

# **Dostęp do informacji publicznej**

Wydanie 3.

# Wprowadzenie

Prawo do dostępu do informacji jako prawo pojedynczego człowieka wykształciło się dość niedawno, bo dopiero po II wojnie światowej. Po raz pierwszy sformułowano je w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ<sup>1</sup>, która w art. 19 określa, że „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania jej, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Do czasu jednoznacznego stwierdzenia deklaracji prawo do informacji było związane z wolnością prasy. Tymczasem deklaracja po raz pierwszy wskazała na indywidualne prawo każdej istoty ludzkiej do samodzielnego otrzymywania informacji. Prawo to nie zostało poniekąd oddzielone od wolności prasy.

Stało się to, ponieważ doświadczenia lat trzydziestych XX wieku pokazały, że dla funkcjonowania demokracji i przestrzegania praw człowieka nie wystarczą same wolne wybory i instytucje parlamentarne. Naziści w Niemczech zdobyli przecież władzę w drodze wolnych wyborów, a stalinowska konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1936 r. formalnie przyznawała obywatelom ZSRR więcej praw niż konstytucje Stanów Zjednoczonych czy Francji. Dziś również widzimy, jak w wielu krajach na podstawie wolnych wyborów władzę zdobywają ugrupowania antydemokratyczne, które powołując się na wolę bliżej nieokreślonego „suwerena”, niszczą instytucje demokratyczne. Nie budzi zatem wątpliwości, że w celu właściwego funkcjonowania demokracji należy wyposażać obywateli w narzędzia prawne, z pomocą których będą mogli wyrobić sobie opinię o rządzących i podejmować w związku z tym racjonalne decyzje wyborcze.

Dlatego też Deklaracja, choć nie jest umową międzynarodową, to jednak stała się inspiracją dla ustawodawstwa krajowego oraz prawodawstwa międzynarodowego, w tym EKPCz i MPPOiP.

W obu tych aktach prawnych pojawiły się przepisy, które prawo do informacji uznawały jako jedno z podstawowych praw człowieka. Przepisy te nie wiązały już prawa do informacji z kwestią wolności prasy, ale wskazywały na indywidualizację tego prawa związanego z każdym człowiekiem, który może żądać od organów państwowych informacji na jakikolwiek temat. Także w UE uznano prawo do informacji za jedno z podstawowych uprawnień przysługujących zarówno obywatelom państw tworzących Wspólnotę, jak i każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkującej lub posiadającej zarejestrowaną siedzibę na terytorium państwa członkowskiego.

---

<sup>1</sup> Tekst za Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, opr. *K. Kocot, K. Wolfke*, Warszawa 1996, s. 100.

Zasada ta wynika z art. 225 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. WE C 325 z 24.12.2002 r., s. 1), którego postanowienia zostały potem rozwinięte w rozporządzeniu Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. WE L 145 z 31.5.2001 r., s. 43). Celem rozporządzenia, jak wynika z jego preambuły, jest poszerzenie wiedzy o działalności organów Unii wśród podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji oraz zwiększenie transparentności w funkcjonowaniu organów Wspólnoty.

Drogą wyznaczoną przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ poszedł również polski ustawodawca, określając w art. 61 Konstytucji RP prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej. Przepis ten wskazuje, że prawo do informacji obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, a ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Jednocześnie w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP wskazano, że tryb udzielania informacji będzie określony w odrębnej ustawie. Jednak na zapowiadzianą ustawę trzeba było czekać ponad cztery lata. Pierwszą propozycją, która miała być odpowiedzią na zapowiedź stosownej regulacji, był poselski projekt zgłoszony przez Unię Pracy. Projekt ten, choć jak się wydaje, był dużo lepszy od obecnej regulacji, nie stał się podstawą uchwalenia stosowanej ustawy<sup>2</sup>.

Jednak nie oznaczało to, że w latach 1997–2001 obywatele zostali pozbawieni prawa do uzyskiwania informacji. Zgodnie bowiem „z art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy jej stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. W literaturze jeszcze pod rządami poprzedniej Ustawy Zasadniczej wskazywano, że taka możliwość dotyczy również tych jej przepisów, w których zakresie przewidziana jest regulacja ustawowa, a ustawa zwykła nie została jeszcze uchwalona. Wskazywano przy tym, że bezpośrednio stosowanie przepisów konstytucyjnych, gdy nie wyszła jeszcze ustawa zwykła przewidziana w tych przepisach, jest możliwe wówczas, gdy nie stoi temu na przeszkodzie nieprecyzyjność konstytucyjnych sformułowań, która mogłaby być dowolnie interpretowana przez organy administracyjne. Taka sytuacja dotyczyła m.in. art. 61 Konstytucji przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej” (wyr. NSA z 30.1.2002 r., II SA 717/01, Legalis).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zatem, że obywatele mogą bezpośrednio z Konstytucji RP wywodzić swoje prawo do uzyskania informacji publicznej i – co więcej – działania organów państwowych i w tym zakresie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Jednak niezaprzeczalne było, że taka sytuacja ograniczała możliwości obywateli w uzyskiwaniu informacji oraz utrudniała działania organów państwowych. Nie wiedzieli oni bowiem, w jaki sposób zwracać się do administracji publicznej o udostępnienie informacji, a organy administracji nie wiedziały, jakie informacje mogą być udzielone i w jakim trybie.

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat założeń projektu: *T. Górzyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, *Kontrola Państwowa 1997*, Nr 5, s. 26–34.

Odpowiedzią na te trudności był poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej złożony w czerwcu 2000 r.<sup>3</sup>. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że brak odpowiedniej regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej powoduje, że „jedno z kluczowych praw politycznych o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i politycznego w demokratycznym państwie prawa nie może być w pełni zrealizowane”<sup>4</sup>.

Projektodawcy dostrzegli problemy, które powodował brak odpowiedniej regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej w budowie struktur nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa. Brak odpowiedniej regulacji sprawiał, że gwarancje konstytucyjne nie były dostateczne i stawały się jedynie postulatami, a nie rzeczywiście obowiązującym prawem. Prace nad ustawą trwały szybko, ponieważ projektodawcy chcieli uniknąć losu projektu przygotowanego przez Unię Pracy.

Rezultatem była ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Powstał akt prawny, który w początkowej wersji składał się tylko z 23 jednostek redakcyjnych, a który poprzez swoje ogólne sformułowania rodzi wiele problemów i nieporozumień w stosowaniu. Sytuacji tej nie poprawiła nowelizacja omawianego aktu prawnego dokonana ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195). Dlatego w 2013 r. pojawiła się interesująca propozycja nowej regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej przedstawiona przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk<sup>5</sup>.

Należy również dodać, że dostęp do informacji publicznej jest regulowany obecnie w kilku aktach prawnych tj. w ustawie z 25.2.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1446) oraz ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.). Nadto wiele innych aktów prawnych reguluje kwestie udostępniania dokumentów urzędowych lub innych danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wykonujących zadania publiczne. Nic więc dziwnego, że w tej materii mówi się o tym, że pojawiła się nowa dziedzina prawa administracyjnego – prawo informacyjne<sup>6</sup>. W tak skomplikowanej materii prawnej muszą poruszać się zarówno urzędnicy jak i podmioty nie będące organami administracji państwowej, ale wykonujące publiczne zadania np. przedsiębiorcy organizujący z publicznych środków transport publiczny, a przede wszystkim osoby chcące zrealizować przysługujące im uprawnienie do otrzymania informacji publicznej.

Oddawana do rąk Czytelników publikacja ma przede wszystkim stać się zatem narzędziem, które na podstawie bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów powszechnych oraz poglądów doktryny pomoże w rozwiązywaniu praktycznych problemów, które rodzi udzielenie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej i poszukiwanie takiej informacji. Publikacja jest więc przeznaczona dla praktyków, którzy na co dzień stykają się z omawianą problematyką – do niezbędnego minimum ograniczono w niej zatem rozważania teoretyczne. Skoncentrowano się natomiast na zagadnieniach użytecznych. Dlatego też w publikacji większość prezentowanych rozdziałów kończy się zestawem odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, które powstają w związku z daną problematyką, i zbiorem orzecznictwa dotyczącego danego tematu.

<sup>3</sup> Poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk sejmowy Sejmu III kadencji Nr 2094.

<sup>4</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk sejmowy Sejmu III kadencji Nr 2094, s. 17.

<sup>5</sup> Por. Ekspertyza prawa – Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania, [https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/09/INP\\_ekspertyza.doc](https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.doc).

<sup>6</sup> Zob. *K. Celarek*, *Prawo informacyjne – problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Mam nadzieję, że Czytelnicy docenią fakt, że książka nie koncentruje się tylko na samej DostInfPubU, ale dotyczy także zagadnień, które wiążą się z całością problematyki związanej z dostępem do informacji publicznej, choć uregulowanej w innych aktach prawnych. Dotyczy to szczególnie takich praktycznych zagadnień, jak: dostęp do informacji o środowisku, prawo prasowe, tajemnice prawem chronione czy udzielanie informacji publicznej odnoszącej się do zamówień publicznych. Dzięki temu opracowanie obejmuje większość kwestii, z którymi można się spotkać przy stosowaniu DostInfPubU.

*Przemysław Szustakiewicz*

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)