

# **Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz**

Wydanie 4.

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

## 1. Prawo do informacji w dokumentach i aktach międzynarodowych

Gwarancje dla samoistnego prawa do informacji o sprawach publicznych ukształtowały się na fundamencie tradycyjnej wolności słowa (wypowiedzi). Zgromadzenie Ogólne ONZ już w rezolucji Nr 59/I z 14.12.1946 r. uznało, że wolność informacji, w tym uprawnienie do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości, jest jednym z podstawowych praw człowieka. Niecałe dwa lata później, w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. w art. 19 zastrzeżono, że „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Deklaracja jest jedynie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nie zaś umową międzynarodową, wyznaczyła jednak kierunki przyszłych rozwiązań prawnych.

W aktach prawa międzynarodowego prawo do informacji publicznej pojawia się wraz z przyjęciem 16.12.1966 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W art. 19 ust. 2 MPPOiP, wzorowanym na art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, wskazano, że „każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów (...)”. Zastrzeżono jednak, że realizacja tych praw może podlegać pewnym ograniczeniom, „które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: a) poszanowania praw i dobrego imienia innych; b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej” (art. 19 ust. 3 MPPOiP).

Należy również wspomnieć o uwadze ogólnej Nr 34 Komitetu Praw Człowieka w sprawie art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, opublikowanej 12.9.2011 r. W treści tego dokumentu Komitet wskazał na odrębność prawa dostępu do informacji (*right of access to information*) i podkreślił, że dostęp musi być w tym kontekście rozumiany jako dostęp do informacji publicznej będącej w posiadaniu instytucji publicznych (rozumianych tak jako organy, jak i inne podmioty wykonujące zadania publiczne), niezależnie od formy jej utrwalenia i źródła, z którego pochodzi.

Gwarancje prawa do informacji publicznej zawierają również umowy międzynarodowe o charakterze regionalnym. Na naszym kontynencie, na forum Rady Europy 4.11.1950 r. została uchwalona europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Konstruuje system, na który składa się wiele praw i wolności, EKPC w art. 10 ust. 1 zastrzega, że każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje m.in. wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Korzystanie z tej wolności pociągające za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać, zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPC, „takim

## Wprowadzenie

wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

Przepis powyższy, formalnie zakazujący ograniczania wolności informacji, umożliwia jednak państwom członkowskim na jej reglamentowanie, pod warunkiem spełnienia dość ogólnie zarysowanych kryteriów. Stąd określenie granic wolności informacji doczekało się dość obszernego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. np. wyr. z 26.3.1987 r. w sprawie *Leander*, 10/1985/96/144; wyr. z 19.2.1998 r. w sprawie *Guerra*, 116/1996/735/932, oraz wyr. z 9.6.1998 r. w sprawie *McGinley i Egan*, 10/97/794/995-996). Trybunał m.in. uznał, że ograniczenia swobody wypowiedzi muszą być uregulowane w prawie krajowym w sposób szczegółowy, wyraźny i niebudzący wątpliwości, warunkiem legalności ingerencji jest jej zgodność z jednym z celów chronionych w art. 10 ust. 1 EKPC, a katalogu tam zawartego nie można interpretować rozszerzająco; ponadto warunkiem legalności ingerencji w swobodę wypowiedzi jest zachowanie proporcjonalności, czyli może ona podlegać ograniczeniom tylko, gdy jest to konieczne w państwie demokratycznym.

Prawo do informacji podkreśla także dokument w postaci zalecenia Komitetu Ministrów RE Nr R (81)19 z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych. Warto wspomnieć także o zaleceniu Komitetu Ministrów RE Nr CM/Rec (2007)7 z 31.5.2007 r. w sprawie dobrej administracji oraz załączniku do tego dokumentu, zawierającym Kodeks Dobrej Administracji Rady Europy.

W dniu 18.6.2009 r. w Tromsø została przyjęta Konwencja RE w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych. Konwencja jest stopniowo ratyfikowana przez kolejne kraje członkowskie, jednak na razie nie została ostatecznie podpisana i co za tym idzie ratyfikowana przez Polskę. Poza odniesieniem się do międzynarodowych dokumentów ochrony praw człowieka Konwencja nawiązuje w preambule (a pośrednio także i w tekście) do istoty transparentności władz publicznych w pluralistycznym, demokratycznym społeczeństwie. Podkreśla, że wszystkie dokumenty urzędowe są co do zasady publiczne i można odmówić dostępu do nich wyłącznie ze względu na ochronę innych praw i uzasadnionych interesów. W art. 1 ust. 2 lit. b Konwencji zawarto dość szeroką definicję „dokumentu urzędowego”, uznając, że są to wszelkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane przez władze publiczne i będące w ich posiadaniu. Zdefiniowano również pojęcie „władze publiczne”, uznając, że obejmuje ono rząd i administrację centralną, regionalną i lokalną, ciała ustawodawcze i władze sądownicze (jeżeli zgodnie z porządkiem krajowym pełnią funkcje administracyjne) oraz osoby fizyczne (jeżeli wykonują władztwo administracyjne). W art. 2 Konwencji wskazano, że każda z umawiających się stron zagwarantuje „każdemu” na jego żądanie dostęp do „dokumentów urzędowych” posiadanych przez „władze publiczne” bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (szerzej *M. Bernaczyk*, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 131).

W prawie UE gwarancje dostępu do informacji dotyczących instytucji unijnych zostały zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem lizbońskim – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 47). Jego artykuł 15 (dawny art. 255 Traktatu amsterdamskiego) wskazuje, że każdy obywatel UE i każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, niezależnie od ich formy. Procedura dostępu została określona w rozporządzeniu (WE) 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. UE L Nr 145, s. 43). Dotyczy ono wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności UE, o ile dokument taki zawiera przynajmniej pewne elementy „oficjalności” związane z obowiązkiem prowadzenia rejestru dokumentów przez instytucje UE. Zasadniczo wszelkie dokumenty powinny być publicznie dostępne, przy czym w wyraźnie określonych, wyjątkowych przypadkach konieczność ochrony interesu prywatnego i publicznego może jednak uzasadniać ograniczenie dostępu. Należy także wspomnieć o dokumencie w postaci Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjętym przez Parlament Europejski 6.9.2001 r. (szerzej *M. Chmaj*, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62, Warszawa 2020, s. 28–30).

Prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE określa także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z 20.6.2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L Nr 172, s. 56) oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 7.12.2000 r. (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389) – art. 42 (szerzej *D. Adamski*, Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej, Warszawa 2011, s. 75 i n.). Należy także wspomnieć o dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L Nr 41, s. 26) oraz dyrektywie 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.3.2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji Przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.Urz. UE L Nr 108, s. 1 ze zm.). Obie dotyczą dostępu do informacji, ale w kontekście realizacji swobód wynikających z jednolitego rynku wewnętrznego.

W celu wdrożenia rozporządzenia Nr 1049/2001, Parlament Europejski przyjął 14.1.2009 r. rezolucję w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W rezolucji tej, odnosząc się do przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C z 2006 r. Nr 321E, s. 1; wcześniej funkcjonował pod nazwą „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą”, podpisany 25.3.1957 r. w Rzymie), dotyczących prawa dostępu obywateli i rezydentów UE do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, jak również całego szeregu innych aktów prawa unijnego, orzecznictwa, dokumentów i projektów aktów prawnych, wezwano do zagwarantowania szerokiego dostępu do informacji publicznej.

## Wprowadzenie

### 2. Prawo do informacji w Konstytucji RP

W polskiej tradycji ustrojowej Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 105 poręczała wolność prasy, zakazywała cenzury oraz możliwości wprowadzenia systemu koncepcyjnego na wydawanie druków. Gwarancje dla tych wolności miała określać ustawa. Inaczej do tych kwestii podchodziła Konstytucja kwietniowa z 1935 r., oparta zresztą na częściowo odmiennych wartościach i zupełnie innym modelu rządzenia sprawami publicznymi. W art. 5 wskazywała, że „twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego”, zaś Państwo ma zapewniać obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz „wolność sumienia, słowa i zrzesseń”. Jednocześnie zastrzeżono, że „granica tych wolności jest dobro powszechnie”.

Konstytucja PRL z 1952 r. deklaratywnie przyznawała wolność słowa i druku (art. 71 i 62, od 1976 r. – art. 83), jednak przepisów tych nie można było stosować bezpośrednio, zaś na poziomie ustaw wprowadzono tyle ograniczeń reglamentacyjnych, z cenzurą włącznie, że wolności te miały charakter tylko iluzoryczny. Wprowadzenie w noweli z 29.12.1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444) zasady państwa prawnego, likwidacja cenzury w 1990 r. oraz realne urzeczywistnienie wolności prasy miało ogromny wpływ na postępującą jawność życia publicznego. Prawo do informacji stało się częścią krajowego porządku prawnego po ratyfikacji 19.1.1993 r. europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Coraz częściej było umieszczane także w ustawodawstwie zwykłym (szerzej *K. Tarnacka*, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 65 i n.).

Istotny przełom przyniosła Konstytucja RP z 2.4.1997 r., w której decyzją ustrojodawcy umieszczono obszerny art. 61 gwarantujący dostęp do informacji publicznej. Przepis ten ma brzmienie: „1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to 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. 2. 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. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

W polskiej ustawie zasadniczej przyjęto szeroki dostęp do informacji publicznej. Regulacje modelowe mogą bazować na dwóch odrębnych rozwiązaniach. Przykładem wąskiego dostępu do informacji jest model brytyjski, opierający się na niedostępności takiej informacji dla obywatela, przy przyjęciu zasady, że publiczny dostęp do informacji rządowej jest uzależniony od uprzedniego jej zwolnienia. Przykładem odwrotnym są rozwiązania szwedzkie i amerykańskie. W Szwecji genezy prawa obywateli do informacji można się dopatrywać już w ustawie (konstytucyjnej) o wolności druku z 1766 r. (*Tryckfrihetsförordningen*). Przepisy te w obecnym

brzmieniu wprowadzają zasadę publicznej dostępności informacji, która nie dotyczy tylko wyraźnie wymienionych wyjątków, kiedy dochodzi do jej utajnienia. Z kolei unormowania amerykańskie nakładają na agencje rządowe obowiązki: publikowania określonych dokumentów (danych) dotyczących ich pracy, udostępniania innych dokumentów na żądanie obywatela, publikowania określonych dokumentów w specjalnym rejestrze, a także udostępniania do wglądu i kopiowania. Tylko niektóre dokumenty są wyłączone z udostępniania, zaś obywatel w razie odmowy ma prawo odwołania się do sądu (*A. Szmyt, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., Prz. Sejm. 1999, Nr 6, s. 68–70*).

Wspomniany szeroki dostęp do informacji publicznej jest obecnie wartością konstytucyjną, stanowiąc niezbędną przesłankę zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym. Prawo do informacji należy postrzegać jednak w szerszym kontekście konstytucyjnym, przede wszystkim na tle zasad naczelnych, takich jak: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasada zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), zasada podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP). Na postrzeganie art. 61 Konstytucji RP może wpływać również zawarta w preambule uniwersalna wartość, jaką jest prawda. Dostęp do szeroko pojmowanej informacji wynika także z zasady jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2 Konstytucji RP), konstytucyjnej wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) oraz towarzyszącego jej prawa do informacji o środowisku (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), a także uprawnienia do dostępu osoby zainteresowanej do danych osobowych w dokumentach urzędowych (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP).

Przepis art. 61 Konstytucji RP należy postrzegać również w świetle wspólnych dla całego rozdziału II Konstytucji RP zasad ogólnych odnoszących się do wolności, praw i obowiązków obywatela. Oznacza to dopuszczalność ograniczenia prawa do informacji na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z treści tego przepisu wynika, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić:

- 1) tylko w drodze ustawy;
- 2) jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa;
- 3) dla ochrony jednej z następujących wartości: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób;
- 4) ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw;
- 5) ograniczenia muszą być proporcjonalne do potrzeby ochrony zagrożonego dobra.

Prawo do informacji może być też ograniczane poprzez inne konstytucyjne wolności i prawa, takie jak: ochrona prawna życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji RP), ochrona danych (informacji) osobowych, zakaz gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym oraz prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP).

Uzyskiwanie informacji zostało ujęte w art. 61 Konstytucji RP jako prawo obywatelskie. Ustrojodawca dokonał w ten sposób rozróżnienia pomiędzy prawem

## Wprowadzenie

a wolnością. Przyznanie obywatelom prawa oznacza, że w ustawie nastąpi dokładne określenie wszelkich przejawów korzystania z tego prawa, zaś uprawnione podmioty nie mogą wychodzić poza przyznane im możliwości działania. Znacznie szerszy wymiar ma wolność, ponieważ ustawodawca może jedynie określić ramy, których obywatelowi przekraczać nie wolno.

Należy zauważyć, że przepisy gwarantujące prawo do informacji publicznej mogą być stosowane bezpośrednio i są egzekwowalne na zasadzie ogólnej reguły z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, chociaż sam tryb dostępu powinien być określony w aktach niższej rangi, przewidzianych w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji ma charakter publicznego prawa podmiotowego, które zapewnia możliwość skutecznego żądania od obowiązanych podmiotów określonego zachowania, które powinno podlegać egzekucji na podstawie odpowiednich instytucji procesowych. W art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca zastrzegł, że prawo do uzyskiwania informacji ma „obywatel”. Przede wszystkim należy wskazać, że zakres pojęcia „obywatel” jest szerszy niż zakres pojęcia „obywatel polski”. Gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć zakres podmiotowy prawa do uzyskiwania informacji tylko do obywateli RP, zapewne by to wpisał do tekstu przepisów. Począwszy od 2004 r., czyli od wejścia do UE, obywatele polscy stali się obywatelami UE. Stąd pojęcie „obywatel” ma od tego momentu znacznie szersze znaczenie, wykraczające poza zakres, jaki miało w momencie uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. Należy się skłonić do wniosku, że gwarantowane konstytucyjnie prawo do uzyskiwania informacji przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich UE, niezależnie od ich miejsca zamieszkania lub przebywania. Polski ustrojodawca nie zastrzegł domicylu, a zatem „obywatel” nie musi przebywać lub zamieszkiwać na terytorium RP.

Wskazany wyżej krąg podmiotów obejmują gwarancje konstytucyjne, jednak ustawodawca może rozszerzyć prawo do uzyskiwania informacji publicznej także na inne podmioty, w tym osoby fizyczne spoza UE, osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego bądź jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Szerokie ujęcie prawa do informacji ma ogromne znaczenie. Świadomy udział uprawnionych podmiotów w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym, a zakres tego udziału zależy w ogromnym stopniu od kultury politycznej i prawnej. Należy to odczytywać w kontekście praw społeczeństwa obywatelskiego do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Praw, których celem jest zagwarantowanie transparentności decyzji i procedur oraz uczciwości w życiu publicznym. Praw, które są przejawem kontroli społecznej nad podmiotami sprawującymi władzę publiczną. Praw umożliwiających uprawnionym podmiotom realny udział w życiu publicznym oraz sprawowanie kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej (zob. uchw. NSA(7) z 11.4.2005 r., I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 63). Stąd konkluzja, że ustawodawca może i powinien rozszerzyć obywatelskie prawo do informacji także na inne podmioty zainteresowane informacją publiczną, w tym zwłaszcza organizacje pozarządowe i prasę.

Jak już wspomniano, prawo do informacji publicznej jest samoistnym, konstytucyjnym prawem podmiotowym, a jego korelatem jest spoczywający na określonych

podmiotach czy organach obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji (zob. wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30). Prawo to można zdefiniować jako określony w normie konstytucyjnej stosunek prawny, który zachodzi między oznaczonym w tej normie podmiotem danego prawa (adresatem) a podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa (organem władzy, organem administracji itp.), polegający na wymogu spełnienia przez podmiot zobowiązany określonego obowiązku (działania lub zaniechania) w określonych okolicznościach.

Stopień dostępności do informacji jest konstytucyjnie ograniczony przez możliwość wyłączenia z pozaurzędowego biegu tych informacji, które powinny pozostać niejawne (tajne). Ustrojodawca przewidział w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP szczególne przesłanki ograniczenia prawa do informacji. Muszą one nastąpić w ustawie (wyklucza to formę rozporządzenia czy umowy międzynarodowej) i powinny zostać podyktowane względami ochrony:

- 1) wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych;
- 2) porządku publicznego;
- 3) bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Pierwsza przesłanka jest jedyną mającą charakter prywatny i dotyczy ochrony wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych. Wynika stąd ciężący na władzach publicznych obowiązek rozstrzygania konfliktów pomiędzy wolnościami i prawami poszczególnych osób przez formułowanie ich ograniczeń. Mogą tu wystąpić dwie sytuacje konfliktowe: kolizja wolności i praw, która występuje, gdy w tej samej sytuacji różne podmioty powołują się dla ochrony swoich interesów na różne przysługujące im wolności i prawa, oraz konkurencja wolności i praw, która występuje, gdy w jednym przypadku ten sam podmiot może powoływać się dla ochrony swoich interesów na różne przysługujące mu wolności i prawa (zob. *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 178–179). Wskazane w przepisie „inne osoby” to zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Nie można jednak podciągać pod analizowaną przesłankę zbiorowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Natomiast określenie „podmioty gospodarcze” ma charakter dość szeroki i odnosi się do wszelkich podmiotów prowadzących w jakiegokolwiek przewidzianej prawem formie działalność gospodarczą.

Druga przesłanka dotyczy porządku publicznego, czyli takiego stanu stosunków społecznych tworzonego przez normy prawne i pozaprawne, który zapewnia niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek. Wiąże się z tym m.in. postulat zapewnienia organom władzy publicznej prawidłowego funkcjonowania w celu wykonywania ich kompetencji (wyr. NSA z 25.11.2016 r., I OSK 908/15, Legalis).

Trzecia przesłanka to bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa. Bezpieczeństwo państwa to brak bezpośredniego zagrożenia jego normalnego funkcjonowania i rozwoju. Natomiast zakreślenie interesu gospodarczego państwa jako całości, a nie interesu jakiegokolwiek podmiotu państwowego, jest dość niejasne i zawiera nieostre granice. Przede wszystkim stwarza szeroką możliwość odmowy dostępu do informacji i wprowadzenie ograniczeń dalece wychodzących poza konieczność rzeczywiście występującą w interesie publicznym.

W art. 61 ust. 4 Konstytucji RP zawarto odesłania, wskazujące, że tryb udzielania informacji, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, określają ustawy,



## Wprowadzenie

a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Pierwszym w Polsce aktem rangi ustawowej regulującym dostęp do szeroko pojmowanej informacji publicznej stała się DostInfPubU. Ustawa ta miała umożliwić realizację prawa do informacji wynikającego nie tylko z przepisów Konstytucji RP, ale także z ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych, jednak w praktyce okazała się dość zachowawcza i mało precyzyjna, co jasno wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych.

W praktyce ustawa była wielokrotnie nowelizowana, jednak konieczność stałej wykładni doktrynalnej bądź sądowej jej przepisów, poprzez określanie istoty informacji publicznej, zakresu prawa do informacji, jak i podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji, z pewnością osłabia stosowanie prawa gwarantowanego przez Konstytucję RP.

Trybunał Konstytucyjny w wyr. z 16.9.2002 r. (K 38/01, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 59) stwierdził, że wskazany w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP „tryb udzielania informacji” są to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych; bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe. Powołując się na ujęcie słownikowe, TK zauważył, iż termin „tryb” posiada w języku polskim określone znaczenie, ponieważ oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system. Stąd konkluzja, że „zakres regulacji objętej upoważnieniem zawartym w art. 61 ust. 4 Konstytucji dotyczy ustalenia metody postępowania, sposobu załatwiania określonych spraw, a także bazy organizacyjno-technicznej, w oparciu o którą sprawy takie będą załatwiane” (zob. także wyr. TK z 9.4.2015 r., K 14/13, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 45). Ponadto, zdaniem Trybunału, odesłanie zawarte w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP stanowi upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak aby realizacja prawa do informacji określonego w art. 61 ust. 1, 2 oraz 3 Konstytucji RP była wykonalna w praktyce. Zatem pojęcie „tryb udzielania informacji” zawiera w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów.

W doktrynie *M. Zubik* trafnie zaznacza, że poza przedmiotem normowania art. 61 ust. 4 Konstytucji RP pozostaje zakres udzielania informacji, ponieważ kwestie te zostały uregulowane w art. 61 ust. 1 i 2 oraz 3 Konstytucji RP, gdzie wskazano przesłanki ograniczające korzystanie z tego prawa. Oznacza to m.in., że do wyłączności ustawy pozostawiona została kwestia ustanawiania ograniczeń prawa do informacji. Nie można natomiast tego uczynić w drodze regulaminów Sejmu albo Senatu, nawet w odniesieniu do informacji dotyczących parlamentu. Trudno byłoby bowiem znaleźć dostateczną podstawę konstytucyjną dla takiego zakresu materii regulaminowej (*M. Zubik*, *Opinia* w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu, *Prz. Sejm.* 2003, Nr 1, s. 58 i n.).

Jak już wspomniano, DostInfPubU była pierwszym w Polsce aktem tej rangi regulującym dostęp do szeroko pojmowanej informacji publicznej. Prace nad ustawą rozpoczęły się już w 1996 r., kiedy to grupa posłów Unii Pracy przygotowała projekt ustawy o dostępie obywateli do informacji (druk Nr 2075, Sejm II kadencji), będący odpowiedzią posłów na debatę toczącą się po uchwaleniu Konstytucji RP

w przedmiocie dostępu do informacji. Projekt ten został złożony do Sejmu w roku wyborczym i prace legislacyjne nie zostały zakończone z uwagi na upływ kadencji.

Kolejny projekt został złożony do łaski marszałkowskiej dopiero 30.6.2000 r. Był to poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk Nr 2094, Sejm III kadencji). Projekt ten stał się podstawą do dalszych prac legislacyjnych. Trzecie czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu 25.7.2001 r. Ustawa została uchwalona 344 głosami za, 6 posłów było przeciwnych, a 9 wstrzymało się od głosu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie 1.1.2002 r.

### **3. Nadużycie prawa do informacji publicznej**

Publiczne prawo podmiotowe nie może być wykorzystywane w sposób bezgraniczny, a wykorzystywane w sposób sprzeczny z założeniem ustrojodawcy będzie nadużyciem prawa do informacji publicznej. Stąd w razie nadużycia podmiot zobowiązany nie będzie musiał spełnić określonego obowiązku. Nadużyciem będzie wykorzystywanie praw wynikających z art. 61 Konstytucji RP w sposób sprzeczny z istotą tych praw, a także sprzecznie z celami, jakie założył sobie ustrojodawca. Stąd wniosek, że prawo do informacji publicznej tak długo może być realizowane, jak długo będzie zgodne z celami wynikającymi z Konstytucji RP. Przykładem nadużycia będzie w szczególności wykorzystywanie praw:

- 1) w celach prywatnych niezwiązanych z transparentnością działań podmiotów zobowiązanych (np. na własne potrzeby: postępowań administracyjnych lub sądowych; edukacyjne; związane z poszukiwaniem zatrudnienia itp.);
- 2) w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej niezwiązanej z wolnością prasy bądź jawnością życia publicznego (np. w celach handlowych bądź na potrzeby uczestnictwa w zamówieniach publicznych);
- 3) w sposób, który można określić jako nękanie podmiotu zobowiązanego, który musi wielokrotnie udzielać odpowiedzi na podobne pytania podmiotu uprawnionego, bądź w sposób, który znacząco utrudnia bądź uniemożliwia podmiotowi zobowiązanemu prawidłowe funkcjonowanie w celu wykonywania jego kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, że żądanie informacji powinno dotyczyć danych obiektywnych, faktów, wydarzeń czy wiadomości. Nie może dotyczyć kwestii ocennych (np. żądanie dokonania interpretacji określonego dokumentu) czy postulatywnych (np. żądanie zamówienia opinii biegłego lub eksperta, dokonania przez organ wykładni prawa czy wszczęcia postępowania w jakiejś sprawie cywilnej, gospodarczej czy karnej). Nie będzie to także wyjaśnianie podstawy prawnej działań danego organu lub osoby, gdyż nie należy to do sfery faktów, tylko do kwestii prawnych. Nie będzie to również kwestia przyszłych działań danego podmiotu (por. wyr. WSA w Gliwicach z 22.1.2004 r., II SA/Ka 2633/03, Legalis; post. WSA we Wrocławiu z 11.5.2005 r., IV SAB/Wr 17/05, Legalis; wyr. WSA w Krakowie z 13.5.2008 r., II SAB/Kr 7/08, Legalis; wyr. WSA w Olsztynie z 28.8.2008 r., II SAB/OI 1/08, Legalis; wyr. WSA w Krakowie z 4.9.2017 r., II SAB/Kr 126/17, Legalis, oraz wyr. WSA w Gliwicach z 7.3.2018 r., IV SAB/GI 350/17, Legalis).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z 7.4.2022 r. (III OSK 4371/21, Legalis) trafnie wskazał, że „nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej

## Wprowadzenie

w celu innym niż chęć zachowania jawności życia publicznego czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Nadużycie to z reguły ma miejsce wówczas, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotna tylko z perspektywy wnioskodawcy”. Sąd zatem rozdzielił interes publiczny, jakim jest jawność działań organów władzy publicznej, od interesu ściśle prywatnego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nadużycie prawa do informacji publicznej nie będzie korzystać z ochrony przewidzianej w ustawie w procedurach przez nią określonych, o ile podmiot zobowiązany w sposób uzasadniony powoła się na wystąpienie nadużycia.

prof. dr hab. *Marek Chmaj*

Warszawa, lipiec 2023 r.

**Przejdź do księgarni →**