane posiadające walor informacji publicznej<sup>5</sup>. Niesprecyzowane wnioski o informacje, obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania, nie podlegają rozpatrzeniu w trybie ustawy o dostępie do informacji<sup>6</sup>.

W związku z powyższym, w zakresie, w jakim Pana wniosek nie identyfikuje konkretnych dokumentów, uprzejmie zwracam się o jego doprecyzowanie poprzez wskazanie:

1. jakie dokumenty - według Pana - mają zostać objęte pojęciem „dokumentów projektowych”,
2. jakie konkretnie materiały miałyby zostać uznane za „podstawę merytoryczną decyzji”.

Dopiero po uzyskaniu takiego doprecyzowania możliwe będzie ustalenie pełnego zakresu żądania oraz ocena, czy dotyczy ono informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

---

<sup>5</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie o sygn. akt II SAB/Sz 166/17, LEX.

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 219/15, LEX.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie obejmuje swoim zakresem każdego dokumentu pozostającego w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. O zakwalifikowaniu żądanej treści jako informacji publicznej decyduje jej treść i charakter, a nie sama nazwa dokumentu ani fakt jego istnienia w zasobach organu<sup>7</sup>.

**W pozostałym zakresie stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 7 kwietnia 2026 r. pozostaje aktualne.**

Wiceprezes NRPiP

  
dr n. med. Andrzej Tytuła

---

<sup>7</sup> por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygn. akt III OSK 317/21, [Legalis](#).

---