



Krzysztof Panek

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0009-0002-2864-0088

Prawo dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym

STRESZCZENIE Prawo do informacji publicznej, w założeniu ustrojodawcy, ma zapewniać aktywnemu obywatelowi możliwość uzyskiwania wiedzy na temat wszystkiego, co wiąże się z szeroko pojętym funkcjonowaniem państwa. Tylko dobrze poinformowany obywatel, mający dostęp do szerokiego spektrum informacji z każdej dziedziny, w której państwo podejmuje aktywność, ma możliwość świadomego podejmowania decyzji mających wpływ zarówno na niego samego, jak i na wspólnotę lokalną oraz całe społeczeństwo, w którym żyje. Artykuł jest analizą aktualnych uregulowań prawnych z zakresu prawa do informacji publicznej. Szczególny nacisk został przy tym położony na przedstawienie uprawnień osób pragnących skorzystać z tego prawa oraz odpowiadających im obowiązków organów władzy publicznej, a także środków prawnych przysługujących jednostce w przypadkach, gdy korzystanie z tego prawa staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe. Opracowanie stawia sobie za cel nie tylko omówienie podstawowych zagadnień związanych z uprawnieniem do uzyskiwania informacji publicznej, przedstawienie stanowiska doktryny oraz aktualnego orzecznictwa, ale również wyjaśnienie aksjologicznych podstaw tego prawa.

SŁOWA KLUCZOWE transparentność, informacja, wiedza, prawa człowieka, prawo do informacji publicznej, konstytucja, kontrola władzy publicznej, sądowoadministracyjna kontrola wykonywania prawa do informacji

The constitutional right of access to public information

SUMMARY The right to public information, as intended by the framers of the constitution, is supposed to ensure that active citizens have the opportunity to obtain knowledge about everything related to the broadly understood functioning of the state. Only well-informed citizens who have access to a wide

range of information on every area in which the state is active are able to make informed decisions that affect not only themselves, but also their local community and the society in which they live. The article analyzes current legal regulations concerning the right to public information. Particular emphasis has been placed on presenting the rights of persons wishing to exercise this right and the corresponding obligations of public authorities, as well as the legal remedies available to individuals in cases where the exercise of this right becomes difficult or even impossible. The study aims not only to discuss the basic issues related to the right to obtain public information, to present the position of the doctrine and current case law, but also to explain the axiological foundations of this right.

KEYWORDS transparency, human rights, right to public information, constitution, control of public authorities, administrative court control of the exercise of the right to information

Prawo człowieka do informacji

Pojęcie informacji (łac. informatio – wyobrażenie, wyjaśnienie, zawiadomienie) na przestrzeni wieków doczekało się rozmaitych definicji w zależności od dziedzin naukowych, na których potrzeby definicje te były tworzone. Encyklopedia popularna PWN opisuje informację jako „czynnik, dzięki któremu człowiek lub urządzenie automatyczne może przeprowadzić bardziej sprawne działanie”¹. Adam Rogala-Lewicki w swojej monumentalnej pracy *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego* wskazuje na fakt, że:

informacja cechuje się znacznym potencjałem oddziaływania, a w określonych warunkach wręcz znacznym potencjałem kreacji rzeczywistości. Chodzi w tym przypadku o siłę informacji: po pierwsze – jako źródła wiedzy o faktach, zdarzeniach i procesach, po drugie – źródła ocen wizerunkowych zawierających m.in. przesłanki takich stanów jak zaufanie i nieufność; po trzecie – źródła nadawania znaczeń poszczególnym faktom, związanego m.in. z przypisywaniem owym faktom określonej wartości w ujęciu aksjologicznym lub funkcjonalnym, po czwarte – podstawy kształtowania określonych zachowań odbiorców informacji, w tym podjęcia działań².

¹ Encyklopedia popularna PWN, wyd. 14, Warszawa 1982.

² A. Rogala-Lewicki, *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Częstochowa 2015, s. 21-22.

Prawo do informacji, czyli prawo do poszukiwania, pozyskiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji ma szczególne znaczenie dla jednostki, co znajduje wyraz w tym, że obecnie kwalifikowane jest ono jako prawo człowieka, a więc jako jedno z praw gwarantujących poszanowanie i ochronę wartości oraz stanów rzeczy o szczególnym znaczeniu dla optymalnego funkcjonowania i rozwoju jednostki.

Pierwsze deklaracje praw powstały niemal w tym samym czasie, u schyłku XVIII wieku. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz we Francji proklamowano uroczyste prawa i wolności, wśród których były prawa wolności wypowiedzi i wolności informacji. Amerykanie w 1776 r. uchwalili swoją *Deklarację Niepodległości*, zaś Francuzi w 1789 r. postanowili o spisaniu *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. Aktami prawnymi, które miały w swoim założeniu podobny charakter, były: ustawa Habeas Corpus z 1679 r., a także Bill of Rights 1689 r. – oba pochodzące z Anglii. Współczesne unormowania prawa człowieka do informacji odnajdujemy między innymi w takich międzynarodowych aktach prawnych jak: Powszechna Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³, Konwencja Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska naturalnego⁴, Deklaracja Rady Europy o wolności wypowiedzi i informacji⁵ czy Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁶.

Na europejskim gruncie prawnym prawo dostępu do informacji wytwarzanych i gromadzonych przez organy i urzędy publiczne ma przeszło dwuwiekową tradycję. Jego podstaw należy upatrywać w szwedzkiej ustawie konstytucyjnej z 1766 r. o wolności prasy. Na podstawie tego aktu zniesiono cenzurę i wprowadzono normatywne gwarancje prawa druku oraz swobodnego rozpowszechniania faktów i opinii, a także prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu władz publicznych⁷.

Dokumentem w którym uregulowano zagadnienie prawa do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach

³ Przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61 poz. 284).

⁴ Przyjęta w Aarhus w Danii, 25 czerwca 1998 r.

⁵ Przyjęta 29 kwietnia 1982 r. (ETS Nr 108).

⁶ Dz.Urz. UE C 364 z 18.12.2000 r.

⁷ A. Chrościcka-Bloch, B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w]: *Dostęp do informacji publicznej*. Wyd. 4. red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2025 r. s. 1 oraz cytowane tam źródła.

i bez przeszkód była uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10.12.1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁸. W myśl art. 19 PDPC 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.

Problem prawa do informacji został także uregulowany w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁹, który został ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 MPPOiP każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem, drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, z pewnymi ograniczeniami wymienionymi w ust. 3.

Oba te dokumenty przewidywały szeroki dostęp do informacji publicznej, przyznając *każdemu* prawo do jej uzyskiwania i rozpowszechniania, co pozostaje w zgodzie z art. 1 PDPC, stanowiącym że *wszyscy* ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i prawach.

Informacja, stanowiąca składową wiedzy, umożliwia zatem jej świadomemu dysponentowi realne wpływanie na tok zdarzeń zachodzących w złożonych relacjach na linii władza – obywatel.

Informacja publiczna

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (w skrócie prawo do informacji publicznej) jest podmiotowym prawem politycznym, stanowiącym fundament współczesnego demokratycznego państwa prawa, i zostało ono zakotwiczone w nadrzędnym krajowym akcie prawnym – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰.

Z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP¹¹ wynika, iż *każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji*,

⁸ PDPDC Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

⁹ MPPOiP przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ W 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

¹⁰ M. Florczak-Wątor, *Prawo do informacji publicznej*, [w]: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019 r. s. 207-211.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

w konsekwencji czego przepis ten statuuje wolność wypowiedzi. Zasadę tę doprecyzowuje art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności 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 Państwa¹².

W polskim systemie prawnym funkcjonuje wiele ustaw regulujących prawo dostępu do informacji publicznej w określonych dziedzinach. Jedną z nich jest ta z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko*¹³ (u.o.o.ś.), będąca konkretyzacją realizacji w praktyce zasady wyrażonej w art. 74 Konstytucji RP. W kontekście prawa do informacji najistotniejszy jest ustęp 3, przyznający „każdemu” prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Jest to o tyle istotne, o ile za stan środowiska odpowiedzialni jesteśmy wszyscy, co wynika wprost z art. 86 Konstytucji RP.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁴ to kolejna regulacja rangi ustawowej zapewniająca obywatelom wiedzę na temat tego, w jaki sposób prowadzona jest polityka ochrony środowiska w kraju. Ponadto regulacje istotne z punktu widzenia realizacji zasady jawności funkcjonowania państwa zawarte są w ustawach z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*¹⁵ czy ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁶ zapewniającej jawność gospodarowania środkami publicznymi. Artykuł 34 tejże ustawy wymienia enumeratywnie zakres informacji podlegających społecznej kontroli.

Najistotniejszym dla realizacji postulatu jawności krajowym aktem prawnym rangi ustawowej, regulującym tryb i zasady wykonywania prawa do informacji publicznej jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*¹⁷ (u.d.i.p.). W myśl jej postanowień informacją publiczną, podlegającą obowiązkowi udostępnienia, jest „każda informacja o sprawach publicznych”.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 200, nr 62, poz. 627.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe. Dz.U. 2001, nr 3 poz. 18.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

¹⁷ Dz.U. 2001, nr 112 poz. 1198, ze zm.

Uprawnienie to obejmuje prawo do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o takich sprawach. Prawo do ubiegania się o dostęp do informacji publicznej przysługuje każdemu, co stanowi realizację postulatów wyrażonych w PDPC jak i MPPOiP cytowanych powyżej, ponadto od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Poza możliwością udostępniania informacji publicznej przez wyłożenie lub wywieszenie w ogólnodostępnych miejscach, takich jak urzędowe tablice ogłoszeń czy gminne słupy ogłoszeniowe, za główną formę udostępniania ustawodawca przyjął publiczne ogłaszanie w dedykowanych temu celowi portalach. Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), będący urzędowym publikatorem teleinformatycznym, stanowiącym ujednolicony system stron w sieci teleinformatycznej, jest jednym z nich. Innym jest portal danych opisany w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. *o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego*¹⁸. Informacje publiczne nieudostępnione w opisany powyżej sposób podlegają udostępnieniu na wniosek zainteresowanego podmiotu, o czym w dalszej części artykułu.

Prawo do informacji obejmuje również takie uprawnienia jak wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, na przykład sesje rady miejskiej czy sejmiku województwa, jak również wgląd do dokumentów urzędowych, w tym materiałów audiowizualnych dokumentujących posiedzenia tych organów. Ustawa zawiera także definicję dokumentu urzędowego, którym w myśl art. 6 ust. 2 u.d.i.p. jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu. Obowiązkiem podmiotu udostępniającego jest zapewnienie możliwości kopiowania albo wydruku, jak również przesłania informacji publicznej lub przeniesienia jej na powszechnie stosowany nośnik informacji – art. 12 ust. 2 pkt 1) i pkt 2) u.d.i.p. Zainteresowany ma także prawo ubiegania się o dostęp do informacji przetworzonej, wtedy gdy wymaga tego szczególnie interes publiczny.

Ustawa przewiduje wyłączenia, np. ze względu na ochronę informacji niejawnych oraz tajemnic ustawowo chronionych, mających na celu ochronę polskiej racji stanu i bezpieczeństwa wewnętrznego. Ograniczeniem tego prawa są również objęte informacje dotyczące prywatności osoby fizycznej, a także

¹⁸ Dz.U. poz. 1641.

związane z tajemnicą przedsiębiorstwa. Wyłączenia te nie obejmują jednak osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem takich funkcji, co dotyczy także informacji o warunkach powierzenia im tych funkcji oraz warunków ich wykonywania. W praktyce oznacza to, że zainteresowany może żądać informacji dotyczących zakresu kryteriów wyboru danego funkcjonariusza, zakresu powierzonych obowiązków, a także informacji na temat składników oraz wysokości przysługującego mu wynagrodzenia.

Do udostępniania informacji publicznej zobowiązano zarówno organy władzy publicznej, jak i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, takie jak organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe lub samorządowe osoby prawne, podmioty reprezentujące państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki samorządu terytorialnego, a także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym – w tym stowarzyszenia, fundacje czy przedsiębiorców. W katalogu tym znajdują się również partie polityczne, niektóre organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców, a także osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego posiadają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istotny z punktu widzenia zainteresowanego dostępem do informacji jest fakt, że do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są wyżej wymienione podmioty, będące w posiadaniu takich informacji, o czym będzie jeszcze mowa.

Ustawodawca w dość precyzyjny sposób wskazał w art. 6 u.d.i.p., jakie informacje w szczególności podlegają obowiązkowi udostępnienia. Są to m.in. informacje dotyczące prowadzonej przez władze polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dostępne są także dane o podmiotach działających w imieniu lub na rachunek państwa, a także będące dysponentami mienia publicznego – dotyczy to również zasad funkcjonowania tych podmiotów. Udostępniane mają być także dane publiczne, takie jak treść aktów administracyjnych, orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i wojskowych oraz Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Jawne są także, co jest szczególnie istotne z perspektywy interesów obywatela-podatnika, informacje wskazujące, w jaki sposób zarządzany jest majątek publiczny. Zasada transparentności wymaga, aby wszędzie tam, gdzie wykorzystywane jest państwowe lub samorządowe mienie lub tam, gdzie zaangażowany jest „publiczny grosz” funkcjonowały mechanizmy kontroli dające realny wgląd w te procesy.

Wykonywanie prawa do informacji publicznej

Informacja publiczna nieudostępniona w BIP lub na portalu danych podlega udostępnieniu na wniosek. Termin, jakim dysponuje podmiot zobowiązany do jej udostępnienia, wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ (k.p.a.) i jest on stosowany w większości ustaw sektorowych. Tak np. art. 14 u.o.o.ś. stanowi, iż władze publiczne udostępniają informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku lub w szczególnie skomplikowanych sprawach termin ten może zostać wydłużony do dwóch miesięcy²⁰.

Kwestia terminów została uregulowana nieco odmiennie w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W myśl art. 10 ust. 2 u.d.i.p. informacje publiczne będące w posiadaniu organu, które mogą być udostępnione niezwłocznie, są udostępniane w formie ustnej lub pisemnej, w drodze czynności materialno-technicznej, bez konieczności występowania do organu z wnioskiem. W przypadku gdy organ nie jest w stanie udostępnić żądanej informacji natychmiast z powodów, które może uzasadnić i uprawdopodobnić, że stoją one na przeszkodzie niezwłocznego jej udostępnienia, informuje o tym fakcie zainteresowany podmiot. W takiej sytuacji podmiot zainteresowany powinien wystąpić do zobowiązanego z wnioskiem w formie pisemnej, zaś zobowiązany organ ma 14 dni na udostępnienie żądanej informacji. W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ może wydłużyć ten termin maksymalnie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, informując o tym wnioskodawcę i uprawdopodobniając konieczność jego wydłużenia. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych sam fakt powołania się przez organ na potrzebę dodatkowej analizy lub opracowania informacji, która już jest w jego zasobach, „nie stanowi podstawy do przedłużenia terminu”²¹ odpowiedzi.

Istotne jest, że organ ma obowiązek udostępnienia informacji w sposób i w formie opisanych we wniosku. Może to być żądanie przesłania skanów dokumentów na wskazany adres skrzynki poczty elektronicznej wnioskodawcy lub tradycyjnie, za pośrednictwem operatora pocztowego. Jeżeli podmiot zobowiązany

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku... Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227.

²¹ WSA w Warszawie, sygn. akt II SAB/Wa 354/14.

do udostępnienia informacji ma przy tym ponieść dodatkowe koszty, może obciążyć nimi zainteresowanego, do ich rzeczywistej wysokości, informując o tym wnioskodawcę.

W przypadku gdy środki techniczne nie pozwalają zobowiązanemu do udzielenia informacji publicznej na zrealizowanie wniosku w sposób i w formie wskazanej we wniosku, powiadamia on o tym fakcie petenta, wskazując inną, dostępną w danej instytucji formę udostępnienia żądanych informacji. Wnioskodawca ma wówczas 14 dni na ponowne złożenie wniosku, zawierając w nim informację, że tym razem żąda udostępnienia informacji w sposób i w formie dostępnej dla organu i przez niego wskazanej. W przypadku gdy taki wniosek nie wpłynie, skutkuje to umorzeniem postępowania o udostępnienie informacji. Istotne jest również to, że żądanie powinno być zrozumiałe. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął stanowisko, iż:

niesprecyzowane wnioski o informacje – obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy – nie stanowią wniosków o informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a w rezultacie nie podlegają rozpatrzeniu w jej trybie²².

W sytuacji gdy organ, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych, dana informacja nie jest informacją publiczną, organ zobowiązany taką informacją nie dysponuje lub informacja jest już udostępniona publicznie zgodnie z przepisami prawa w inny sposób czy też z treści wniosku wynika wprost, że nie stanowi on w istocie realizacji prawa do informacji publicznej w trybie u.d.i.p – właściwą formą odpowiedzi organu na wniosek jest pismo informacyjne. Jak argumentują sądy:

(...) informacja publiczna dotyczy sfery faktów, może nią być też treść określonego dokumentu. (...) nie można domagać się wyrażenia opinii na dany temat, przeprowadzenia oceny lub dokonania interpretacji. Z tych samych powodów przedmiotem wniosku o udzielenie informacji publicznej nie może być również stan »świadomości« organu, gdyż informacja publiczna dotyczy sfery faktów, czyli danych, jakimi konkretny organ dysponuje²³.

²² Wyrok NSA 22 czerwca 2017 r., I OSK 2506/16.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 września 2017 r., IV SAB/GI 196/17.

Informacja zawarta w piśmie powinna być kompletna i rzeczowa oraz przedstawiać jednoznaczne stanowisko przyjęte przez organ wraz z jego uzasadnieniem.

Dostęp do informacji publicznej co do zasady służy realizacji postulatu jawności w działaniach władzy publicznej, jednakże coraz częściej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawia się pogląd dopuszczający możliwość stosowania konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji. W uzasadnieniu postanowienia Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 2023 roku przedstawiono taką sytuację następująco:

(...) Nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, gdy jakiś podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie lub zaniechanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu »mającego prawo«, ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom tego podmiotu (...). Nadużycie prawa definiowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw (...). W kontekście prawa dostępu do informacji publicznej nadużycie prawa definiuje się więc jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów²⁴.

W przypadku gdy wnioskodawca ma odmienny pogląd i uważa, że informacje, o których udostępnienie wniosł, są informacją publiczną i nie mają charakteru nadużycia, ma on możliwość skorzystania z przewidzianej prawem ścieżki sprzeciwu.

Środki zaskarżenia w sprawach dostępu do informacji publicznej nie mają jednolitego charakteru, a ich rodzaj zależny jest od sposobu rozpatrzenia wniosku. Ponieważ odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w formie decyzji administracyjnej, do której w świetle art. 16 i 17 u.d.i.p. mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w takim wypadku zainteresowanemu podmiotowi służy odwołanie od decyzji do organu wyższego stopnia lub odpowiednio wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również skarga do sądu administracyjnego. Postępowanie w sprawie o udostępnienie

²⁴ Postanowienie WSA z dnia 6 lutego 2023 r., II SAB/Bd 164/23 oraz przytoczona tam literatura i wyroki.

informacji publicznej jest objęte zasadą dwuinstancyjności i – jak stanowi art. 78 Konstytucji RP – „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”.

Dopiero po skorzystaniu z przysługujących środków zaskarżenia, takich jak zażalenie, odwołanie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, niezadowolony z rozstrzygnięcia wnioskodawca może skierować skargę do właściwego miejscowo sądu administracyjnego. Wniesienie skargi przed wykorzystaniem przysługujących środków zaskarżenia będzie skutkowało odrzuceniem skargi przez sąd administracyjny z powodu jej niedopuszczalności. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie odmowy jej udostępnienia stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*²⁵ (p.p.s.a) – art. 21 u.d.i.p.

Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej decyząc o odmowie udostępnienia informacji publicznej wydają w trybie kodeksowym, a zatem do postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej mają zastosowanie terminy załatwiania spraw i obowiązki informacyjne związane z niezłatwieniem sprawy w terminie, określone w art. 35 i 36 k.p.a. W związku z powyższym przy realizacji zakresu podmiotowego i przedmiotowego trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej i przy braku możliwości wydania decyzji umarzającej postępowanie o udostępnieniu informacji publicznej zgodnie z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. podmiot zobowiązany powinien udostępnić informację zgodnie z terminami określonymi w u.d.i.p. albo wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w terminach określonych w k.p.a.

Ponieważ udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej, kwalifikowanej do kategorii innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, ewentualne kwestionowanie zupełności udzielonej informacji czy jej adekwatności względem żądania wyrażonego we wniosku o jej udostępnienie nie jest możliwe w formie odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W tej sytuacji, analogicznie jak w przypadku nieudzielenia informacji w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p. i wobec braku decyzji odmownej, wnioskodawcy przysługuje skarga na bezczynność obowiązanego do udostępnienia informacji publicznej do właściwego sądu administracyjnego – art. 3 § 2 pkt. 8 p.p.s.a.

²⁵ Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270.

Sądowa ochrona prawa do informacji

Wystąpienie z żądaniem podjęcia kontroli przez sąd administracyjny nie jest objęte przymusem adwokacko-radcowskim na etapie wszczynania postępowania i ze skargą może wystąpić każdy, kto posiada zdolność sądową i procesową oraz interes prawny. Zdolność procesową w sprawach sądowoadministracyjnych mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i państwowe, a także samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości. Zdolność procesową posiadają również organizacje społeczne w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących innych osób prawnych, nawet wówczas, gdy same osobowości prawnej nie posiadają. W niektórych przewidzianych przepisami sytuacjach zachodzi możliwość działania przez organ, przedstawiciela ustawowego lub należycie umocowanego pełnomocnika. W postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi – art. 32 p.p.s.a.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym wymienionym w art. 46 p.p.s.a., a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia lub innego aktu bądź czynności. Strona skarżąca ma obowiązek wskazania organu, którego działania, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania skarga dotyczy, oraz określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego. Wraz ze skargą należy uiścić opłatę od wpisu sądowego, która jest symboliczna i w chwili obecnej wynosi 100 złotych, co ma służyć powszechnemu dostępowi do korzystania z tej formy kontroli realizacji prawa do informacji publicznej. Ustawa przewiduje również możliwość przyznania prawa pomocy w zakresie częściowym lub całkowitym, która może obejmować zwolnienie od kosztów oraz ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika – art. 245 i 246 p.p.s.a.

Rozpatrując sprawę, sąd administracyjny rozstrzyga, czy organ naruszył obowiązujące przepisy prawa, a jedynym celem tego postępowania jest usunięcie stanu bezprawności, w którym mógłby pozostawać kontrolowany. Odmienne do postępowań przed sądami powszechnymi, postępowanie sądowoadministracyjne oparte jest o fakty i dowody przedstawione przez stronę skarżącą dostarczone wraz ze skargą. W toku prowadzonego postępowania nie przesłuchuje się świadków, a cała komunikacja odbywa się w drodze pism procesowych – skargi i odpowiedzi

na nią. Sąd może wzywać strony do przedstawienia dodatkowych faktów czy dokumentów, ale robi to w sposób uznaniowy i nie jest do tego zobligowany.

Nieudostępnienie informacji publicznej w terminie, jak również niewydanie w terminie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej podlega zaskarżeniu, zaś skarga dotyczyć będzie beczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, a więc czynności materialno-technicznej. Skargę na beczynność adresata wniosku składa się za jego pośrednictwem do właściwego miejscowo wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 54 p.p.s.a. Jak już zostało to wskazane, skargą na beczynność można także objąć przypadek, w którym podmiot zobowiązany co prawda udostępnił informacje, jednak zdaniem wnioskodawcy udostępniona informacja nie odpowiada zakresowi przedmiotowemu wniosku, np. realizuje żądanie jedynie w części czy też nie odpowiada żądaniu. Podmiot skarg na beczynność rozumiany jest zatem w orzecznictwie szeroko, co sprzyja zasadzie transparentności. Skarga przysługuje zarówno na nieudostępnienie informacji w terminie, jak i w sytuacji sporu między wnioskodawcą a adresatem wniosku co do charakteru żądanej informacji, w tym gdy podmiot obowiązany uznał, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, a także w przypadku przedstawienia innej od tej, której oczekiwał wnioskodawca, informacji niepełnej lub nieadekwatnej do wniosku²⁶.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem sądowym w sprawach skarg na beczynność organu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej nie występuje wymóg wyczerpania środków zaskarżenia określony w art. 52 § 1 p.p.s.a., a zatem skarga na beczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej i może być wniesiona bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa²⁷. Pogląd ten potwierdzają także orzeczenia sądów administracyjnych uwzględniające wprowadzony od 1 czerwca 2017 r. art. 53 § 2b p.p.s.a., w myśl którego „skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu”.

Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje środek zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego

²⁶ M. Jaśkowska, *Sądowa kontrola prawa do informacji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 129; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., I OSK 2575/13; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 października 2009 r., IV SAB/ Gl 52/2009, Lex nr 574205.

²⁷ J. Drachal, *Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 108-112; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 242/13; wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, LEX nr 236545.

w Warszawie (NSA). W postępowaniu przed sądem drugiej instancji zachodzi już konieczność korzystania z profesjonalnego pełnomocnika (art. 175 p.p.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. W przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej NSA uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie.

Na podmiocie, który jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, spoczywa także odpowiedzialność karna. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 23 stanowi, że kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Tomasz Aleksandrowicz podkreśla, że:

sprawcą tego przestępstwa może być jedynie osoba odpowiedzialna za udostępnienie informacji publicznej, a więc na pewno osoba kierująca podmiotem zobligowanym do tego na mocy ustawy, osoba upoważniona do tego przez kierownika i zajmująca się służbowo udostępnianiem informacji (...) Nie popełni tego przestępstwa urzędnik, który odeśle wnioskodawcę do właściwej komórki organizacyjnej, jak biuro rzecznika prasowego czy zespół do spraw udostępniania informacji publicznej²⁸.

W środowisku prokuratorskim dominuje pogląd, iż popełnia przestępstwo, opisane w art. 23 u.d.i.p., każdy, kto wykonując zadania publiczne, dysponując mieniem komunalnym lub wykorzystując środki pochodzące ze Skarbu Państwa, będąc zobowiązanym na podstawie art. 4 u.d.i.p. i posiadający taką możliwość oraz w warunkach, gdy nie występują przesłanki wyłączające obowiązek, nie udostępnia informacji publicznej²⁹.

Według Radosława Krajewskiego przestępstwo zachodzi nawet wówczas, gdy podmiot zobowiązany nie posiada danej informacji mimo tego, iż w związku z posiadanymi kompetencjami oraz przydzielonymi obowiązkami taką informację winien posiadać. W sytuacji tej podmiot obowiązany powinien wejść w posiadanie takiej informacji po to, by zadośćuczynić zasadzie jawności funkcjonowania, wszak:

²⁸ T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 283.

²⁹ Por. S. Momot, *Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10, s. 122.

przyjęcie, że skoro jej nie posiada, to nie musi jej udostępniać, byłoby wbrew logice i intencji ustawodawcy, gdyż w taki sposób przed udostępnieniem przedmiotowej informacji »bronić« mógłby się każdy zobowiązany, unikając tym samym odpowiedzialności karnej (...). Potrzeba tu zatem zwykłej staranności w zakresie uzyskania takiej informacji wewnątrz danej instytucji publicznej, nawet gdy pierwotnie nie jest ona znana osobie zobowiązanej do jej udostępnienia na zewnątrz³⁰.

Uwagi końcowe

Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka, służąc ochronie innych żywotnych praw i interesów człowieka i obywatela. Jak podkreśla Teresa Górzyńska, dążenie do udziału w sprawowaniu władzy, do możliwości wglądu w działalność jej przedstawicieli, do samodzielnego działania czy nawet rządzenia lub współrządzenia spowodowało zachwianie tradycyjnego modelu administracji, którego jedną z najistotniejszych cech był zwyczaj nieinformowania tych, którzy administrowaniu i rządzeniu byli poddani, zachowywania informacji przez władzę w przekonaniu, że wzmaga to pewność i dominację. Dążenia te były na tyle silne, że w latach 60. XX wieku jawność w państwach Europy Zachodniej stała się aksjomatem i świadectwem procesów reformatorskich, warunkiem skuteczności i dobrego funkcjonowania administracji, powodem zmian w stosunkach: administracja–obywatel. Była to odpowiedź na sprzeciw wobec arbitralnej i zamkniętej władzy, konsekwencja domagania się nowego modelu komunikacji między nią a administrowanymi. Służyć temu miał dostęp do informacji, który tworzy warunki porozumienia i uczestniczenia obywateli w życiu publicznym, wspólnego decydowania o wielu sprawach. Zaczęto więc budować nowy model stosunków między państwem, jego administracją i obywatelami – „zmierzano ku szklanemu domowi”, „administracji w pełnym świetle”, „demokracji administracyjnej”³¹.

Jawność funkcjonowania państwa, wpisana w szereg aktów normatywnych zarówno na szczeblu krajowym, jak i w prawie międzynarodowym, sprawia,

³⁰ R. Krajewski, *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, [w:] *Aspekty polityczne prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, red. M. Jastrzębski, M. Wałdoch, Bydgoszcz 2021, s. 15-16.

³¹ T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk jun., Warszawa 2006, s. 13-14.

że same organy tejże władzy, będąc świadome, iż mogą zostać poddane społecznej kontroli, starają się działać w taki sposób, by pogłębiać zaufanie obywateli do państwa. W związku z tym, iż demokracja zakłada czynny udział obywateli i ich organizacji w funkcjonowaniu państwa, nieskrępowane korzystanie z tego prawa jest *conditio sine qua non* partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu kontroli. Uprawnienie to stanowi we współczesnym świecie niezbędny element demokracji deliberatywnej – opierającej się na szerokim dostępie do informacji, wiedzy merytorycznej oraz sile argumentu, dzięki którym wchodzenie jednostki w dyskurs z władzą gwarantuje partnerski dialog obu stron.

Pogląd ten podziela także większość krajowych sądów administracyjnych. W orzeczeniu z dnia 7 czerwca 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że:

(...) prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez zwiększenie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej³².

Pomimo tego, iż wkrótce minie ćwierć wieku, od kiedy w polskim porządku prawnym zaczęła funkcjonować ustawa o dostępie do informacji publicznej, wciąż niewiele osób uprawnionych do korzystania z prawa do informacji wie o jej istnieniu. Autor żywi cichą nadzieję, że niniejszy artykuł zmieni choć w minimalnym stopniu ten stan rzeczy i poszerzy świadomość prawną zainteresowanych tą tematyką.

Konkludując: umiejętnie wykonywane prawo do informacji publicznej stanowi bardzo poważny oręż w katalogu metod sprawowania kontroli nad działaniami władzy publicznej przez naród w demokratycznym państwie prawa. Jest zatem niezwykle istotne, aby korzystającym z tego prawa zapewnione były skuteczne instrumenty prawne służące jego egzekwowaniu, a sami uprawnieni aktywnie korzystali z przysługującego im prawa do wiedzy.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2023 r. sygn. akt IV SAB/Po 47/23, Legalis/el.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Chrościcka-Bloch A., Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2025.
- Drachal J., *Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Encyklopedia popularna PWN*, wyd. 14, Warszawa 1982.
- Florczak-Wątor M., *Prawo do informacji publicznej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Górzyńska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk jun., Warszawa 2006.
- Jaśkowska M., *Sądowa kontrola prawa do informacji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Krajewski R., *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, [w:] *Aspekty polityczne prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, red. M. Jastrzębski, M. Wałdoch, Bydgoszcz 2021.
- Momot S., *Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10.
- Rogała-Lewicki A., *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Częstochowa 2015.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. 2001, nr 3 poz. 18).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627).
- WSA w Warszawie, sygn. akt II SAB/Wa 354/14.
- Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2506/16.
- Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., I OSK 2575/13.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, LEX nr 236545.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 stycznia 2014 r., II SAB/Gd 242/13.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 13 września 2017 r., IV SAB/Gl 196/17
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 października 2009 r., IV SAB/ Gl 52/2009, Lex/el., nr 574205.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2023 r. sygn. akt IV SAB/Po 47/23, Legalis/el.