



INSTYTUT PRAWA USTROJOWEGO

Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

*Prawo dostępu obywatela polskiego do informacji publicznej
(nota informacyjna)*

Autor opracowania:

Dr hab. Jadwiga Potrzebacz, prof. KUL

Strona 1 z 3





Prawo dostępu obywatela polskiego do informacji publicznej jest konstytucyjnym prawem unormowanym w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP). Dostęp do informacji publicznej stanowi emanację zasady jawności życia publicznego¹.

W art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca postanowił, że: *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.* W ust. 2 art. 61 Konstytucji RP ustrojodawca określił, w jakich formach może być realizowane prawo do uzyskiwania informacji publicznej. Zgodnie z Konstytucją RP, prawo to obejmuje *dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.*

W art. 61 ust. 3 zawarta jest klauzula limitacyjna, zgodnie z którą ograniczenie prawa wyrażonego 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.* Konstytucja RP w art. 61 ust. 4 odsyła do ustaw, w których określa się tryb udzielania informacji publicznej, natomiast w odniesieniu do Sejmu i Senatu tryb ten jest określony w regulaminach wymienionych instytucji.

Na poziomie ustawowym prawo dostępu do informacji publicznej zostało unormowane w ustawie z dnia 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902, dalej: u.d.i.p.). W art. 1 ust. 1 u.d.i.p. została wyrażona definicja legalna informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, *każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.* Pod adresem tej definicji formułowany jest zarzut, że jest wadliwa, ponieważ w sposób bardzo nieprecyzyjny określa informację publiczną. Przedstawiciele doktryny prawniczej wskazują, że w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. legislator popełnił błąd logiczny podczas definiowania. Rzeczony błąd polega na tym, że wyjaśnia się

¹ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 35-43.



definiowany termin za pomocą innej wymagającej określenia nazwy. Innymi słowy, definicja informacji publicznej obciążona jest błędem logicznym polegającym na wyjaśnianiu nieznanego pojęcia poprzez inne również nieznanne (*ignotum per ignotum*). W rezultacie definicja ta w istocie nie wyjaśnia pojęcia informacji publicznej. Otwarty katalog informacji podlegających udostępnieniu, zawarty w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., tej niedookreśloności nie usuwa. Wobec takiego stanu rzeczy, to sądy w swym orzecznictwie dookreślają znaczenie terminu informacja publiczna². A zatem ostatecznie o charakterze danej informacji jako informacji publicznej decyduje judykatura.

Jednym z licznych przykładów orzecznictwa NSA na temat doprecyzowania pojęcia informacji publicznej można zacytować następującą wypowiedź sądu: *W myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie informacji publicznej jest pojęciem niedookreślonym, zaś jego konkretyzacja musi mieć miejsce z uwzględnieniem treści norm prawnych wynikających z ustawy zasadniczej oraz samej ustawy o dostępie do informacji publicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym słusznie wskazuje się, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym, lub mieniem Skarbu Państwa. Pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć zatem wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym. Charakter publiczny należy przypisać tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów, przy czym oceny tej należy dokonywać każdorazowo na gruncie konkretnej sprawy (wyrok NSA z 17.1.2020 r., I OSK 445/19, LEX nr 2777178)*³.

Niedookreśloność pojęcia informacji publicznej na poziomie ustawowym wywiera niekorzystny wpływ na realizację prawa dostępu obywatela polskiego do informacji publicznej, a także rodzi wiele innych problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawowych normujących dostęp do informacji publicznej.

² Por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, uwagi do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 476 – 477.

³ Wyrok NSA z 29.9.2021 r., III OSK 1067/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E3A7033FBD>