



# **ZASADY PRAW INFORMACYJNYCH**

Łukasz Nosarzewski



# **ZASADY PRAW INFORMACYJNYCH**



# **ZASADY PRAW INFORMACYJNYCH**

Łukasz Nosarzewski



Warszawa 2025

## ***Zasady praw informacyjnych***

Łukasz Nosarzewski

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0001-8769-6757)

Recenzenci:

dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

prof. dr hab. Artur Kuś

Redaktor prowadząca:

Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta:

Aleksandra Wołosiuk-Burda

Projekt okładki i skład:

Studio Grafpa, [www.grafpa.pl](http://www.grafpa.pl)

ISBN 978-83-66723-99-3

e-ISBN 978-83-66723-98-6

DOI 10.26399/978-83-66723-98-6

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2025



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2025

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	7
Organy orzekające .....	9
Publikatory i bazy danych .....	10
<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Rozdział I. Problematyka zasad w prawie administracyjnym i praw informacyjnych</b> .....	19
1.1. Zasady w prawie administracyjnym .....	19
1.2. Pojęcie praw informacyjnych .....	33
1.3. Wpływ prawa międzynarodowego na prawa informacyjne .....	39
1.3.1. Standardy międzynarodowe .....	39
1.3.2. Ewolucja orzecznictwa ETPCz .....	49
1.4. Wpływ prawa unijnego na prawa informacyjne .....	62
1.4.1. Dostęp do dokumentów .....	62
1.4.2. W kierunku otwartych danych i rozwoju rynku cyfrowego .....	70
1.4.3. Dostęp do informacji o środowisku .....	75
1.5. Polskie przepisy prawa informacyjnego .....	78
1.6. Zasady a tryb udzielania informacji .....	86
<b>Rozdział II. Zasady dyrektywne</b> .....	92
2.1. Zasady materialne .....	92
2.1.1. Zasada dostępu do informacji .....	92
2.1.2. Zasada otwartości danych .....	99
2.1.3. Zasada oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji .....	103
2.1.4. Zasada powszechności .....	110
2.1.5. Zasada otwartości katalogu podmiotów zobowiązanych ..	127

2.1.6.	Zasada równego traktowania .....	137
2.1.7.	Zasada bezwarunkowości .....	145
2.1.8.	Zasada (reguła) ustawowego ograniczenia prawa do informacji .....	153
2.2.	Zasady proceduralne .....	166
2.2.1.	Zasada bezpłatności .....	166
2.2.2.	Zasada odpłatności dostępu do informacji o środowisku .....	170
2.2.3.	Zasada aktualności .....	173
2.2.4.	Zasada szybkości .....	176
2.2.5.	Zasada przejrzystości .....	180
2.2.6.	Zasada pierwszeństwa przepisów szczególnych (subsydiarności) .....	184
<b>Rozdział III.</b>	<b>Zasady opisowe .....</b>	<b>188</b>
3.1.	Zasady materialne .....	188
3.1.1.	Zasada przedmiotowego definiowania informacji .....	188
3.1.1.1.	Definicja informacji publicznej .....	189
3.1.1.2.	Definicja informacji o środowisku .....	194
3.1.1.3.	Relacja przepisów u.u.i.ś. względem u.d.i.p. ....	199
3.1.2.	Zasada szczególnej odpowiedzialności osobistej za nieudzielenie informacji .....	206
3.2.	Zasady proceduralne .....	213
3.2.1.	Zasada zapewnienia jakości informacji .....	213
3.2.2.	Zasada kontroli sądowej .....	216
3.2.3.	Zasada odformalizowania procedury .....	220
3.2.4.	Zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego .....	228
3.2.5.	Zasada pierwszeństwa trybu wnioskowego dostępu do informacji o środowisku .....	232
<b>Podsumowanie</b> .....		<b>238</b>
<b>Bibliografia</b> .....		<b>244</b>
Literatura .....		244
Akty prawne .....		256
Inne materiały źródłowe .....		260
Orzecznictwo .....		261



## WYKAZ SKRÓTÓW

- DGA** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, akt w sprawie zarządzania danymi (Dz.Urz. UE L 152 z 3.06.2022)
- dyrektywa 2003/4/WE** – Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L 41 z 14.02.2003)
- dyrektywa 2003/98/WE** – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003)
- dyrektywa 2013/37/UE** – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175 z 27.06.2013)
- dyrektywa 2019/1024** – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172 z 26.06.2019)
- dyrektywa 90/313/EWG** – Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.Urz. UE L 158 z 23.06.1990)
- EKPCz** – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284)
- k.c.** – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2025 poz. 1071 z późn. zm.)

- k.k.** – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2025 poz. 383)
- k.p.a.** – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 poz. 572 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483)
- Konwencja z Aarhus** – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706)
- Konwencja z Tromsø** – Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych przyjęta w Tromsø w dniu 18 czerwca 2009 r.
- KPP** – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE. C nr 83)
- o.d.p.w.** – Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2023 poz. 1524)
- p.p.s.a.** – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024 poz. 935 z późn. zm.)
- PRTR** – Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń
- p.w.i.s.p.** – Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2019 poz. 1446 z późn. zm.)
- Regulamin Sejmu** – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990)
- Regulamin Senatu** – Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2024 r. poz. 10)
- RODO** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r.)
- rozporządzenie (WE) nr 1367/2006** – Rozporządzenie (WE) Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6.09.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L Nr 264)

**rozporządzenie (WE) nr 166/2006** – Rozporządzenie (WE) Nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L Nr 33 z późn. zm.)

**rozporządzenie (WE) nr 1049/2001** – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 145 z 31.05.2001)

**TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r., wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326)

**u.d.i.p.** – Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022 poz. 902)

**u.p.e.a.** – Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2025 poz. 132)

**u.p.o.ś.** – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2025 poz. 647)

**u.u.i.ś.** – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2024 poz. 1112 z późn. zm.)

**wytyczne Komisji z dnia 24 lipca 2014 r.** – Obwieszczenie Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. – wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (Dz.Urz. UE C 240 z 24.07.2014)

## ORGANY ORZEKAJĄCE

**ETPCz lub Trybunał** – Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny

**TK** – Trybunał Konstytucyjny

**TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

**WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## **PUBLIKATORY I BAZY DANYCH**

**BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej

**CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

**Dz.U.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

**Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

**OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

# WSTĘP

W ostatnich latach tematyka jawności była przedmiotem licznych i gruntownych badań nauki prawa. W ich toku przeanalizowano pojęcie „jawność” używane w języku prawnym i prawniczym, dochodząc do wniosku, że terminowi temu przypisuje się różne znaczenia w zależności od kontekstu. Doprowadziło to do krytycznej oceny tego terminu jako zbiorczego pojęcia-narzędzia w języku prawnym. Postulowano odnoszenie uprawnień i obowiązków do danych i informacji ujmowanych z uwzględnieniem ich form agregacji, czyli dokumentów, rejestrów, baz danych, systemów, składających się na infrastrukturę informacyjną. Z tego względu wskazywano, że bardziej pomocne może być odnoszenie się do pojęć takich jak wolność wypowiedzi, dostęp do informacji publicznych, ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz przejrzystość (transparentność)<sup>1</sup>. Pomimo częstego używania i popularności słowa „jawność” nie uzgodniono w doktrynie jednej definicji i jest to pojęcie wieloznaczne, używane intuicyjnie, czasami ornamentacyjnie lub synonimicznie dla określenia dostępu do informacji publicznej. Nie może być jednak utożsamiana wyłącznie z rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie. Przeważa rozumienie jawności jako idei, zasady lub wartości. Jawność może być pojmowana również jako stan faktyczny, postulat oraz wzorzec działania władz publicznych, przy czym ważna jest wieloaspektowość tego terminu. Przez samo pojęcie jawności rozumie się stan (status) prawny lub faktyczny informacji lub faktu,

---

<sup>1</sup> G. Szpor, *Prawo informacyjne i prawo informatyczne*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia*, tom 1, Warszawa 2017, s. 161–163.

polegający na braku albo minimalizacji przeszkód dla ich poznania albo na podejmowaniu czynności w celu uczynienia ich znanym innym osobom<sup>2</sup>. Poznawać informacje można też bezpośrednio na podstawie faktów będących źródłem informacji. Dlatego jawność może dotyczyć zarówno samego uczestniczenia w fakcie z możliwością jego kształtowania (jawność postępowania dla stron), jak i wyłącznie samego uczestniczenia w fakcie bez możliwości jego kształtowania (obserwacja obrad organu kolegialnego)<sup>3</sup>.

Jawność życia publicznego jako wzorzec i stan faktyczny to system działania władzy publicznej, w którym zapewnia się wolność uzyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz transparentność finansów publicznych, rozumianą jako pełna dostępność wszelkich informacji związanych z majątkiem publicznym i wydatkowaniem środków publicznych. Jest to system gwarantujący zarówno dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej poprzez możliwość obserwowania, badania i zrozumienia przyczyn oraz mechanizmów jej działania, jak i otwarcie zasobów publicznych. Takie otwarcie to możliwość uzyskiwania, bez ograniczeń technicznych i prawnych, wszelkich danych publicznych będących w posiadaniu organów władzy publicznej dla ich wykorzystywania w celach ekonomicznych i pozaekonomicznych przez każdego zainteresowanego<sup>4</sup>.

T. Górzyńska, określając jawność administracyjną, wskazała, że dotyczy ona problemów udostępniania, ujawniania, komunikowania, rozpowszechniania dokumentów, wiadomości, wszelkiego rodzaju informacji znajdujących się w dyspozycji administracji rozumianej w szerokim tego słowa znaczeniu, a także konsultacji jako rodzaju wymiany informacji<sup>5</sup>. Idea jawności administracji po jurydyzacji przybrała formę prawa do jawności administracyjnej, rozumianej jako zespół środków prawnych

---

<sup>2</sup> Zob. M. Maciejewski, *O pojęciu jawności i jawności rozszerzonej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014, s. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>4</sup> Zob. G. Szpor, A. Piskorz-Ryń, *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych. Zagadnienia terminologiczne*, [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, tom 5, Warszawa 2015, s. 5–16.

<sup>5</sup> Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 31–32.

pozwalających administrowanym „przeniknąć” system administracyjny. Jawność stała się zasadą, a obowiązek zachowania tajemnicy wyjątkiem. Konsekwencją przyjęcia jawności administracyjnej jako jednej z zasad działania administracji jest pasywny obowiązek administracji odpowiadania, ujawniania informacji administrowanym, zgodnie z ich potrzebami i zainteresowaniami oraz aktywny obowiązek administracji informowania z własnej inicjatywy oraz obowiązek konsultowania<sup>6</sup>.

Zasada jawności administracyjnej cały czas ulega przekształceniom wraz ze zmianami zachodzącymi w życiu społecznym. Obowiązki administracji to już nie tylko konieczność zapewnienia dostępu do informacji publicznej i informacji o środowisku, ale też i otwarcie danych publicznych i zagwarantowanie prawa ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Jawność obecnie jest stałym elementem społeczeństwa informacyjnego, a dane publiczne są siłą napędową rewolucji informacyjnej. Skoro można mówić o powstaniu rynku informacji publicznej, to naturalną konsekwencją jest uzupełnienie standardu jawności o otwarcie zasobów publicznych<sup>7</sup>.

Prawo do ponownego wykorzystywania jest prawną formą zabezpieczenia dostępu do danych i stanowi odpowiedź na postulaty tzw. otwartego rządu<sup>8</sup>. Zainteresowanie tą koncepcją odżyło wraz z ogłoszeniem deklaracji „Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu”<sup>9</sup>. Cztery zasadnicze cele wymienione w deklaracji to zwiększanie dostępu do informacji o działalności państwa, wsparcie partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych i formułowaniu polityki wolnej od dyskryminacji, opartej na zasadzie równości, wdrażanie najwyższych zawodowych standardów uczciwości w administracji oraz

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 32. Zob. też T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo”, 1988, 6, *passim*.

<sup>7</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy „otwartego rządu”*, [w:] I. Lipowicz, *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014, s. 118.

<sup>8</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s. 79

<sup>9</sup> Deklaracja ogłoszona w dniu 20.09.2011 r. Zob.: <https://www.opengovpartnership.org/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/>; polskie tłumaczenie: <https://informacjapubliczna.org/news/deklaracja-na-rzecz-otwartych-rzadow-open-government-declaration/> (dostęp: 12.09.2025).

zwiększenie dostępu do nowych technologii w celu zapewnienia otwartości i odpowiedzialności państwa. Koncepcja otwartego rządu łączy w sobie pojęcia otwartości, jawności oraz transparentności państwa. Postulat transparentnego sprawowania władzy wykracza jednak poza niezbędne minimum, jakim jest m.in. prawo dostępu do dokumentów, informacji, ale zakłada również upowszechnienie wiedzy o przebiegu procesu decyzyjnego. Z kolei jawność, otwartość działania wyraża się w dostępie do posiedzeń organów władzy. Nie chodzi zatem o zapewnienie wiedzy po fakcie, ale o umożliwienie dostępu do wiedzy o aktualnych wydarzeniach. Minimalna treść koncepcji otwartego rządu opiera się na stworzeniu prawnych gwarancji odpowiedzialności, jawności (a także transparentności) i otwartości władz publicznych. W ujęciu maksymalistycznym opiera się na działaniach proaktywnych, docieraniu do zainteresowanych, informowaniu, konsultowaniu „z urzędu”, „bezwnioskowo” z wykorzystaniem nowych technologii<sup>10</sup>. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zmienia się zatem charakter jawności. Nacisk położony jest na wiedzę, informację i partycypację. Założenia otwartego rządu opierają się na prawie do wiedzy, prawie do szeroko ujmowanej informacji i demokracji partycypacyjnej. Podkreśla się przy tym proaktywny charakter jawności. Władza publiczna kładzie nacisk na udostępnianie informacji o wykonywaniu zadań publicznych w Internecie, tworząc ku temu odpowiednią infrastrukturę<sup>11</sup>.

Równocześnie do węzłowych problemów jawności zalicza się zwiększającą się liczbę przepisów prawa i ich rozproszenie w różnych aktach normatywnych. Za przyczynę takiego stanu rzeczy można uznać nieukształtowanie się uniwersalnych standardów wyznaczających zasady i tryby powszechnego dostępu do informacji – dokumentów publicznych. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) nie stanowią bowiem swoistej „ustawy matki” określającej w sposób systemowy i kompleksowy zasady dostępu do informacji z ograniczoną rolą innych ustaw, które mają regulować tylko szczególne wyjątki. Nie dokonano też rewizji przepisów ograniczających

---

<sup>10</sup> Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2012, 4, s. 17–20.

<sup>11</sup> A. Piskorz-Ryń, *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze”, 2020, 4, s. 312.



powszechną dostępność informacji<sup>12</sup>. Wychodząc naprzeciw tym problemom, w pracy podjęto próbę określenia zasad praw informacyjnych, bazując na trzech prawach informacyjnych: dostępu do informacji publicznej, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.

Uprawnienia te są emanacją zasady jawności życia publicznego czy też – w innym ujęciu – zasady jawności administracyjnej. Na szczeblu konstytucyjnym zostały uregulowane w powiązanych ze sobą przepisach art. 54 ust. 1, art. 61 i art. 74 Konstytucji RP. Następnie zostały ujęte w rozproszonych aktach prawnych i są przedmiotem różnych ustaw. Każda z nich odrębnie reguluje zasady i tryb realizacji tych praw. Równocześnie tylko nieliczne zasady można odnaleźć bezpośrednio w tekście ustaw. Dotyczy to zasady powszechności na gruncie dostępu do informacji o środowisku i kilku zasad udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania wskazanych w rozdziale 2 Ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (o.d.p.w.). Skoro każde z tych praw wpisuje się w ogólniejszą zasadę jawności administracyjnej, to istotna jest odpowiedź na pytanie, jakie konkretne zasady determinują udostępnianie informacji i które z tych zasad są wspólne. Autor stara się również „osadzić” zasady praw informacyjnych w obecnych już w teorii prawa koncepcjach i typologiach, aby określić ich charakter. W dotychczasowym dorobku doktryny zasady ujmowane są na różne sposoby i czasem określają powinności organów administracji, a innym razem jedynie stanowią opis instytucji prawnych bądź postulat nauki prawa odnośnie do stanu pożądanego.

W dotychczasowej literaturze przedmiotu brakuje opracowań porównujących zasady tych trzech praw informacyjnych i tę przestrzeń autor stara się wypełnić. Szczególną inspiracją dla pracy był dorobek doktryny poruszający tematykę zasad poszczególnych praw informacyjnych. K. Tarnacka (*Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009) porównała prawa dostępu do informacji publicznej oraz

<sup>12</sup> G. Sibiga, *Dokąd zmierza jawność i jakie są jej węzłowe problemy? Podsumowanie warsztatów Uczelni Łazarskiego i Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, które odbyły się dnia 17 grudnia 2024 r.*, [w:] G. Sibiga, P. Szustakiewicz (red.), *Węzłowe problemy jawności w społeczeństwie informacyjnym*, Warszawa 2025, s. 226.

dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. K. Celarek (*Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013) wyodrębniła prawa informacyjne w ramach prawa administracyjnego, nakreślając problematykę zasad na potrzeby przyszłych badań. Prace autorów: P. Szustakiewicza (*Zasady udzielenia informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019 oraz *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” 2002 nr 1), K. Tomaszewskiej (K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019), P. Sitniewskiego (w szczególności *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020), I. Kamińskiej, M. Rozbickiej-Ostrowskiej (*Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2021), M. Jabłońskiego (*Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2008, 1–2) odnosiły się do zasad dostępu do informacji publicznej. Zasady ponownego wykorzystywania omówiła A. Piskorz-Ryń (*Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018).

W pracy podjęto próbę wyodrębnienia i sklasyfikowania zasad praw informacyjnych. Celem pracy było określenie zasad wspólnych, prawnie obowiązujących i donioślejszych od innych norm prawnych. Dlatego też wyjątkowo, tylko w przypadku odrębności w istotnych aspektach, wyróżniono różne zasady typowe dla konkretnego uprawnienia. Wykorzystano przy tym podziały zasad przyjęte w teorii prawa oraz prawie administracyjnym. Wyjściowym założeniem pracy było wyodrębnienie działu prawa informacyjnego w ramach prawa administracyjnego. Przyjęto też typowo informacyjny charakter praw dostępu do informacji publicznej, dostępu do informacji o środowisku oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Mają one umocowanie w ustawie zasadniczej i wytyczają standard jawności w całym polskim systemie prawnym. Zasady determinujące te prawa informacyjne wpływają więc na kształt wszystkich uprawnień informacyjnych bądź muszą stanowić dla nich punkt odniesienia.

Realizując cele pracy, wykorzystano metodę formalnodoگmatyczną, nie ograniczając się jednak wyłącznie do analizy tekstu prawnego i jego

interpretacji. Zastosowano też inne techniki badawcze, używając konstrukcji teoretycznych na potrzeby analizy przepisów prawa. Zdefiniowano szereg zasad w ramach wytworzonych podziałów, przeanalizowano też elementy stosowania prawa, skomentowano wyroki sądowe oraz odwołano się do poglądów prezentowanych w doktrynie. W pracy wykorzystano wszystkie dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, w tym wykładnię historyczną. Poszukiwano bowiem argumentów za określonym znaczeniem przepisów prawa na podstawie zmian regulacji prawnej oraz badano znaczenie, które prawodawca przypisywał użytym w przepisach pojęciom w czasie tworzenia i modyfikacji prawa, a także cele, które chciał osiągnąć. Badano też, jak kształtowała się interpretacja danego przepisu, przez co w ograniczonym zakresie wykorzystane środki właściwe metodzie historycznoprawnej. Użyte metody i techniki badawcze są stosowane w nauce prawa administracyjnego w celu poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej i uwzględniają jego specyfikę<sup>13</sup>. Ponadto w pracy wykorzystano też inne metody badania prawa: metodę analizy, syntezy oraz metodę argumentacyjną. W szczególności zastosowano zarówno analizę konektywną, rozumianą jako analizę językową opartą na poszukiwaniu i wskazywaniu powiązań znaczeniowych używanych pojęć, jak i analizę krytyczną, w której dla określonych twierdzeń poszukuje się racji, podstaw logicznych i uzasadnień. Synteza w stosunku do analizy jest pewnym zespołem czynności opartym na tworzeniu pewnej całości z elementów podstawowych. W pracy wykorzystano też metodę argumentacyjną opartą na wnioskowaniu dedukcyjnym z równoczesnym stosowaniem argumentacji, która nie ma natury czysto formalnej, lecz odnosi się do wartości<sup>14</sup>.

Praca składa się z trzech rozdziałów poprzedzonych wstępem i podsumowanych zakończeniem. W rozdziale pierwszym pracy przedstawiono teoretycznoprawne ujęcia zasad w prawie oraz zasad w prawie administracyjnym. Przedstawiono i wykorzystano doktrynalne podziały na zasady

<sup>13</sup> Zob. P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2011, 7–8, s. 18 i n.

<sup>14</sup> Szczegółowy opis tych metod zob. T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022, s. 106–113.

dyrektywne i opisowe, zasady materialne i proceduralne oraz zasady i reguły. Rozróznięto też zasady i tryb udostępnienia informacji. Następnie omówiono pojęcie praw informacyjnych przyjęte na potrzeby pracy, z wyjaśnieniem doktrynalnych koncepcji wyodrębnienia prawa informacyjnego. Szczegółowo przedstawiono też wpływ regulacji prawa międzynarodowego i unijnego oraz przepisy krajowe prawa dostępu do informacji publicznej, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, ze wskazaniem na krystalizujący się kierunek zmian w przyszłości.

W rozdziale drugim i trzecim omówiono łącznie 21 zasad praw informacyjnych ujętych jako zasady dyrektywne i opisowe z dodatkowym podziałem na zasady materialne i proceduralne. W ten sposób w rozdziale drugim zaprezentowano zasady dyrektywne: zasadę dostępu do informacji, zasadę otwartości danych, zasadę oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji, zasadę powszechności, zasadę otwartości katalogu podmiotów zobowiązanych, zasadę równego traktowania, zasadę bezwarunkowości, zasadę (regułę) ustawowego ograniczenia prawa do informacji, zasadę bezpłatności oraz swoistą przeciwną zasadę odpłatności dostępu do informacji o środowisku, zasadę aktualności, zasadę szybkości, zasadę przejrzystości i zasadę pierwszeństwa przepisów szczególnych w przypadku dostępu do informacji publicznej prawa do ponownego wykorzystywania. W rozdziale trzecim ponadto przedstawiono zasadę przedmiotowego definiowania informacji, zasadę szczególnej odpowiedzialności osobistej za nieudzielenie informacji, zasadę zapewnienia jakości informacji, zasadę kontroli sądowej, zasadę odformalizowania procedury, zasadę pierwszeństwa trybu bezwnioskowego i ponownie swoistą przeciwną zasadę pierwszeństwa trybu wnioskowego w przypadku dostępu do informacji o środowisku.

Publikacja prezentuje stan prawny obowiązujący na dzień 30 września 2025 r.

# PROBLEMATYKA ZASAD W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM I PRAW INFORMACYJNYCH

## 1.1. ZASADY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Pojęcie „zasada” w słownikowym ujęciu oznaczać może prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami lub formułę wyjaśniającą to prawo. W innych ujęciach będzie oznaczać normę postępowania lub ustalony na mocy jakiegoś przepisu albo zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach, lub podstawę funkcjonowania czy konstrukcji czegoś. Może też pojęcie to oznaczać związek chemiczny<sup>15</sup>. W starszych słownikach „zasada” oznaczała tezę formułującą jakieś prawo przyrodnicze lub inne rządzące jakimiś procesami, podstawę czego, na której coś powinno się opierać, regułę – tezę opisującą pewną regularność w występowaniu czego – oczekiwaną lub faktyczną czy też normę postępowania uznaną przez kogoś za obowiązującą<sup>16</sup>. Wieloznaczność ta wpływa na pojęcie „zasady prawa”, które było i jest rozumiane oraz stosowane na różne sposoby. Wskazywali na to S. Wronkowska,

<sup>15</sup> Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>16</sup> Zob. też J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1927, t. 8, s. 260; W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968, s. 757–758, za S. Wronkowską, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 29.

M. Zieliński i Z. Ziemiński, odróżniając znaczenie opisowe zasad prawa jako określenia pewnego typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej odnoszącej się do określonej dziedziny spraw od znaczenia dyrektywalnego, wedle którego zasady prawa są określeniem jakiejś dyrektywy czy choćby oceny, z której można wyprowadzić dyrektywę postępowania<sup>17</sup>. Podział ten przywoływany jest w doktrynie jako koncepcja szkoły poznańskiej. Teoria ta doczekała się wielu rozwinieć, odniesień i komentarzy.

Sami jej autorzy dodatkowo wskazywali, że opisowy sposób pojmowania zasad prawa służy przede wszystkim celom dydaktyki prawniczej, formułowaniu opisu systemu prawnego, akcentowaniu powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi normami danego systemu oraz wskazywaniu oczekiwanej roli społecznej określonej normy czy instytucji prawnej. Odwoływanie się do zasad prawa pojmowanych dyrektywalnie, uznanych za normy danego systemu, służy do wyszczególnienia norm nadrzędnych wobec innych norm, np. choćby przez to, że będą one zawarte w akcie o wyższej pozycji hierarchicznej w danym systemie źródeł prawa czy też będą bardziej doniosłe społecznie lub w jakiś sposób będą podporządkowywać sobie jakiś zespół norm lub tworzyć całą grupę zasad funkcjonalnie powiązanych<sup>18</sup>.

Dodatkowo, jeśli idzie o zasady prawa pojmowane dyrektywalnie, należy odróżnić dwa typy takich dyrektyw. Pierwszy z nich obejmuje zasady prawa dotyczące konstrukcji systemu prawnego, nakazujące uznawać określone fakty za prawotwórcze i wiązać z nimi obowiązywanie określonych norm prawnych. Drugi podtyp dotyczy zasad nakazujących postępowanie merytoryczne określonego rodzaju. Jak argumentowano, aby system prawny w jakiejś przynajmniej jego gałęzi mógł odpowiednio efektywnie oddziaływać na życie społeczne, pożądane jest, aby przedstawiał się on jako spójna całość, a mianowicie jako taki system norm, dla których można wskazać – na podstawie odpowiednio spójnej wiedzy – odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne w uporządkowanym systemie wartości obejmującym określenie preferencji różnych branych pod uwagę dóbr, w szczególności również dobór odpowiednich środków dla osiągnięcia zakładanych celów. I właśnie wyróżnianie

<sup>17</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24–25.

<sup>18</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, *op. cit.*, s. 28–29 i 64–68.

określonych zasad prawa nakazujących dane działania merytoryczne jest fragmentem realizacji zadań w tym zakresie. Wreszcie dyrektywalnie ujmowane zasady prawa nakazujące zachowania się merytoryczne określonego typu wyznaczają kierunek prawotwórstwa. Przy tym zdawać sobie należy sprawę, że wskazania tego rodzaju mogą mieć w niektórych przypadkach charakter nader skonkretyzowany, a w innych – nader ogólnikowy<sup>19</sup>. Zasady mogą też być formułowane *expressis verbis* w tekstach prawnych albo rekonstruowane w efekcie analizy wielu przepisów.

Zasady prawa w znaczeniu opisowym to pewien wzorzec ukształtowania instytucji prawnej w szczególnie istotnych dla niej aspektach. Wzorzec ten wskazuje sposób rozstrzygnięcia określonych wybranych kwestii związanych z daną instytucją. Może mieć charakter wzorca jedynie pomyślanego, wskazującego pewne możliwe sposoby rozstrzygnięcia wybranych kwestii, albo wzorca odtworzonego na podstawie obowiązujących norm. W znaczeniu dyrektywalnym zasady prawa to wiążące prawnie normy, należące do danego systemu prawa, w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu, a przy tym takie, którym wyznacza się role szczególne, odmienne od ról wyznaczanych pozostałym normom tego systemu<sup>20</sup>. Równocześnie zauważa się, że o ile zasady prawa w sensie opisowym mają przede wszystkim doniosłość dla procesu legislacyjnego, tak normy-zasady w ujęciu dyrektywalnym mają doniosłe znaczenie dla procesu interpretacji tekstów prawnych. Nadrzędność zasad dyrektywalnych oznacza zaś ich szczególną doniosłość społeczną<sup>21</sup>. W każdym jednak przypadku powoływanie się na zasadę w ujęciu dyrektywalnym obliguje przede wszystkim do wskazania, co dana zasada nakazuje i jakie są podstawy uznania jej za prawnie obowiązującą i donioślejszą od innych norm prawnych<sup>22</sup>.

Jak wskazuje E. Komierzyńska-Orlińska status zasady w ujęciu dyrektywalnym powinien wiązać się z przyznaniem jej nadrzędnego charakteru

<sup>19</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński, „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1974, 2, s. 10–13.

<sup>20</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 187.

<sup>21</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 35.

<sup>22</sup> D. Książek, *Zasady prawa*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2021, 21, z. specjalny, s. 203.

w stosunku do pozostałych norm. Taka nadrzędność jest dostrzegana w polskiej doktrynie prawniczej w wysokim miejscu normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa i wewnętrznej strukturze aktu normatywnego (tzw. kryterium miejsca regulacji). Zasady stanowią mają logiczne uzasadnienie innych norm, mają pełnić szczególną rolę normy w konstrukcji (w kształtowaniu) instytucji prawnej. Istotna jest też ocena społeczno-polityczna i doniosłość aksjologiczna normy (doniosłość społeczna), zasady są wynikiem inkorporacji do systemu prawa pewnych zasad etycznych. Brana jest również pod uwagę szczególna funkcja pełniona przez normę prawną, niezmiennosc treści zasady prawa, kryterium tytułu jednostki redakcyjnej aktu normatywnego czy struktura norm będących zasadami prawa<sup>23</sup>.

Podział na zasady w ujęciu opisowym i dyrektywalnym nie rozwiązuje wszystkich problemów i wątpliwości. M. Korycka-Zirk opisuje zasady w ujęciu dyrektywalnym jako zasady uznawane za normy danego systemu, rozumiane jako wskazania powinno zachowania, regulujące prawnie zachowania społeczne i stanowiące możliwą podstawę kwalifikacji prawnej tych zachowań, skutkujące wydaniem wyroku czy innej decyzji w procesie stosowania prawa. Zasady w znaczeniu opisowym to zaś wzorzec stanowiący podstawę konstrukcji prawnych. Zasady opisowe nie zawierają więc dyspozycji prawnych kierowanych do adresatów prawa, stanowią natomiast model, wzorzec konstrukcji prawnych wyrażony w ramach norm prawnych. Jest to zatem założenie idealne, na podstawie którego przyjmuje się określone rozwiązania prawodawcze. Taki podział budzi kontrowersje, gdyż nie eliminuje problemu podstawowego – wieloznaczności pojęcia „zasada”. Przyjęcie przez ustawodawcę konkretnej regulacji prawnej może być efektem uwzględnienia wielu zasad opisowych, które z kolei mogą być wyrażone w tekście prawnym poprzez normy-zasady posiadające to samo ujęcie językowe. Interpretacja takiej zasady zależeć więc będzie od kontekstu i może budzić wątpliwości. Postuluje się więc określanie zasad opisowych jako modele czy wzorce. Zasady w znaczeniu dyrektywalnym są elementem języka prawnego, czy to *explicite*, czy też *implicite*, zaś zasady w znaczeniu opisowym są pojęciami języka prawniczego i niekoniecznie mają

<sup>23</sup> E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 45 i n.



charakter pierwotny jako pewne idee dla zasad dyrektywalnych. Ich geneza jest często następcza w stosunku do tekstu prawnego, a do ich wyeksponowania prowadzi dopiero analiza sytemu prawnego. Zasady opisowe jako metaetyczne konstrukcje mają wyjaśniający charakter w stosunku do określonych gałęzi prawa. Powstają one jako efekt analizy tekstu prawnego. Dlatego wykorzystywanie zasad opisowych do egzegezy tekstów prawnych w toku stosowania prawa budzić musi kontrowersje, czy dana zasada zawiera wiążące dyspozycje, czy jest tylko swego rodzaju wzorcem<sup>24</sup>.

Cały czas okazuje się przydatna koncepcja J. Wróblewskiego odróżniająca zasady prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu, które są oparte na tekście prawnym, od zasad-postulatów, które nie są oparte na tekście prawnym i nie mają charakteru prawnie wiążącego<sup>25</sup>. Potrzeba takiego rozróżniania pojawia się zwłaszcza wobec ryzyka mnożenia „zasad prawa” ponad potrzebę.

Zgodzić się należy z W. Pogaszem, że niekiedy tego rodzaju „zasadotwórstwo” stanowi element zabiegów perswazyjnych, których efektem ma być przekonanie czytelnika o tym, że właśnie taka zasada prawa „obowiązuje” w którymś ze znaczeń tego terminu. W praktyce praworządnego stosowania prawa powoływanie się na określoną zasadę prawa powinno być każdorazowo uzasadnione poprzez wskazanie w razie wątpliwości podstaw, ze względu na które taką zasadę uznaje się za normę wiążącą prawnie<sup>26</sup>.

Podobnie A. Pułło wskazywał, że źródłem kłopotów z zasadami prawa jest m.in. wieloznaczność pojęcia „zasada”. Nie zawsze pojęcie to odnoszone jest do jakiejś dyrektywy postępowania wyrażonej w prawie. Zdarza się stosunkowo często wykorzystywanie tego określenia tylko dla wyrażenia jakiejś ogólnej oceny, dla opisu pewnego typu unormowania określonej instytucji prawnej, dla przedstawienia zarysowującej się prawidłowości, dla oznaczenia koncepcji teoretycznej leżącej u podstaw jakiejś instytucji itp. Z tych powodów wprowadza się rozróżnienia pomiędzy dyrektywnym a opisowym pojmowaniem zasad w nauce prawa prowadzącym do określenia cech odrębnych zasad-norm i zasad-postulatów, nazywanych poprawniej

<sup>24</sup> M. Korycka-Zirk, *Zasady prawa*, [w:] A. Bator, J. Zajadło, Zirk-Sadowski M. (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom VII. Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2016, s. 511–512.

<sup>25</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260.

<sup>26</sup> W. Pogasz, *O legitymowaniu zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1987, 2, s. 123.

postulatami systemu prawa. Pomimo różnych wątpliwości do zasad pojmowanych dyrektywalnie zalicza się, po pierwsze, pewne podstawowe normy wprost formułowane w tekście prawnym, po drugie, pewne reguły wyprowadzane czy odtwarzane z wielu przepisów prawa jako ich logiczne konsekwencje, po trzecie, pewne wypowiedzi o charakterze opisowym, niesprzeczne z tekstem prawnym, a aprobowane powszechnie jako dyrektywy postępowania. Wyodrębnienie tej trzeciej kategorii zasad ma jednak charakter dyskusyjny i bardziej wynika z pewnych potrzeb okresu transformacji systemu prawa, niż odpowiada racjom ogólnym samego systemu prawa<sup>27</sup>.

Odnosząc się do podziału zaproponowanego przez szkołę poznańską, warto przytoczyć też stanowisko P. Korzeniowskiego wskazujące, że „zasada prawa w ujęciu opisowym jest typem określonej instytucji prawnej. Istnienie tej kategorii zasad wynika z rozumienia obowiązujących norm prawnych. Ustawodawca, biorąc za podstawę wartości moralne, etyczne, polityczne lub prakseologiczne, tworzy pewien wzór regulacji oparty na zasadzie prawa. W takim ujęciu zasady prawa zasadniczą rolę odgrywają w niej prawa i obowiązki, które formalnie przysługują jednostkom jako członkom społeczności. Podstawą dla wyodrębnienia tej kategorii zasad prawa może być stosunek prawny. W tym znaczeniu zasada nie jest nazwą dyrektywy lub oceny. Takie wzory nie są też wiążące dla ustawodawcy i nie stanowią norm prawa obowiązującego.

Jako przykłady zasad prawa w znaczeniu opisowym można wymienić zasadę prawdy materialnej i zasadę kontradyktoryjności. Inaczej jest z zasadami prawa w sensie dyrektywalnym. Są to metody postępowania, które mają moc wiążącą w stosunku do podmiotów prawa. Tworzą one dwie podgrupy. W pierwszej znajdują się zasady określające budowę systemu norm prawnych, np. dyrektywy wykładni i reguły kolizyjne. Są one formułowane przez doktrynę i stąd występuje ich uwarunkowana moc wiążąca. Stają się one prawnie obowiązujące tylko wtedy, gdy mają swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa lub dają się z nich bezpośrednio wyinterpretować. W drugiej podgrupie funkcjonują zasady określające dyrektywy postępowania, które można wyróżnić na tle innych norm prawnych z uwagi m.in. na ich nadrzędność merytoryczną nad innymi przepisami prawa obowiązującego ze względu

<sup>27</sup> A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, 1996, 1, s. 11–12.

na wagę zagadnień, które są regulowane za ich pomocą, czy też z powodu szerokiego ich zastosowania w całości systemu prawa. Kryteria wyodrębniające zespół zasad prawa określonej gałęzi nie stanowią dostatecznie jasnej i klarownej koncepcji przesądzającej o możliwości zaliczenia pewnych norm do katalogu tych zasad. Tocząca się dyskusja oraz spory powstające na tym tle w doktrynie dowodzą złożoności tego zagadnienia<sup>28</sup>.

Inny podział często przywoływany w doktrynie dotyczy rozróżnienia zasad i reguł. Podział ten zaproponował R. Dworkin i rozwinął R. Alexy<sup>29</sup>. Według R. Dworkina reguły stosowane są według schematu „wszystko albo nic”, zaś zasady – według schematu „bardziej lub mniej”. Z kolei zdaniem R. Alexy’ego zasady to nakazy optymalizacyjne, wyrażające idealną powinność, które powinny być zrealizowane tak dalece, jak pozwalają na to prawne i faktyczne możliwości. Prawne możliwości realizacji zasad są określane przez reguły, więc to one zazwyczaj będą mieć pierwszeństwo w zastosowaniu przed zasadami<sup>30</sup>. Na podstawie twierdzeń R. Dworkina i R. Alexy’ego wskazać można podstawowe cechy reguł i zasad. Reguły obowiązują na podstawie kryteriów formalnych, są stosowane według schematu „wszystko albo nic”. Reguła zostanie więc zastosowana w całości lub nie zostanie zastosowana w ogóle. Kolizję reguł rozstrzyga się *in abstracto* za pomocą reguł kolizyjnych. Jedna z reguł będzie stosowana, druga zaś nie. Reguły wyznaczają prawne możliwości realizacji zasad, a więc ograniczają maksymalny stopień ich realizacji.

Z kolei zasady obowiązują na podstawie kryteriów treściowych – „odczucia stosowności” i „instytucjonalnego poparcia”, są stosowane według schematu „bardziej lub mniej” – ich zastosowanie jest stopniowe. Konflikt zasad rozstrzyga się *in concreto*. Obie zasady będą stosowane, lecz w różnych stopniu – jedna w większym, a druga w mniejszym. Zasady wyrażają idealną powinność, która powinna być zrealizowana w największym możliwym stopniu, w miarę prawnych i faktycznych możliwości<sup>31</sup>. Na tle tego podziału

<sup>28</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 221–222.

<sup>29</sup> Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 2021, *passim*; R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, *passim*.

<sup>30</sup> Zob. M. Suska, *Zasady prawa*, [w:] A. Dyrda (red.), *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021, s. 120. Zob. także S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014, s. 37–50.

<sup>31</sup> Zob. M. Suska, *Zasady prawa...*, *op. cit.*, s. 120–121.

rozwijają się teorie na temat norm-reguł i norm-zasad w ogólnej teorii prawa. W rozważaniach teoretycznych wskazuje się, że w sferze normatywnej prawa administracyjnego funkcjonuje określony zbiór norm merytorycznych, które z jednej strony jako normy-zasady optymalizują kierunek wykonywania kompetencji przez organy administracji publicznej, z drugiej zaś – jako tzw. normy celowe – wyznaczają normatywne cele, zadania, kierunki, sposoby lub uwarunkowania realizacji (także w indywidualnych aktach stosowania prawa) różnych obszarów polityki państwa. Do powyższego zbioru należą przede wszystkim normy programowe, normy celowe w sensie ścisłym (*sensu stricto*), normy zadaniowe, normy kierunkowe, normy planowe i normy-zasady w sensie ścisłym (*sensu stricto*)<sup>32</sup>.

Bardzo interesującą koncepcję teoretyczną, integrującą różne sposoby ujmowania zasad przedstawiła M. Kordela. W ramach podsumowania swoich badań autorka wskazała, że „zasady prawa są takimi normami, które formułują nakaz realizacji określonej wartości. Zasady od drugiej kategorii norm – norm zwykłych, czyli reguł, różnią się przedmiotem obowiązku: gdy reguły formułują nakaz określonego postępowania, zasady przedmiotem nakazu czynią realizację określonej wartości. Zasada prawa jako element systemu prawa ma status obowiązującej. O «zasadniczości» danej obowiązującej normy przesądza nie jej kształt językowy i istotność funkcji, ale rodzaj przedmiotu nakazu. Elementem koniecznym w ostatecznym stwierdzeniu, że dana norma jest obowiązującą zasadą (a nie regułą) danego systemu jest *opinio communis doctorum*. Obowiązujące zasady prawa danego systemu tworzą uporządkowaną całość o wyraźnych cechach systemu. Wśród zasad prawa występuje wyraźnie wyodrębnialny podzbiór zasad naczelných, to znaczy zasad nielegitymowanych innymi zasadami. Zasady naczelne (całego systemu prawa oraz jego podsystemów – prawa publicznego i prywatnego, gałęzi prawa, instytucji prawa etc.) są normatywnym wyrazem fundamentalnych wyborów aksjologicznych, dokonywanych przez prawodawcę działającego przede wszystkim jako ustrojodawca i ustawodawca. Stosowanie zasady prawa jest stosowaniem reguły, która jest

<sup>32</sup> Zob. szerzej M. Kamiński, *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 62–65.

formułowana na podstawie tej zasady. Stosowana zasada albo występuje samodzielnie, albo z inną (innymi) zasadą; w przypadku wielkości relevantnych zasad albo ma miejsce stan zgodności (ewentualnie neutralności), albo stan kolizyjności. W sytuacji kolizji zasad następuje proces ich wyważania (*weighing and balancing*), podczas którego podmiot stosujący prawo każdej z opozycyjnych zasad przypisuje stosowną «wagę» i czyni podstawą rozstrzygnięcia tę, która jest najsilniej preferowana (rozwiązanie wyjściowe). Każdy akt stosowania zasady prawa jest wiążącym (precedensowo) aktem jej precyzowania (konkretyzowania)<sup>33</sup>.

Podział na reguły i zasady przywoływany jest również w doktrynie prawa administracyjnego. J. Zimmermann wskazuje, że pojęcie zasad prawa jest wieloznaczne i wynika zawsze z jakiejś przyjętej konwencji. Prawoznawstwo za R. Dworkinem podkreśla różnicę między zasadą a regułą, a różnica ta ma charakter logiczny. Reguły mają określony zakres działania, wyznaczają pewien nakazany przez prawo sposób postępowania. Natomiast zasady to normy, które nie wyznaczają automatycznie decyzji organu stosującego prawo, lecz określają jedynie idealną powinność. Stwierdzają pewną rację, którą należy brać pod uwagę przy stosowaniu prawa, i stanowią pewien nakaz optymalizacyjny<sup>34</sup>.

Nauka prawa administracyjnego wyodrębnia także zasady konstytucyjne (np. zasadę demokratycznego państwa prawnego) i pozakonstytucyjne (np. zasadę szybkości działania administracji), zasady teoretyczne (np. zasadę kompetencyjności) i normatywne (np. zasadę legalności), zasady opisowe (np. zasadę zespolenia) i dyrektywne (np. zasadę prawdy obiektywnej), a także zasady materialne (np. zasadę równości wobec prawa), procesowe (np. zasadę dwuinstancyjności) i ustrojowe (np. zasadę zespolenia)<sup>35</sup>. Prezentowane są też różne koncepcje zasad ogólnych. Przyjmuje się, że zasady te nie zawsze muszą mieć postać norm prawa. Sporządzane są zróżnicowane katalogi zasad ogólnych, co wynika z wielości kryteriów, na podstawie których pewnym normom przypisuje się charakter zasadniczy. Jedni autorzy kładą nacisk na zasady organizacji, drudzy na zasady funkcjonowania administracji.

<sup>33</sup> M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 276–277.

<sup>34</sup> J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 297–298.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 298.

Wskazuje się zasady prawa administracyjnego i administracji, są koncepcje zasad prawa materialnego i zasad procedury administracyjnej<sup>36</sup>.

Poszczególni autorzy dążą do sporządzenia katalogu zasad prawa administracyjnego, w którym – obok zasad uniwersalnych, wynikających z koncepcji demokratycznego państwa prawa, jak zasada legalności czy proporcjonalności – formułowane są zasady „swoiste”, m.in. zasada kompetencyjności, decentralizacji, zespolenia i zasady proceduralne.

Wychodząc z założenia o normatywnym charakterze zasad ogólnych prawa administracyjnego, można wyodrębnić zasady prawa materialnego, zasady prawa procesowego i zasady prawa ustrojowego. Niektóre z nich mają charakter uniwersalny jako zasady systemu prawa. Do zasad prawa materialnego i procesowego należy zaliczyć m.in. zasadę jawności administracyjnej<sup>37</sup>. Ma ona zatem charakter mieszany i składa się zarówno z norm materialnych, jak i proceduralnych. Część zasad prawa administracyjnego będzie miała szczególne znaczenie w kontekście kształtowania się prawa informacyjnego. K. Celarek wskazuje na zasadę demokratyzmu i sprawności działania, zasadę udziału czynnika społecznego w administracji, zasadę efektywności, zasadę aktualności i zasadę ochrony danych osobowych<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Zob. przegląd stanowisk poszczególnych autorów: K. Ziemińskiego, Z. Duniewskiej, J. Łętowskiego, J. Filipka, E. Ury, Z. Cieślaka, Z. Kmiecika w: E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024, s. 137–140. Zob. też uwagi na temat różnych stanowisk w: P.A. Tusiński, *Typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2025, s. 126–127. Za P.A. Tusińskim wskazuję też literaturę na temat typologii zasad: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 57–69; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 232–233; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 38; S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 29–72; D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 290–291; Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 60–65; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 113–132; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 154–167.

<sup>37</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad...*, op. cit., s. 140.

<sup>38</sup> K. Celarek, *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75.

Zwraca też uwagę na zasadę otwartości administracji publicznej utożsamianą z udzielaniem jednostce informacji pozostającej w gestii administracji publicznej<sup>39</sup>. Zasady ogólne w rozumieniu, jakie zaproponował K. Ziemiński, mają funkcję wyznaczania kierunku pracom legislacyjnym, pełnienia roli dyrektyw interpretacyjnych, ujednolicenia praktyki stosowania prawa, zapewnienia elastyczności działań podejmowanych przez administrację na podstawie przepisów, zakresienia kierunków działań podejmowanych w ramach uznania administracyjnego, wypełnienia luk w prawie administracyjnym<sup>40</sup>. W innym ujęciu rola zasad prawa polega na tym, że wyznaczają one kierunek działań prawodawczych, wskazując jakie stany rzeczy prawodawca powinien osiągnąć poprzez tworzenie prawa oraz jakich wartości w procesie prawodawczym powinien nie naruszać, a także wskazując pewne sposoby ukształtowania określonych instytucji prawnych. Ponadto zasady prawa ukierunkowują proces interpretacji przepisów prawnych, wskazują kierunki stosowania prawa, a w szczególności sposoby czynienia użytku z tzw. luzów decyzyjnych, oraz ukierunkowują sposób czynienia użytku z różnych, przysługujących określonym podmiotom praw. Istotną funkcją zasad prawa jest zatem harmonizacja porządku prawnego, zapewnienie jego spójności<sup>41</sup>.

Jak wskazuje Z. Duniewska: „[...] wyselekcjonowanie zasad prawa spośród innych norm prawnych może nie być łatwe. Decydującą rolę odgrywają tu – wywołujące dyskusje – wyznaczniki ich rozgraniczania, w tym przede wszystkim miejsce normy prawnej w hierarchii aktów normatywnych (zasady formułowane są z reguły w konstytucjach lub ustawach, a w ramach wewnętrznej systematyki aktu zwykle w przepisach ogólnych), ocena danej normy uznawanej za pełniącą zasadniczą rolę w danym systemie prawa, jego gałęzi czy instytucji prawnej, funkcja pełniona przez normę w procesach wykładni i stosowania prawa, charakter zasad, z których większość pełni rolę dyrektyw optymalizacyjnych wyrażających nakaz realizacji określonego w nich stanu rzeczy w możliwie największej mierze”<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>40</sup> K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>41</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, *op. cit.*, s. 188.

<sup>42</sup> Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 32 i n.

K. Ziemiński zauważał, że traktowanie wszelkich zasad dotyczących administracji jako zasad prawa administracyjnego jest nietrafne. Określił przy tym przesłanki o charakterze formalnym i materialnym uznawania wypowiedzi dyrektywnych (norm) za zasadnicze. Do przesłanek formalnych zaliczył: określenie *explicite* przez prawodawcę, że pewne normy mają znaczenie zasadnicze (np. zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego), rangę aktu prawnego, w jakim normy te zostały wyrażone, takie ujęcie norm w ramach aktu prawnego, które przesądza o ich roli wobec innych norm w tym akcie, a czasem także wobec innych norm wyrażonych w akcie wykonawczym, szczególnie szeroki zakres normowania i szczególnie szeroki zakres zastosowania danych dyrektyw.

Z kolei do przesłanek materialnych zaliczył fakt, że dana dyrektywa wyznacza elementy systemu preferencji, w którym znajdować mają uzasadnienie aksjologiczne normy systemu prawa, przyznawanie znaczenia zasadniczego dyrektywom, które znajdują uzasadnienie aksjologiczne w wartościach uznawanych za najwyższe w proponowanym, albo powszechnie przyjmowanym systemie preferencji, szczególny przedmiot ich regulacji, okoliczność, że dana dyrektywa określa fundamenty jakiejś instytucji prawnej, fakt, że dana dyrektywa stanowi rację dla wielu innych norm. Jednocześnie podkreślił, że wskazane przesłanki nie stanowią katalogu zamkniętego i podsumował, że zasada prawa to wypowiedź normatywna, obowiązująca z uzasadnienia tetycznego albo stanowiąca bądź choćby mogąca stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne<sup>43</sup>.

W innym ujęciu przesłanki oceny zasadniczego charakteru normy uznanej za zasadę systemu prawa opisują K. Opalek i J. Wróblewski. Autorzy wskazują, że kryteria te można sprowadzić do czterech grup. Pierwsza dotyczy miejsca normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa i największą rolę w tym przypadku mają konstytucja i ustawy. Wskazówką kwalifikacji normy jako zasadniczej będzie jej umieszczenie w kodeksie lub systematyka ustawy zwykłej,

<sup>43</sup> Zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*, *op. cit.*, s. 75–77, za: E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, *op. cit.*



np. wyodrębnienie przepisów ogólnych bądź normowanie zagadnień przy użyciu „reguł” i „wyjątków”. Druga grupa obejmuje stosunek „logiczny” normy do innych norm. Normy, z których w uznany sposób wynikają inne, są traktowane jako „zasadnicze” w stosunku do tych innych. Trzecia grupa przesłanek obejmuje ocenę roli normy w konstrukcji instytucji prawnej. Przez instytucję prawną należy rozumieć zbiór norm prawnych, wyodrębniony w jedną funkcjonalną całość ze względu na to, że w sposób praktyczny wyczerpująco reguluje jakiś dostatecznie ważny typ stosunków międzyludzkich. Normy regulujące istotne cechy takiej instytucji prawnej będą miały charakter „zasadniczy”. Czwarta grupa obejmuje inne oceny natury społeczno-politycznej. Do uznania „zasadniczego” charakteru normy służą kryteria oceny celu, zadań i funkcji w danym kontekście funkcjonalnym jej stosowania<sup>44</sup>.

Dodatkowo, jak wskazuje L. Leszczyński, zasady prawa to rodzaj normy prawnej charakteryzującej się szczególną wagą aksjologiczną i „polegającą na ochronie wartości podstawowych dla całego systemu prawnego lub danej gałęzi prawa. Wyrażanie wartości konstytuujących aksjologię prawną (systemową) wiąże się z przyznaniem zasadom określonej doniosłości strukturalnej i funkcjonalnej. Pierwsza z nich (strukturalna) jest łączona z przypisywaniem zasadom cechy hierarchicznej nadrzędności (co najczęściej jest kojarzone z upatrywaniem miejsca zasad w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, zwłaszcza o cechach kodyfikacji lub ustaw organicznych). Druga (funkcjonalna) obejmuje rolę zasad w rozumowaniach prawniczych, ukierunkowujących najpierw procesy tworzenia prawa, a następnie procesy interpretacji i stosowania prawa”<sup>45</sup>.

Mając na względzie doktrynalne podziały teoretyczne zasad prawa, jako punkt odniesienia przyjęto w pracy podziały na zasady dyrektywalne i opisowe, na zasady i reguły, a także na zasady materialne i proceduralne. Omawiane zagadnienia mieszczą się w obrębie ogólnej zasady jawności działań administracji, która ma mieszany charakter i regulują ją zarówno przepisy materialne, jak i proceduralne. Poszczególne zasady praw informacyjnych w tym kontekście jawią się jako swoiste zasady szczegółowe.

<sup>44</sup> Zob. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–93.

<sup>45</sup> L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2016, 25(1), s. 13.

W ich ramach można dalej wyodrębnić zasady dyrektywne, wyznaczające nakazy określonego zachowania i wprost sformułowane w tekście prawnym, a także zasady opisowe, niezawierające dyspozycji prawnych kierowanych do adresatów prawa, lecz stanowiące charakterystykę instytucji prawnej opartą o analizę tekstu prawnego. Źródłem takich zasad mogą być przepisy zarówno materialnoprawne (np. zasada powszechności), jak i proceduralne (np. zasada szybkości). Autor w każdym przypadku prezentować będzie zasady praw informacyjnych z przywołaniem stosownych podstaw prawnych. Wszystkie prezentowane w pracy zasady oparte są na tekście prawnym i nie mają charakteru zasad-postulatów.

Charakter dyrektywalny bądź opisowy będzie pochodną założenia, wedle którego zasady w znaczeniu dyrektywalnym są elementem języka prawnego, wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i mają szczególną doniosłość dla społeczeństwa w kontekście realizacji prawa do informacji. Część z omawianych zasad będzie wprost tak kwalifikowana przez ustawodawcę. Przede wszystkim bowiem status zasady prawa przysługuje normom o najwyższej i wysokiej mocy prawnej, tj. poszczególnym normom konstytucyjnym i ustawowym. Zasady prawa chronią wartości prawne usytuowane na szczycie aksjologicznej hierarchii prawodawcy, wartości podstawowe dla całego systemu prawnego lub co najmniej jednej gałęzi czy działu prawa. Z norm tych czyni się użytek w toku zróżnicowanych rozumowań prawniczych. Ukierunkowują one proces interpretacji i stosowania prawa oraz jego tworzenia, służą do usuwania luk w prawie, determinują sposób korzystania z luzów decyzyjnych oraz są pomocne w trakcie przeprowadzania wnioskowań *per analogiam*<sup>46</sup>. Część zasad będzie zaś miała źródło w dorobku judykatury lub doktryny, prezentujących ogólną zgodę co do ich wydzielenia w obrębie praw informacyjnych.

Zgodzić się należy z twierdzeniem, że o zakwalifikowaniu określonej normy prawa czy zespołu norm jako normy-zasady systemu prawa może zdecydować nie tylko sam prawodawca poprzez nazwanie (wyrażenie) jej wprost w systemie prawa, ale też wspólnie nauka prawa i judykatura, gdy wraz ze stosowaniem danego aktu i z upływem pewnego okresu czasu poczyniony zostanie

<sup>46</sup> L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS”, 2013, 60(1), s. 81–82.

w piśmiennictwie konsens co do jej istnienia w systemie prawa. Uwypuklić należy, że pełna zgoda panuje co do tego, że „zasadami prawa” możemy nazywać wyłącznie te wyrażone lub niewyrażone *expressis verbis* w akcie prawnym normy prawne, które legitymują się cechą „obowiązywalności” i w swej istocie przynależą do kategorii wartości<sup>47</sup>. W kontekście wyodrębnienia zasad i reguł podzielić należy konkluzję, że wiele spośród przepisów uznawanych za zasady w polskiej kulturze prawnej (jak choćby zasada *in dubio pro reo*) musiałoby jednak utracić tę kwalifikację. Wydaje się zatem, że status zasady nie jest przyznawany na podstawie jakichkolwiek konsekwentnie stosowanych, obiektywnych kryteriów, lecz raczej podzielanego przez prawników przekonania o zasadniczości niektórych przepisów<sup>48</sup>. Tylko w nieznacznym stopniu dotyczy to również omawianych zasad praw informacyjnych, spośród których jedna z pewnością zasługiwałaby na miano reguły, a nie zasady – zasada ustawowego ograniczenia prawa do informacji.

## 1.2. POJĘCIE PRAW INFORMACYJNYCH

Prawo informacyjne jest definiowane w nauce prawa na różne sposoby. Wedle hasłowego ujęcia sformułowanego w Wielkiej Encyklopedii Prawa przez G. Szporę prawo informacyjne zostało wyodrębnione z systemu prawa w Europie Zachodniej od lat 90. XX wieku. Jego zakres jest charakteryzowany głównie przez fazy procesów informacyjnych, a „konwersja, przekaz i odtwarzanie” związane z prawem informatycznym nie wyczerpują jego elementów<sup>49</sup>. Według F. Schocha prawo to w wąskim sensie obejmuje całość norm prawnych, które zajmują się w szczególny sposób pozyskiwaniem

<sup>47</sup> Zob. L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 231; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014 s. 246; M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, 18(1), s. 42, za: A. Chorażewska, A. Biłgorajski, *Normy-zasady jako jedna z kategorii norm ustawy zasadniczej*, [w:] A. Domańska, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, tom 1, Łódź 2023, s. 84.

<sup>48</sup> Zob. M. Suska, *Zasady prawa...*, *op. cit.*, s. 121.

<sup>49</sup> G. Szpor, *Prawo informacyjne*, [w:] G. Szpor, L. Grochowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa Tom XXII – Prawo Informatyczne*, Warszawa 2021, s. 352.

(generowaniem, wytwarzaniem), udostępnianiem i izolowaniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji jako takich. Celem jego wyraźnego wyodrębnienia jest merytoryczny postulat sprawiedliwości informacyjnej oraz precyzyjne uchwycenie tej wymagającej uporządkowania sfery życia<sup>50</sup>. W polskich koncepcjach systematyzacyjnych wcześniej wyodrębniano prawo informatyczne, kwestie prawa informacyjnego uznawano zaś za koncept ewoluujący i zróżnicowany<sup>51</sup>.

Prawo informacyjne posiada cechy charakterystyczne dla prawa administracyjnego materialnego, które stanowi „zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost, z mocy ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także i podejmowanie czynności materialnotechnicznych) upoważnionych podmiotów administrujących; w tym drugim przypadku treść norm prawnomaterialnych obejmuje również

<sup>50</sup> Zob. szerzej F. Schoch, *Zagadnienie równowagi między wolnością informacyjną a ochroną danych w niemieckim profesorskim projekcie Kodeksu Informacyjnego*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 18–25.

<sup>51</sup> G. Szpor, *Prawo informacyjne i prawo informatyczne*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia*, tom I, Warszawa 2017, s. 163–166 i przytoczona tam literatura: K. Sobczak, *Prawo a informatyka*, Warszawa 1978; I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984; A. Szewc, G. Jyż, *Elementy prawa informatycznego*, Katowice 1996; G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998; K. Dobrzeńiecki, *Lex informatica*, Toruń 2008; J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009; J. Janowski, *Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego*, Lublin 2011; M. Albers, *Information als neue Dimension im Recht*, „Rechtstheorie”, 2002, 33(1), s. 61; F. Schoch, *Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2011, 10, s. 388–394; T. Dreier, *Informationsrecht in der Informationsgesellschaft*, [w:] J. Bizer, B. Lutterbeck, J. Rieß (red.), *Umbruch von Regelungssystemen in der Informationsgesellschaft*, *Freundesgabe für Alfred Büllesbach*, Stuttgart 2002.

określenie właściwego podmiotu administrującego. Normy te osadzone są – a przynajmniej być powinny – w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostki, dla której interesów prawnych normy te są głównym źródłem<sup>52</sup>.

Publiczne rozpowszechnianie informacji czy upowszechnianie informacji od lat jest przedmiotem prezentacji regulacji prawa administracyjnego materialnego w nauce prawa administracyjnego<sup>53</sup>. Prawo informacyjne jako wyodrębniona dziedzina prawa administracyjnego ma zaspokajać zapotrzebowania społeczeństwa informacyjnego. Potrzeby człowieka ewoluują wraz ze zmianami cywilizacyjnymi i wynikają ze swoistych praw zbiorowości społecznej, kształtujące m.in. prawo do ochrony naturalnego środowiska, prawo do wiedzy i równości w dostępie do informacji. Prawo materialne, w tym prawo informacyjne, dyktowane jest potrzebami jednostkowymi i zbiorowymi, z których większość stanowi punkt odniesienia i swoistą busolę przy formułowaniu uniwersalnych praw człowieka i obywatela. Unormowania m.in. tego prawa mają przyczyniać się do zapewnienia odpowiedniej jakości życia człowieka. W uregulowaniach prawa administracyjnego materialnego zwerbalizowano obowiązek zaspokajania wielu potrzeb człowieka. W przypadku praw informacyjnych będą to m.in. potrzeby informacyjne, kulturalne czy naukowe ogółu społeczeństwa<sup>54</sup>.

Opierając się na założeniu, że prawo informacyjne jako dziedzina prawa już istnieje i są dla niego interesujące perspektywy, K. Celarek przedstawiła propozycję jego ram prawnych. Wedle tego ujęcia prawo informacyjne sensu stricto obejmuje prawo do informacji publicznej, w tym prawo do ponownego wykorzystywania, regulacje informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, przepisy dotyczące ochrony danych osobowych, przepisy proceduralne w zakresie informacji w postępowaniu administracyjnym

<sup>52</sup> Zob. J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 34

<sup>53</sup> Zob. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017, s. 69–78.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 160–161.

oraz materialne prawo administracyjne systemowo regulujące informację. W tym ostatnim obszarze przykładowo wskazano ustawy regulujące informację oświatową, przestrzenną, o środowisku, prawną, finansową oraz niejawną<sup>55</sup>. Prawo informacyjne sensu largo obejmuje zaś prawo informatyczne, czyli prawne regulacje rozwiązań informatycznych mających przyczynić się do urzeczywistnienia prawa do informacji, jak elektroniczna informacja publiczna, e-Puap, podpis elektroniczny, dokument elektroniczny<sup>56</sup>.

Na tle tych poglądów A. Piskorz-Ryń wskazała, że informacja jest obecnie istotnym dobrem niematerialnym mającym wpływ na różne aspekty życia jednostek. Administracja publiczna jest zaś ważnym dysponentem zasobów informacyjnych. Służą one przede wszystkim do wykonywania zadań publicznych. Zasady ich udostępniania określają przepisy prawa. Dlatego możemy mówić już o wynikającym z prawa przedmiotowego publicznym porządku informacyjnym. Przekazywanie informacji, w granicach prawem określonych, jest zadaniem administracji publicznej, która również jest zobowiązana do jej ochrony dla zabezpieczenia zarówno interesu publicznego, jak i istotnych interesów prywatnych. Jednostkom przysługuje natomiast publicznoprawne roszczenie o udostępnienie informacji. Prawo pełni też istotną funkcję w sterowaniu procesami związanymi z różnymi operacjami na informacji. Biorąc pod uwagę powyższe, można już mówić o wyodrębnieniu prawa informacyjnego<sup>57</sup>. Tak rozumiane prawo obejmuje więc swym zakresem szereg poszczególnych praw informacyjnych jednostek związanych z informacją w administracji publicznej.

Pojęciem praw informacyjnych posługuje się też M. Sakowska-Baryła. Do kategorii praw informacyjnych jednostki, które kształtowane są przez sumę wielu wartości, swobód (wolności) i uprawnień (praw), łącznie kształtujących status informacyjny człowieka, zalicza prawo do ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Określić je można zbiorczo jako informacyjne prawa podmiotowe (prawa podmiotowe o charakterze informacyjnym). Obszerna regulacja konstytucyjna

<sup>55</sup> K. Celarek, *Prawo informacyjne...*, *op. cit.*, s. 104–206.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 208–290.

<sup>57</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, *op. cit.*, s. 17–19.

odnosząca się do kategorii informacji, do której należą przede wszystkim art. 51, 54, 61 oraz 74 ust. 3 Konstytucji RP, daje podstawę do wskazywania na kategorię „informacyjnych uprawnień jednostki”, aczkolwiek katalog ten może być uzupełniany o inne wolności i prawa, których realizacja wiąże się z dostępem do informacji czy też posługiwaniem się informacjami. Tworzy to sferę komplementarnych uprawnień, których katalog nie może być traktowany jako enumeratywny<sup>58</sup>.

Wedle stanowiska K. Tarnackiej nowością wprowadzoną Konstytucją RP było konstytucyjne podmiotowe prawo do informacji przejawiające się w możliwości wystąpienia z roszczeniem do władz publicznych o udostępnienie informacji. Konstytucja wyróżnia trzy takie prawa: prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61), prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3) oraz prawo do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3), jednak tylko pierwsze dwa z nich zaliczane są do praw typowo informacyjnych, gdyż prawo dostępu do zbioru danych osobowych jest elementem prawa do autonomii informacyjnej, uregulowanego w art. 51 Konstytucji<sup>59</sup>. Podzielając taki pogląd o charakterze praw zagwarantowanych w art. 61 i art. 74 ust. 3 Konstytucji, uzupełnić ten katalog należy o prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Za A. Piskorz-Ryń przyjąć bowiem trzeba, że prawo do ponownego wykorzystywania informacji jest „nowym” prawem informacyjnym o szczególnym charakterze ze względu na swoje silne zdeterminowanie prawem europejskim. Jest również wynikiem dostrzeżenia ekonomicznego i pozaekonomicznego znaczenia zasobu informacyjnego będącego w posiadaniu władz publicznych<sup>60</sup>.

Na katalog zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych składają się zasady ujęte w art. 5 ust. 1 i 2 RODO:

1. zasada legalności, zgodnie z którą dane osobowe muszą być przetwarzane zgodne z prawem;

<sup>58</sup> M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 55–56.

<sup>59</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 106.

<sup>60</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, *op. cit.*, s. 19.

2. zasada rzetelności i przejrzystości, zgodnie z którą dane osobowe muszą być przetwarzane wiarygodnie i w sposób transparentny dla osoby, której dane dotyczą;
3. zasada ograniczonego celu przetwarzania, zgodnie z którą dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z nimi;
4. zasada minimalizacji danych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane;
5. zasada prawidłowości, zgodnie z którą dane osobowe muszą być prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane. W myśl tego należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane;
6. zasada ograniczonego przechowywania, zgodnie z którą dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane;
7. zasada integralności i poufności, zgodnie z którą dane osobowe muszą być przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych;
8. zasada rozliczalności, zgodnie z którą administrator danych osobowych – podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych – jest odpowiedzialny za respektowanie wszystkich zasad przetwarzania danych i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie.

Powyższy katalog zasad potwierdza tezę K. Tarnackiej, że prawo ochrony danych osobowych może wydawać się podobne do praw zagwarantowanych w art. 61 oraz art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże mając na uwadze kontekst ochrony danych osobowych oraz rozwinięcie tego prawa, nie ma wątpliwości, że jest ono jedną z gwarancji prawa do prywatności. U jego podstaw nie stoi potrzeba zapewnienia osobom fizycznym wiedzy



o działalności władz publicznych, ale umożliwienie kontroli nad postępowaniem z ich własnymi danymi osobowymi przez jakiekolwiek podmioty dysponujące tymi danymi – podmioty nie tylko z sektora publicznego<sup>61</sup>. Dlatego na potrzeby celów niniejszej pracy, do których należy określenie i scharakteryzowanie zasad determinujących udostępnianie informacji ze sfery publicznej, do praw informacyjnych zalicza się wyłącznie prawa typowo informacyjne, tj. prawo dostępu do informacji publicznej, prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a także prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.

### 1.3. WPŁYW PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO NA PRAWA INFORMACYJNE

#### 1.3.1. STANDARDY MIĘDZYNARODOWE

Prawa informacyjne w polskim porządku prawnym nie są tylko materią prawa krajowego. Istotny wpływ na ich kształtowanie i rozwój mają zarówno akty normatywne, jak i dokumenty nienormatywne o charakterze międzynarodowym w systemie prawnym Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Europy. Za T. Górzyńską wymienić należy te najważniejsze akty, do których zalicza się Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ (Paryż, 10 grudnia 1948 r.), Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nazywaną Europejską Konwencją Praw Człowieka, uchwaloną przez Radę Europy (Rzym, 4 listopada 1950 r.), Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, na które składają się Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r.) oraz Dokument Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Helsinki, 1 sierpnia 1975 r.) wraz z dokumentami towarzyszącymi oraz będącymi ich kontynuacją<sup>62</sup>.

Prawo do informacji nie zostało wprost wypowiedziane w normach prawa międzynarodowego, przy czym źródeł prawa do informacji poszukuje

<sup>61</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 125.

<sup>62</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 40–84.

się w regulacjach gwarantujących wolność wypowiedzi<sup>63</sup>. Gwarancje takie zawarto w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>64</sup>, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej. Prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania oraz rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice. Dokument ten nie ma jednak charakteru normatywnego, co oznacza, że nie kreuje obowiązków po stronie jego sygnatariuszy. Jest jedynie rodzajem deklaracji ideowej, która nie ustanawia żadnych norm prawnych, bywa jednak uznawany za fundament prawa zwyczajowego, stanowiący zobowiązanie na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej<sup>65</sup>.

Przywołując art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uczestnicy konferencji UNESCO z okazji Światowego Dnia Wolności Prasy, odbywającej się w Brisbane w Australii 3 maja 2010, przyjęli tzw. Deklarację z Brisbane<sup>66</sup>, wzywającą Kraje Członkowskie do przyjęcia ustawodawstwa gwarantującego prawo do informacji zgodnie z uznawaną na całym świecie zasadą maksymalnego ujawnienia. Ustawodawstwo w tym zakresie powinno precyzować ograniczoną liczbę wyjątków, ustanawiać czynne zobowiązanie do ujawnienia informacji, jasne oraz proste procedury składania wniosków, niezależny i skuteczny system nadzoru oraz odpowiednie środki promocyjne.

W Deklaracji z Brisbane zdefiniowano prawo do informacji jako przysługujące każdemu prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy publiczne wszystkich szczebli: lokalnych, krajowych i międzynarodowych. Podkreślono, że uprawnienie to jest kluczowe w procesie świadomego podejmowania decyzji, uczestniczeniu w demokracji, monitorowaniu działań publicznych, wzmacnianiu transparentności i odpowiedzialności oraz stanowi skuteczne narzędzie w zwalczaniu korupcji. Zwrócono uwagę, że prawo do informacji walnie przyczynia się do upełnomocnienia ludzi,

<sup>63</sup> Zob. J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 32 i n.

<sup>64</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>65</sup> J. Taczkowska-Olszewska, M. Nowikowska, *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019, s. 21.

<sup>66</sup> Deklaracja z Brisbane: <https://informacjapubliczna.org/analysis/deklaracja-z-brisbane/> (dostęp: 30.09.2025).

zwiększenia zaufania społecznego i promowania równości. Równocześnie podkreślono aspekty ekonomiczne. Zauważono, że lepszy dostęp do informacji sprzyja wzmocnieniu rynków, wzrostowi inwestycji, zmniejszeniu niestabilności finansowej i większej skuteczności pomocy rozwojowej. Dostrzeżono też potencjał technologii informacyjnych i komunikacyjnych, pod warunkiem ich powszechnej dostępności, w przyczynianiu się do pełnej realizacji prawa do informacji dla wszystkich ludzi.

Na bazie art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka powstały też Zasady Legislacji Prawa do Informacji, pierwotnie opracowane w 1999 r. i zaktualizowane w 2015 r. Zostały one zatwierdzone przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi w jego sprawozdaniu przedstawionym na sesji Komisji Praw Człowieka ONZ w 2000 r. (E/CN.4/2000/63) i przywołane przez Komisję w rezolucji z 2000 r. w sprawie wolności wypowiedzi, a także przez jego następcę w 2013 r. w sprawozdaniu dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2013 r. (A/68/362, 4 września 2013 r.)<sup>67</sup>. Na powyższe zasady zwraca uwagę K. Izdebski, opisując podstawy i wzorce prawa do informacji<sup>68</sup>. Zasady Legislacji Prawa do Informacji określają 9 zasad:

- Zasada 1: Maksymalny zakres ujawniania informacji – ustawodawstwo dotyczące prawa do informacji powinno opierać się na zasadzie maksymalnego ujawniania informacji.
- Zasada 2: Obowiązek publikacji – organy publiczne powinny być zobowiązane do publikowania kluczowych informacji.
- Zasada 3: Promowanie otwartego rządu – organy publiczne powinny aktywnie promować otwarty rząd.
- Zasada 4: Ograniczony zakres wyjątków – wyjątki powinny być jasno i ściśle określone oraz podlegać rygorystycznej ocenie pod kątem „szkody” i „interesu publicznego”.
- Zasada 5: Procesy ułatwiające dostęp – wnioski o udzielenie informacji powinny być rozpatrywane szybko i sprawiedliwie, a każda odmowa powinna podlegać niezależnej kontroli.

<sup>67</sup> <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (dostęp: 30.09.2020).

<sup>68</sup> Zob. K. Izdebski, *Międzynarodowe standardy jawności. Wybrane polskie propozycje zmian w zakresie prawa do informacji na tle międzynarodowych rozwiązań*, Warszawa 2016, s. 7.

- Zasada 6: Koszty – nie powinny zniechęcać osób fizycznych do uzyskiwania informacji publicznych.
- Zasada 7: Otwarte posiedzenia – posiedzenia organów publicznych powinny być otwarte dla społeczeństwa.
- Zasada 8: Ujawnianie informacji ma pierwszeństwo – przepisy niezgodne z zasadą maksymalnego ujawniania informacji powinny zostać zmienione lub uchylone.
- Zasada 9: Ochrona osób zgłaszających nieprawidłowości – osoby ujawniające informacje o nieprawidłowościach – sygnalizujące nieprawidłowości – muszą być chronione.

Po Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka należy wskazać na art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>69</sup>, który ma charakter prawnie wiążący. Zgodnie z tym przepisem, każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii. Uprawnienie to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru. W Komentarzu ogólnym nr 34 do tego przepisu Komitet Praw Człowieka ONZ wskazał, że obejmuje on prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy publiczne. Aby zapewnić skuteczność tego państwa-strony powinny aktywnie udostępniać informacje w interesie publicznym, umożliwić łatwy, szybki, skuteczny i praktyczny dostęp oraz wprowadzić niezbędne procedury wprowadzające terminowe rozpatrywanie wniosków zgodnie z jasnymi zasadami zgodnymi z Paktem. Opłaty za wnioski o udzielenie informacji nie powinny stanowić nieuzasadnionej przeszkody w dostępie do informacji. Organy powinny podawać przyczyny odmowy udzielenia dostępu do informacji. Należy też wprowadzić procedury odwoławcze od odmowy i braku odpowiedzi na wnioski<sup>70</sup>.

Aspekty proceduralne oraz kwestie ograniczeń dostępności stały się przedmiotem globalnych zasad dotyczących bezpieczeństwa narodowego

---

<sup>69</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).

<sup>70</sup> Zob. Komitet Praw Człowieka ONZ, Komentarz ogólny nr 34 art. 19: Wolność opinii i wypowiedzi z 12 września 2011 r., <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> (dostęp: 30.09.2025).

i prawa do informacji, tzw. Zasad z Tshwane, ogłoszonych 12 czerwca 2013 r. Zawierają one 50 zasad będących efektem ponad rocznej pracy 22 grup, obejmującej konsultacje z przeszło 500 ekspertami z ponad 70 krajów<sup>71</sup>. Jako zasadę ogólną wskazuje się w nich prawo do informacji, zgodnie z którą każdy jest uprawniony do pozyskiwania, otrzymywania, używania i przekazywania informacji posiadanych przez organy publiczne bądź w ich imieniu, albo takich, do których organy publiczne posiadają dostęp zgodnie z przepisami prawa. Wśród zasad wymienia się te dotyczące informacji, których ujawnienia można odmówić ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz informacji, które powinny zostać ujawnione, a także zasady utajniania i odtajniania informacji. Wśród nich warto zwrócić uwagę na obowiązek uzasadnienia utajniania informacji (zasada 11), co ma znaczenie przy odmowie ze względu na ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic publicznych. Zasady z Tshwane dotyczą też postępowania z wnioskami o przekazanie informacji (zasady 18–26) oraz określają obowiązek rozważenia wniosku także w sytuacji utajnienia informacji, obowiązek poinformowania o posiadaniu bądź nieposiadaniu informacji, obowiązek pisemnego uzasadnienia odmowy przekazania informacji, obowiązek odzyskania bądź odtworzenia utraconych informacji, obowiązek ujawnienia części dokumentów, obowiązek identyfikacji informacji, których ujawnienia odmówiono, obowiązek dostarczania informacji w dostępnych formatach, terminy na rozpatrzenie wniosków o przekazanie informacji, które powinny być krótkie, a także prawo do kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji.

Kolejne gwarancje zawiera art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwana też Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPCz)<sup>72</sup>, zgodnie z którym każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz

<sup>71</sup> Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnalista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>72</sup> Europejska Konwencja Praw Człowieka obejmuje tekst Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. wraz z kolejnymi Protokołami dodatkowymi.

publicznych i bez względu na granice państwowe. Do tego uprawnienia odnosi się pośrednio również regulująca prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego dyrektywa 2019/1024 wskazując, że dostęp do informacji jest jednym z praw podstawowych<sup>73</sup>. Zgodnie z poczynionym przez prawodawcę unijnego zastrzeżeniem dyrektywa ta nie narusza praw podstawowych ani zasad uznanych w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), ani też żaden z jej przepisów nie powinien być interpretowany lub wdrażany w sposób, który nie jest zgodny z EKPCz<sup>74</sup>.

Pamiętać też należy o znaczeniu Dokumentu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r., który choć nie jest ani umową międzynarodową, ani traktatem pokojowym, nie wiąże przez to prawnie i nie przewiduje sankcji, to jednak jest wyrazem woli podpisujących go państw – w tym Polski – do jego przestrzegania<sup>75</sup>. Uznawał on doniosłą rolę informacji jako środka kształtowania wiedzy. Przyznano w nim, że wyznaczonych celów nie da się osiągnąć bez względnie swobodnego przepływu informacji, który stanowi gwarancję prawidłowej komunikacji między państwami oraz rozwoju we wszystkich dziedzinach<sup>76</sup>.

Rada Europy, interesując się prawem dostępu do informacji publicznej, wytyczała standardy i kierunki rozwoju w szeregu deklaracji i zaleceń. W zaleceniu Rec (2002) 2 z 21.02.2002 r. w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych wskazano jako ogólną zasadę, że państwa członkowskie powinny zagwarantować każdemu prawo dostępu, na wniosek, do dokumentów urzędowych będących w posiadaniu organów publicznych. Zasada ta powinna mieć zastosowanie bez dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, w tym ze względu na pochodzenie narodowe<sup>77</sup>. Zostało to potwierdzone w art. 2 ust. 1 Konwencji

<sup>73</sup> Zob. motyw 5 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>74</sup> Zob. motyw 71 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>75</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 67.

<sup>76</sup> Zob. M. Pieńczykowski, *Ochrona danych osobowych jako negatywna przesłanka udostępniania informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2018, 2, s. 66.

<sup>77</sup> Zob. pkt III Zaleceń w: Rada Europy, *Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society*, Strasbourg 2016, s. 105 i n.

Rady Europy o dostępie do urzędowych dokumentów przyjętej w Tromsø<sup>78</sup>. Konwencja jest kolejnym wzorcem, lecz nie źródłem zasad dostępu do informacji publicznej. Weszła w życie 1 grudnia 2020 r., lecz Polska jej nie podpisała. Niemniej jest pierwszym międzynarodowym aktem ustanawiającym prawo dostępu do dokumentów urzędowych. Polska jest członkiem Rady Europy, podpisała EKPCz i uznała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz). EKPCz konstruuje zaś katalog praw i wolności, a także ustanawia mechanizm kontroli ich przestrzegania. Kontrola ta oznacza poddanie się państw sygnatariuszy pod jurysdykcję ETPCz jako organu upoważnionego do rozstrzygania sporów na tle przestrzegania wolności i praw człowieka<sup>79</sup>.

Odnosząc się do kolejnego prawa informacyjnego, należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji o środowisku uznaje się za jeden z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska i niezbędny element wpływu społeczeństwa na procesy podejmowania decyzji w sprawach środowiska. Bez łatwo dostępnych i wiarygodnych informacji nie ma możliwości rozstrzygania w tej kwestii. Równocześnie informacja o środowisku może być samoistnym narzędziem ochrony środowiska<sup>80</sup>. Potrzeba ochrony wynika z konieczności zapewnienia społeczeństwu odpowiednich, tj. zdrowych, warunków życia dla obecnych i przyszłych pokoleń. Kwestia ta została dostrzeżona już w latach 70. XX w. przez ONZ, która przyjęła tzw. Deklarację Sztokholmską z 1972 r.

Jednym z kluczowych elementów umożliwiających społeczeństwu korzystanie z prawa do środowiska jest zagwarantowanie mu dostępu do informacji o środowisku, co zostało wprost wskazane w Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie Środowiska i Rozwoju z 1992 r.<sup>81</sup> Zgodnie z wyrażoną w tej Deklaracji zasadą nr 10 „zagadnienia środowiskowe są na każdym poziomie

<sup>78</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents (KDOD), CETS Nr 205. Tekst konwencji jest dostępny pod adresem: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>79</sup> J. Taczkowska-Olszewska, M. Nowikowska, *Prawo do informacji publicznej...*, op. cit., s. 22.

<sup>80</sup> Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 117.

<sup>81</sup> O. Józefczyk, K. Tomiło-Nawrocka, *Dostęp do informacji o środowisku*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025, s. 405.

najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej. Dotyczy to informacji o niebezpiecznych substancjach i o niebezpiecznej działalności w rejonie zamieszkiwania społeczności, jak również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny to ułatwić, jak również zwiększyć świadomość społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”. Jak wskazują J. Jendrośka i M. Bar, postanowienie zawiera zasadę uspołecznienia, składającą się z trzech elementów: prawa dostępu do informacji, prawa udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia tych praw. W prawie polskim zasady te zostały rozbite na zasadę jawności i partycypacji społecznej<sup>82</sup>.

Umowy międzynarodowe z zakresu ochrony środowiska zyskiwały w ostatnich latach coraz większe znaczenie, a międzynarodowe prawo ochrony środowiska uważane jest za jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin prawa międzynarodowego<sup>83</sup>. Dla państw członkowskich UE umowy te stanowią wspólnotowy dorobek prawny, który dodatkowo realizowany jest poprzez akty prawa pochodnego. Wiążą one państwa zarówno na zewnątrz, w stosunku do innych państw oraz organów międzynarodowych, jak i wewnątrz, w krajowym obrocie prawnym<sup>84</sup>.

Za K. Tarnacką wskazać należy, że dla wykształcenia się podmiotowego prawa do informacji o środowisku istotne znaczenie miały konwencje podpisywane w latach 90. XX wieku. Były to m.in. Konwencja helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r., Konwencja o transgranicznych skutkach awarii przemysłowych z 1992 r., Konwencja o ochronie i korzystaniu ze śródlądowych dróg wodnych i jezior międzynarodowych z 1992 r., Konwencja lugańska o odpowiedzialności cywilnej za

<sup>82</sup> Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 33–34.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 145.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 151–154.



szkodę w środowisku wynikającą z działalności niebezpiecznej dla środowiska z 1993 r.<sup>85</sup> Ponadto szczególne znaczenie dla rozwoju instrumentów służących realizacji prawa do informacji o środowisku miała Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 r., podczas której przyjęto Program „Agenda 21”<sup>86</sup>.

Spośród licznych aktów międzynarodowego prawa ochrony środowiska dla omawianego zagadnienia istotna jest Konwencja z Aarhus, która wyznacza standard prawny w zakresie uspołecznienia ochrony środowiska, za którym podąża prawo unijne. Zaznacza się przy tym, że znaczenie tej Konwencji jest o tyle większe, że nie ma charakteru jedynie technicznego i przyrodniczego, ale prócz problematyki ochrony środowiska dotyka kwestii rozwoju demokracji. Wprowadza bowiem do obowiązujących norm zagadnienia związane z otwartym społeczeństwem obywatelskim, które z kolei łączą się z problematyką praw człowieka. Konwencja składa się z konkretnych norm przyznających społeczeństwu jasne uprawnienia i nakładających konkretne obowiązki na organy administracji<sup>87</sup>. Jej podstawowym celem jest uregulowanie trzech filarów zasady uspołecznienia wynikających z zasady nr 10 Deklaracji z Rio de Janeiro: dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Służyć ma to przyczynieniu się do ochrony powszechnego prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności<sup>88</sup>.

Konwencja z Aarhus przewiduje podstawowe zasady wspólne dla trzech uregulowanych filarów. Należą do nich obowiązek zachowania zgodności środków realizujących postanowienia konwencyjne oraz zakaz dyskryminacji<sup>89</sup>. Osoby realizujące swoje uprawnienia nie mogą być za to karane, prześladowane lub szykanowane, a przewidziane uprawnienia mają być możliwe do wykonania bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania,

<sup>85</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 20. Konwencje szczegółowo opisali J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 169–236.

<sup>86</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 212–213.

<sup>88</sup> Zob. art. 1 Konwencji z Aarhus.

<sup>89</sup> Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 215.

a w przypadku osoby prawnej – bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności. W dodatku w ramach postanowień ogólnych wskazano na konieczność udzielania pomocy i wskazówek społeczeństwu, wsparcia edukacji ekologicznej i wiedzy społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska, a także uznania i wsparcia dla organizacji pozarządowych (NGO) – stowarzyszeń, organizacji i grup działających na rzecz ochrony środowiska<sup>90</sup>. W kolejnych przepisach określono kwestie:

- dostępu informacji dotyczących środowiska na żądanie<sup>91</sup>,
- zbierania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska<sup>92</sup>,
- udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska<sup>93</sup>,
- dostępu do sądu<sup>94</sup>.

Zgodnie z art. 5 ust. 9 Konwencji z Aarhus każda ze Stron podejmie kroki, aby sukcesywnie tworzyć – z uwzględnieniem procesów międzynarodowych – tam, gdzie ma to zastosowanie, spójny, ogólnokrajowy system wykazów lub rejestrów zanieczyszczeń w postaci publicznie dostępnej skomputeryzowanej bazy danych zestawionych na podstawie ujednoliconych sprawozdań. Taki system może obejmować wprowadzanie, uwalnianie i przemieszczanie się określonego rodzaju substancji i produktów, wliczając w to wodę, energię i wykorzystane zasoby, z określonych rodzajów działalności do elementów środowiska i do miejsc ich oczyszczania lub składowania na danym terenie lub poza nim.

W dniu 21 maja 2003 r. doszło też do podpisania Protokołu w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonego w Kijowie. Rejestry uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR) należą do tych instrumentów realizacji polityki ekologicznej, których oddziaływanie oparte jest na wykorzystaniu świadomości społeczeństwa. Głównym celem

<sup>90</sup> Zob. art. 3 Konwencji z Aarhus.

<sup>91</sup> Zob. art. 4 Konwencji z Aarhus.

<sup>92</sup> Zob. art. 5 Konwencji z Aarhus.

<sup>93</sup> Zob. art. 6–8 Konwencji z Aarhus.

<sup>94</sup> Zob. art. 9 Konwencji z Aarhus.

ich tworzenia jest zapewnienie stałego dopływu informacji o zanieczyszczeniach, dzięki któremu zarówno podmioty gospodarcze, jak i władze publiczne oraz społeczeństwo podejmować mogą działania służące ograniczaniu powstawania zanieczyszczeń oraz zmniejszaniu ich szkodliwego oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzi<sup>95</sup>. Polska ratyfikowała Konwencję z Aarhus w 2003 r.<sup>96</sup>, zaś Protokół w sprawie rejestrów PRTR w 2012 r.<sup>97</sup>

### 1.3.2. EWOLUCJA ORZECZNICTWA ETPCZ

Prawo do informacji publicznej nie zostało włączone do katalogu praw i wolności chronionych Paktami Praw Człowieka czy EKPCz. Wprawdzie jednym z elementów wolności ekspresji jest otrzymywanie i przekazywanie informacji, to jednak taka wolność nie stanowi zobowiązania państwa do udostępniania informacji. Swoboda poszukiwania informacji to również nie to samo, co podmiotowe prawo dostępu do dokumentów. Pomimo tego prawo do informacji było i jest przedmiotem rozstrzygnięć ETPCz, przez co omawiane jest w kontekście praw człowieka<sup>98</sup>. Z tego względu oraz biorąc pod uwagę międzynarodowe standardy prawa dostępu do informacji publicznej, wskazać należy na istotną zmianę, która dokonuje się w ostatnich latach w orzecznictwie tego Trybunału.

Prawo dostępu do dokumentów urzędowych w prawie międzynarodowym jest postrzegane przede wszystkim jako narzędzie realizacji innych praw jednostki. Najnowsze orzecznictwo ETPCz w pewnym stopniu, chociaż nie całkowicie, zmierza w kierunku postrzeganiu prawa dostępu do informacji jako samodzielnego uprawnienia, które powinno należeć do katalogu praw człowieka<sup>99</sup>. W pierwszej fazie aktywności ETPCz dominowało bowiem przekonanie, że art. 10 EKPCz nie może stanowić źródła dla prawa dostępu do informacji. ETPCz kładło nacisk na negatywne

<sup>95</sup> Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska...*, op. cit., s. 225.

<sup>96</sup> Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706.

<sup>97</sup> Dz.U. 2012 poz. 1300.

<sup>98</sup> Zob. M. Balcerzak, *Dostęp do informacji publicznych w świetle standardów europejskich*, [w:] B. Gronowska et al., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 593–594.

<sup>99</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja publiczna w prawie europejskim*, Warszawa 2021, s. 142 i n.

obowiązki państw wynikające ze sposobu sformułowania treści tego artykułu<sup>100</sup>. Oznaki zmiany stanowiska występowały na gruncie art. 8 EKPCz i orzecznictwa dotyczącego informacji o środowisku. W sprawie *McGinley and Egan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* potwierdzono pozytywny obowiązek władz do stworzenia możliwości pozyskania dostępu do informacji. ETPCz stwierdził, że w przypadku, gdy rząd angażuje się w niebezpieczne działania, które mogą mieć ukryte negatywne konsekwencje dla zdrowia osób zaangażowanych, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego zgodnie z art. 8 EKPCz wymaga ustanowienia skutecznej i dostępnej procedury, która umożliwia takim osobom uzyskanie wszystkich istotnych i odpowiednich informacji<sup>101</sup>.

Istotna zmiana stanowiska nastąpiła w 2006 r. w wyroku w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej*<sup>102</sup>. Orzeczenie zapoczątkowało interpretowanie art. 10 EKPCz jako zawierającego wprawdzie ograniczone pewnymi warunkami, ale już prawo do informacji, od którego wyjątki muszą zostać uzasadnione na podstawie art. 10 ust. 2 EKPCz. Chociaż dalej podtrzymano przekonanie, że przepis ten stanowi głównie źródło negatywnych obowiązków ciążących na państwie (zakaz „ingerencji władz publicznych”), to można stwierdzić, że pod określonymi warunkami może stanowić również źródło pozytywnych obowiązków ciążących na państwie<sup>103</sup>. Faza zapoczątkowana wydaniem wyroku w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej* trwała do 2015 r. i charakteryzowała się niesystematycznym podejściem do zagadnienia. Cały czas dominował pogląd, że w prawie międzynarodowym prawo do informacji nie zostało wyinterpretowane przez ETPCz z art. 10 EKPCz<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 143. Zob. też wyrok ETPCz z 26.03.1987 r. w sprawie *Leander przeciwko Szwecji*, skarga nr 9248/81; wyrok EPTCz z 7.07.1989 r. w sprawie *Gaskin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 10454/83; wyrok ETPCz z 19.10.2005 r. w sprawie *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 32555/96; wyrok ETPCz z 19.02.1998 r. w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 14967/89.

<sup>101</sup> Wyrok ETPCz z 9.06.1998 r. w sprawie *McGinley and Egan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 21825/93 i 23414/94, § 101.

<sup>102</sup> Wyrok ETPCz z 10.07.2006 r. w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 19101/03.

<sup>103</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, *op. cit.*, s. 146.

<sup>104</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 14.

Kolejnym przełomowym orzeczeniem był wyrok w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* przeciwko Węgrom. Na podstawie dokonanego przeglądu orzecznictwa i źródeł prawa ETPCz wyraził pogląd, że jest możliwe interpretowanie art. 10 ust. 1 EKPCz jako źródła prawa dostępu do informacji<sup>105</sup>. Wyrok ten zapoczątkował fazę trwającą aktualnie, w której analiza zagadnienia prawa dostępu do informacji ma bardziej systematyczny charakter. Orzeczenie dostarczyło nie tylko rozbudowanej analizy przyczyn stojących za możliwością wykładni art. 10 EKPCz jako zawierającego w sobie prawo dostępu do informacji, lecz również określiło test pozwalający stwierdzić, czy w danej sprawie możliwe jest powołanie się na prawo dostępu do informacji<sup>106</sup>. W ocenie ETPCz uznanie, że prawo dostępu do informacji w żadnych okolicznościach nie może wchodzić w zakres zastosowania art. 10 EKPCz, doprowadziłoby do sytuacji, w których wolność „otrzymywania i przekazywania” informacji byłaby naruszona w taki sposób i do tego stopnia, że godziłoby to w samą istotę wolności wyrażania opinii. Dlatego w sytuacjach, gdy dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla wykonania prawa skarżącego do otrzymywania i przekazywania informacji, odmowa udostępnienia takich danych może stanowić ingerencję w to prawo. Zasada zapewniania przestrzegania praw wynikających z EKPCz w sposób praktyczny i skuteczny wymaga, by w takiej sytuacji skarżący mógł polegać na ochronie na mocy art. 10 EKPCz<sup>107</sup>.

ETPCz w dalszym ciągu uznaje, że „prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zakazuje rządowi wprowadzania ograniczeń w zakresie otrzymywania przez jednostkę informacji, jakich inni pragną lub mogą pragnąć jej udzielić». Ponadto «prawa do otrzymywania informacji nie można interpretować jako nałożenia na państwo pozytywnego obowiązku gromadzenia i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy». ETPCz uważa ponadto, że art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władzy publicznej ani nie zobowiązuje rządu do przekazania jej takich informacji. Niemniej jednak takie prawo bądź taki

<sup>105</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 149.

<sup>106</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, *op. cit.*, s. 147.

<sup>107</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 155.

obowiązek mogą powstać, po pierwsze, gdy ujawnienie informacji zostało nakazane w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego (co nie miało miejsca w przedmiotowej sprawie) oraz po drugie, w okolicznościach, gdy dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla wykonania przez jednostkę jej prawa do wolności wyrażania opinii, zwłaszcza «wolności otrzymywania i przekazywania informacji» oraz gdy odmowa udzielenia takiego dostępu stanowi ingerencję w to prawo<sup>108</sup>.

ETPCz sformułował cztery warunki powołania się na prawo dostępu do informacji publicznej. Po pierwsze, warunkiem wstępnym musi być, by celem przyświecającym osobie wnioskującej o udostępnienie informacji, będących w posiadaniu władzy publicznej, było umożliwienie takiej osobie realizacji wolności „otrzymywania i przekazywania informacji i idei” innym osobom. ETPCz kładzie zatem nacisk na to, czy gromadzenie informacji było istotnym krokiem przygotowawczym w toku działań dziennikarskich bądź innej działalności sprzyjającej utworzeniu forum na potrzeby debaty publicznej lub stanowiącej istotną część takiej debaty (cel wniosku o udostępnienie informacji)<sup>109</sup>.

Drugi warunek dotyczy charakteru żądanych informacji i kryterium interesu publicznego. Dla zaistnienia potrzeby ujawnienia na mocy EKPCz żądane informacje, dane bądź dokumenty muszą co do zasady spełniać kryterium interesu publicznego. Taka potrzeba może istnieć na przykład wówczas, gdy ujawnienie zapewnia przejrzystość w kwestii prowadzenia spraw publicznych i spraw leżących w interesie społeczeństwa w ujęciu ogólnym i tym samym umożliwia ogółowi społeczeństwa uczestniczenie w zarządzaniu publicznym. ETPCz podkreślił, że definicja tego, co może stanowić przedmiot interesu publicznego, będzie uzależniona od okoliczności każdej sprawy. Interes publiczny odnosi się do kwestii, które wpływają na ogół społeczeństwa do takiego stopnia, że może się on nimi w sposób uzasadniony interesować, spraw, które przykuwają jego uwagę bądź które w znacznym zakresie są dla niego źródłem obaw, zwłaszcza wpływając na dobrostan obywateli lub życie społeczności. Podobnie jest w przypadku kwestii, które mogą budzić znaczne kontrowersje, a dotyczą istotnego

<sup>108</sup> *Ibidem*, § 156.

<sup>109</sup> *Ibidem*, § 158. Zob. także wyrok ETPCz z 14.04.2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05, § 27–28 oraz wyrok ETPCz z 28.11.2013 r. w sprawie *ÖVG przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, § 36.

zagadnienia społecznego lub problemu, co do którego poinformowanie społeczeństwa leżałoby w jego interesie. Interes publiczny nie może sprowadzać się do pragnienia poznania informacji o życiu prywatnym innych osób bądź do pogoni za sensacją czy nawet wścibstwa. Aby upewnić się, czy dana publikacja odnosi się do sprawy istotnej dla ogółu, należy ocenić publikację jako całość, uwzględniając kontekst, w którym występuje<sup>110</sup>.

Trzeci warunek wiąże się z rolą skarżącego. Zdaniem ETPCz logiczną konsekwencją dwóch określonych powyżej kryteriów – z których jeden dotyczy celu wniosku o udostępnienie informacji, zaś drugi charakteru żądanych informacji – jest szczególne znaczenie roli jednostki poszukującej informacji w „otrzymywaniu i przekazywaniu” jej społeczeństwu. ETPCz uważa zatem za istotny czynnik to, czy osoba żąda dostępu do informacji z myślą o powiadomieniu ogółu społeczeństwa w charakterze „strażnika interesu publicznego”. Nie oznacza to jednak, że prawo dostępu do informacji powinno mieć zastosowanie wyłącznie do organizacji pozarządowych i prasy – podkreśla się też rolę badaczy akademickich czy autorów literatury poświęconej sprawom leżącym w interesie publicznym oraz zauważa się rosnące znaczenie blogerów i popularnych użytkowników mediów społecznościowych<sup>111</sup>.

Ostatni warunek obejmuje gotowość i dostępność informacji. ETPCz jest zdania, że fakt, iż żądane informacje są gotowe i dostępne, powinien stanowić istotne kryterium ogólnej oceny podczas rozpatrywania, czy odmowę dostarczenia informacji można uznać za „ingerencję” w wolność „otrzymywania i przekazywania informacji” chronioną tym postanowieniem<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 161–162. Zob. także wyrok ETPCz z 28.11.2013 r. w sprawie *ÖVG przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, § 42; wyrok ETPCz z 25.06.2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*, skarga nr 48135/06, § 24; wyrok ETPCz z 26.05.2009 r. w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom*, skarga nr 31475/05, § 43.

<sup>111</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 164–168. Zob. także wyrok ETPCz z 17.02.2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07, § 41; wyrok ETPCz z 14.04.2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05, § 36; wyrok ETPCz z 28.11.2013 r. w sprawie *ÖVG przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, § 35 oraz wyrok ETPCz z 25.06.2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*, skarga nr 48135/06, § 20.

<sup>112</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 170. Zob. także wyrok ETPCz z 7.02.2017 r. w sprawie *Bubon przeciwko Rosji*, skarga nr 63898/09.

Spełnienie powyższych czterech warunków nie skutkuje bezwzględnym obowiązkiem udostępnienia informacji. Konieczne jest ponadto sprawdzenie, czy państwo miało możliwość zaingerować w prawo wnioskodawcy. Aby taka ingerencja w prawo do wolności wyrażania opinii była uzasadniona, musi być „przewidziana przez ustawę”, służyć realizacji co najmniej jednego uprawnionego celu wymienionego w art. 10 ust. 2 EKPCz i być „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym”<sup>113</sup>. Ponadto istotne jest, aby środki zastosowane w celu ochrony interesów określonych w art. 10 ust. 2 EKPCz były proporcjonalne względem celu, jaki ma być osiągnięty<sup>114</sup>.

Wyrok w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* może świadczyć zarówno o postrzeganiu prawa do informacji jako części swobody wyrazu, której poświęcony jest art. 10 EKPCz, jak i o uznaniu go w ograniczonym stopniu za samodzielne prawo<sup>115</sup>. Kryteria umożliwiające korzystanie z tego ograniczonego prawa do informacji tworzą dwustopniowy test. Na pierwszym etapie badane jest spełnienie warunków umożliwiających powołanie się na prawo dostępu do informacji:

1. cel żądania dostępu do informacji;
2. charakter informacji świadczącej o jej wadze dla interesu publicznego;
3. funkcja pełniona przez podmiot żądający dostępu do informacji;
4. sama informacja, która musi być gotowa i dostępna.

Drugi etap obejmuje z kolei warunki, pod którymi państwo ma możliwość powołania się na ograniczenia dla prawa dostępu do informacji (art. 10 ust. 2 EKPCz). Takie ograniczenie musi:

1. być przewidziane w prawie;
2. służyć ochronie jednego z celów przewidzianych w art. 10 ust. 2 EKPCz;
3. być niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.

Należy podkreślić, że na każdym etapie kryteria te powinny być spełnione kumulatywnie<sup>116</sup>. ETPCz zastosował powyższy test także w kolejnych

<sup>113</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 191.

<sup>114</sup> *Ibidem*, § 196; wyrok ETPCz z 28.11.2013 r. w sprawie *ÖVG przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, § 47.

<sup>115</sup> Tak też J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, *op. cit.*, s. 164.

<sup>116</sup> *Ibidem*.



sprawach *Cangi przeciwko Turcji* i *Studio Monitori i inni przeciwko Gruzji*<sup>117</sup>, a także *Centre for Democracy and the Rule of Law przeciwko Ukrainie*<sup>118</sup>, *Rovshan Hajiyeve przeciwko Azerbejdżanowi*<sup>119</sup>, *Saure przeciwko Niemcom* (no. 2)<sup>120</sup>, *Zoldi przeciwko Węgrom*<sup>121</sup>, *Suprun i inni przeciwko Rosji*<sup>122</sup>. Trybunał zastosował powyższy test także przeciwko Polsce w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce*<sup>123</sup>. W wydanym wyroku w ślad za linią utrwaloną po sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* Trybunał podkreślił, że choć art. 10 EKPCz nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji ani nie zobowiązuje władzy do przekazywania takiej informacji jednostce, to jednak takie prawo lub obowiązek może powstać w przypadku, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wyrażania opinii, w szczególności „wolności otrzymywania i przekazywania informacji”, i gdy jego odmowa stanowiłaby ingerencję w to prawo<sup>124</sup>.

Rozstrzygając sprawę, Trybunał ocenił ją w świetle powyższego dwustopniowego testu. Co warto nadmienić, sprawa dotyczyła kalendarzy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK). W jednolitym orzecznictwie sądów polskich i doktrynie prawa nie budziła wątpliwości. Kalendarze spotkań ministrów czy innych przedstawicieli władzy, gdy nie są oficjalnie udostępniane, to stanowią dokument wewnętrzny i nie podlegają udostępnieniu. Kalendarze takie nie są dokumentami urzędowymi, nie stanowią ani oświadczenia woli, ani oświadczenia wiedzy, nie są kierowane do innego podmiotu bądź składane

<sup>117</sup> Zob. wyrok ETPCz z 29.01.2019 r. w sprawie *Cangi przeciwko Turcji*, skarga nr 24973/15 oraz wyrok ETPCz z 30.01.2020 r. w sprawie *Studio Monitori i inni przeciwko Gruzji*, skargi nr 44920/09 i 8942/10, za: J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, op. cit., s. 164.

<sup>118</sup> Wyrok ETPCz z 26.03.2020 r. w sprawie *Centre for Democracy and the Rule of Law przeciwko Ukrainie*, skarga nr 10090/16.

<sup>119</sup> Wyrok ETPCz z 9.12.2021 r. w sprawie *Rovshan Hajiyeve przeciwko Azerbejdżanowi*, skargi nr 19925/12 i 47532/13.

<sup>120</sup> Wyrok ETPCz z 28.03.2023 r. w sprawie *Saure przeciwko Niemcom*, skarga nr 6091/16.

<sup>121</sup> Wyrok ETPCz z 4.04.2024 r. w sprawie *Zoldi przeciwko Węgrom*, skarga nr 49049/18.

<sup>122</sup> Wyrok ETPCz z 18.06.2024 r. w sprawie *Suprun i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 58029/12, 29440/19, 12396/21, 61350/21, 25390/22.

<sup>123</sup> Wyrok ETPCz z 21.03.2024 r. w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce*, skarga nr 10103/20.

<sup>124</sup> *Ibidem*, § 65–67.

do akt sprawy, mają charakter roboczy. Nawet jeśli służą realizacji zadań publicznych, to nie przesądzają o kierunkach działania władzy. Terminarze spotkań oraz inne dokumenty usprawniające działalność wewnętrzną, systematyzujące funkcjonowanie, związane są z planowaniem przedsięwzięć i nie poświadczają faktycznej aktywności publicznej, nie dowodzą faktów, zatem bez wątpienia nie posiadają waloru dokumentu zawierającego informacje publiczne<sup>125</sup>. Odnośnie do takich kalendarzy ETPCz wskazał, że skarżąca organizacja pozarządowa była organizacją interesu publicznego o ugruntowanej pozycji, zaangażowaną w rozpowszechnianie informacji na tematy dotyczące praw człowieka i praworządności. Żądane informacje istniały, były zatem „gotowe i dostępne”. Wszystkie progowe kryteria prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa zostały więc spełnione (pierwszy stopień testu). Odmowa dostępu stanowiła zatem ingerencję w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji, a pozostała do ustalenia kwestia, czy ingerencja była uzasadniona<sup>126</sup>.

W tym kontekście ETPCz ocenił, że przepisy polskiej Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej mają charakter ogólny i gwarantują szeroki dostęp do informacji publicznej. Opierają się na pojęciu „informacja publiczna”, które nie zostało zdefiniowane w ustawie. Przepisy o dostępie do informacji publicznej były jednak interpretowane przez sądy administracyjne, które rozwinęły koncepcję wewnętrznej i publicznej sfery administracji. Kalendarze spotkań urzędników publicznych zostały zakwalifikowane jako dokumenty wewnętrzne. Trybunał stwierdził zatem, że odmowa dostępu do żądanych informacji miała podstawę w prawie krajowym. Pozostaje do ustalenia, czy ingerencja, której dotyczy skarga, służyła jednemu lub większej liczbie uzasadnionych celów wymienionych w art. 10 ust. 2 i czy była

<sup>125</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, art. 1, pkt 21 i orzecznictwo tam wskazane: wyroki NSA z 13.06.2014 r., I OSK 2914/13; z 13.06.2014 r., I OSK 2914/13; z 17.03.2017 r., I OSK 1504/15; z 3.03.2017 r., I OSK 1158/15, CBOSA. Zob. też M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis, art. 1, nb 8 oraz wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2017 r., II SAB/Wa 565/16, CBOSA.

<sup>126</sup> Wyrok ETPCz z 21.03.2024 r. *Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce*, skarga nr 10103/20, § 65–67.

„konieczna w społeczeństwie demokratycznym”. W związku z tym Trybunał zauważył, że władze krajowe nie przedstawiły żadnego argumentu, aby wykazać, że odmowa udzielenia informacji, o które ubiegała się skarżąca organizacja pozarządowa, realizowała jakikolwiek uzasadniony cel lub była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”. Trybunał jest świadomy faktu, że dostęp do niektórych informacji może być ograniczony ze względów bezpieczeństwa lub w celu ochrony tajemnicy państwowej, lub życia prywatnego innych osób. Jednakże władze krajowe nie odniosły się do żadnego z tych powodów, aby uzasadnić odmowę dostępu. Nie biorąc pod uwagę szczególnych okoliczności sprawy, władze ograniczyły argumentację do stwierdzenia, że żądane informacje nie mogą być wskazane jako „publiczne” w rozumieniu przepisów krajowych, a zatem nie podlegają ujawnieniu.

W świetle powyższego Trybunał nie mógł dokonać dalszej oceny uzasadnionego celu odmowy przez władze krajowe oraz analizować, czy ingerencja w prawo skarżącej organizacji pozarządowej była współmierna w świetle okoliczności sprawy. Dlatego doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w tym zakresie w związku z odmową przyznania skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do kalendarzy spotkań<sup>127</sup>.

Warto odnotować przy tym zdanie odrębne sędziego K. Wojtyczka, który zakwestionował zastosowanie art. 10 EKPCz w sprawie. Niektóre szczegółowe argumenty przedstawione w uzasadnieniu wyroku uznał za problematyczne. Nie zgodził się zwłaszcza ze szczególnym traktowaniem zarezerwowanym dla dziennikarzy i organizacji pozarządowych w orzecznictwie ETPCz (o tym dalej przy omawianiu zasady równości). Podzielić należy zastrzeżenie do treści uzasadnienia wyroku, że w Polsce pojęcie informacji publicznej nie zostało zdefiniowane w ustawie. Termin ten podano w art. 1 u.d.i.p., a dodatkowo doprecyzowano w obszernym orzecznictwie sądów krajowych. Podzielić też należy zapatrywanie, że zgodnie z Konstytucją RP opinia publiczna ma prawo do uzyskiwania informacji o oficjalnych spotkaniach osób pełniących wysokie funkcje publiczne, a nie informacji o roboczym kalendarzu, który nie zawiera danych o faktach i nie ma charakteru oficjalnego.

<sup>127</sup> *Ibidem*, § 72–78.

Jak pokazał wyrok ETPCz w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce*, nawet gdy żądana informacja w świetle prawa krajowego nie podlega udostępnieniu, przykładowo jako dokument wewnętrzny, to w myśl zasady proporcjonalności odmowa dostępu powinna być dodatkowo uzasadniona celem odmowy i jego współmiernością do stosowanych środków. Odmowa dostępu jako ingerencja w prawo do informacji musi być niezbędna w społeczeństwie demokratycznym i ciężar dowodu tej okoliczności – już na etapie decyzji administracyjnej – obciążać powinien podmiot udostępniający informacje. Na konieczność zastosowania zasady proporcjonalności wielokrotnie już wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie ETPCz. Tak samo Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 przewiduje zasadę proporcjonalności ograniczeń, a więc i obowiązek badania konieczności ich zastosowania, w tym adekwatności środków do celów oraz niezbędności.

Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej jest dopuszczalne z uwzględnieniem przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mających walor ogólny, bo odnoszących się do ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw. Nawet jeśli norma szczegółowa wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności<sup>128</sup>. Kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń obejmują ustawową formę, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją chronionych wartości (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności<sup>129</sup>.

Istotnym novum jest jednak wyraźne wprowadzenie prawa dostępu do informacji do katalogu praw człowieka chronionego przez EKPCz. Wobec literalnej treści art. 10 EKPCz możliwość wykładni uwzględniającej prawo dostępu do informacji w ramach wolności informacji nie była oczywista.

<sup>128</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, Warszawa 2016, LEX, art. 61, pkt 39. Zob. też wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, OTK Seria A 2009 nr 9 poz. 135; wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK Seria A 2006 nr 3 poz. 30; wyrok TK z 16.02.1999 r., SK 11/98, OTK 1999 nr 2 poz. 22.

<sup>129</sup> Por. wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999 nr 1 poz. 2

Rozwój orzecznictwa doprowadził jednak do utworzenia katalogu warunków, których spełnienie umożliwia powoływanie się na to prawo<sup>130</sup>. Katalog ujęto w formule dwuetapowego testu badania kryteriów umożliwiających powoływanie się w świetle art. 10 EKPCz na prawo do informacji publicznej. Nawet jeśli jest to prawo ograniczone różnymi warunkami, to kierunek zmian nie pozwala wykluczyć dalszego, bardziej liberalnego orzecznictwa. Aktualnie w ocenie ETPCz prawo do informacji może powstać w przypadku, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wypowiedzi i gdy odmowa dostępu stanowiłaby ingerencję w to prawo. Ingerencja może zaś zachodzić nawet w przypadku, gdy odmowa ma podstawy prawne w prawie krajowym.

ETPCz interpretuje więc art. 10 EKPCz w taki sposób, wedle którego przepis ten jest źródłem nie tylko wolności wyrażania swoich poglądów i poszukiwania informacji „na własną rękę” uregulowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, ale także pod pewnymi warunkami jest źródłem obowiązku dostarczania informacji przez władze uregulowanego w art. 61 Konstytucji RP. Tym samym prawo międzynarodowe może w przyszłości mieć rosnący wpływ na krajowe zasady prawa do informacji wynikające z Konstytucji RP i ustaw.

Analizując źródła prawa dostępu do informacji o środowisku w aktach międzynarodowych należy zauważyć, że – tak jak prawo do informacji publicznej – nie zostało ono *expressis verbis* zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka<sup>131</sup>. W orzecznictwie ETPCz kwestie dostępu do informacji o środowisku wiążą się raczej z prawem do poszanowania życia prywatnego z art. 8 EKPCz aniżeli z wolnością wyrażania poglądów z art. 10 EKPCz. W sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom* dotyczącej mieszkańców miejscowości Manfredonia, obok której znajdowała się fabryka chemiczna, ETPCz uznał, że swoboda otrzymywania informacji zabraniała rządowi ograniczania możliwości otrzymywania informacji, ale nie mogła być interpretowana jako nakładająca na państwo pozytywny obowiązek gromadzenia i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy. Sprawa dotyczyła przypadku braku odpowiednich

<sup>130</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, *op. cit.*, s. 178.

<sup>131</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 19.

informacji od władz lokalnych na temat emisji zanieczyszczeń. Równocześnie toksyczne emisje uznano za mające wpływ na prawo skarżących do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Poważne zanieczyszczenie środowiska może bowiem wpływać na samopoczucie osób i uniemożliwiać im cieszenie się domem oraz negatywnie oddziaływać na ich życie prywatne i rodzinne. Skarżący czekali na informacje, które pozwoliłyby im ocenić ryzyko, na jakie narażeni byłiby oni sami i ich rodziny, gdyby nadal mieszkali w mieście szczególnie zagrożonym w przypadku awarii w fabryce. Brak informacji skutkowało uznaniem, że państwo nie wywiązało się ze swojego obowiązku zapewnienia skarżącym prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, naruszając art. 8 EKPCZ, a nie art. 10 EKPCZ<sup>132</sup>.

Już wcześniej w sprawie *López Ostra przeciwko Hiszpanii* ETPCz uznał, że poważne zanieczyszczenie środowiska może wpływać na samopoczucie osób i uniemożliwiać im cieszenie się własnymi domami, co choć nie zagraża zdrowiu, to negatywnie wpływa na ich życie prywatne i rodzinne<sup>133</sup>. Zwracał też uwagę na problem nieudolności państw w zapewnianiu ochrony skarżących przed szkodliwymi czynnikami spowodowanymi działalnością podmiotów trzecich.

W sprawie *Apanasewicz przeciwko Polsce* skarżąca zarzucała brak skutecznego wykonania prawomocnego wyroku sądu, przewlekłość prowadzenia postępowania sądowego oraz niewywiązanie się przez władze z pozytywnego obowiązku zapewnienia jej ochrony przed ciągłą ingerencją w prawo do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego spowodowaną działalnością gospodarczą jej sąsiada. Sąsiad skarżącej wybudował na terenie swojej posesji zakład produkcji i handlu betonem i rozpoczął działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę szeroki zasięg tej działalności, ETPCz uznał, że minimalny próg dolegliwości został w sprawie osiągnięty. Choć władze pewne kroki podjęły, to były one nieskuteczne. Z powodu przewlekłości postępowania i nieskuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych władze uchybiły więc obowiązkowi zapewnienia skarżącej skutecznej ochrony prawnej, pozbawiając w ten sposób zapis EKPCz wszelkiej skuteczności (*effet utile*),

<sup>132</sup> Wyrok ETPCz z 19.02.1998 r. w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 14967/89, § 53–55 i § 58–60.

<sup>133</sup> Wyrok ETPCz z 9.12.1994 r. w sprawie *López Ostra przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 16798/90, § 51.

a w związku z tym nie można uznać, że władze wywiązały się należycie z pozytywnego obowiązku przewidzianego przez artykuł 8 EKPCz<sup>134</sup>.

W innej sprawie *Cordella i inni przeciwko Włochom*, dotyczącej ciągłego zanieczyszczania powietrza przez hutę stali eksploatowaną od 1965 r. w Tarenzie przez byłe przedsiębiorstwo państwowe, sprywatyzowane w 1995 r., ETPCz również orzekł naruszenie m.in. art. 8 EKPCz. Skarżący zarzucali naruszenie ich prawa do życia i poszanowania życia prywatnego, podnosząc, że państwo nie przyjęło środków prawnych i regulacyjnych w celu ochrony ich zdrowia i środowiska, a także nie dostarczyło im informacji na temat zanieczyszczenia oraz związanego z nim ryzyka dla ich zdrowia. ETPCz uznał, że skoro sytuacja zanieczyszczenia środowiska zagrażająca zdrowiu skarżących i, bardziej ogólnie, całej ludności zamieszkującej zagrożone obszary przedłuża się i skarżący są nadal pozbawieni informacji o postępach remediacji przedmiotowego terenu, w szczególności w odniesieniu do terminów wykonania odpowiednich prac, to władze krajowe nie podjęły wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawa zainteresowanych do poszanowania ich życia prywatnego. Nie została zatem zachowana właściwa równowaga pomiędzy interesem skarżących – polegającym na uniknięciu poważnych szkód w środowisku naturalnym, mogących naruszyć ich dobrostan i życie prywatne – a interesem społeczeństwa jako całości<sup>135</sup>.

Niemniej opisana już zmiana orzecznictwa ETPCz, zaliczająca prawo dostępu do informacji publicznej do katalogu praw człowieka chronionego przez art. 10 EKPCz, może wpłynąć także na prawo dostępu do informacji o środowisku. Także i w tym przypadku zastosowanie znajdzie katalog warunków ujęty w formule dwuetapowego testu. Prawo do informacji o środowisku może powstać, gdy dostęp będzie miał zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wypowiedzi i gdy odmowa dostępu stanowiłaby ingerencję w to prawo, nawet gdy odmowa ma podstawy prawne w prawie krajowym. ETPCz może więc zacząć interpretować art. 10 EKPCz jako źródło nie tylko wolności wyrażania swoich

<sup>134</sup> Wyrok ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie *Apanasewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 6854/07, § 101–104.

<sup>135</sup> Wyrok ETPCz z 24.01.2019 r. w sprawie *Cordella i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 54414/13 i 54264/15, § 172–174.

poglądów i poszukiwania informacji o środowisku, ale również źródło obowiązku dostarczania takich informacji.

## **1.4. WPŁYW PRAWA UNIJNEGO NA PRAWA INFORMACYJNE**

### **1.4.1. DOSTĘP DO DOKUMENTÓW**

W będącym częścią prawa krajowego prawie unijnym dostęp do informacji uregulowano w zakresie dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Podstawową regulacją jest art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zaś wykonaniem zawartej w nim delegacji jest rozporządzenie 1049/2001/WE. Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE, w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określone w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę. Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny podlegają tym zasadom w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych.

Szczegółowe zasady i warunki dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej określono w drodze Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji



(rozporządzenie 1049/2001). Celem regulacji było m.in. zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad związanych z takim dostępem. Zasadniczo bowiem wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne i tylko w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. Przy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady ochrony danych osobowych. Wszelkie zasady dotyczące dostępu do dokumentów instytucji powinny być też z zgodne z rozporządzeniem<sup>136</sup>.

W świetle art. 1 rozporządzenie 1049/2001 określa zasady, warunki i ograniczenia na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów instytucji unijnych w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów. Ponadto ustala zasady zapewniające możliwie najłatwiejsze wykonanie prawa dostępu i promuje dobre praktyki administracyjne. Ograniczenia prawa dostępu uregulowano w art. 4 rozporządzenia 1049/2001. Zgodnie z ust. 1 i 2 instytucje unijne mogą odmówić dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, spraw obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, kwestii monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub Państwa Członkowskiego.

Drugim ograniczeniem jest ryzyko naruszenia ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanego z ochroną danych osobowych. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu także wtedy, jeśli ujawnienie jego treści naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny. Kolejny, 3 ustęp dotyczy dokumentów wewnętrznych i jawności postępowania, w których toku dochodzi do wydania decyzji.

Z omawianej perspektywy istotne jest zagadnienie, w jakim zakresie dostęp do dokumentów unijnych instytucji obejmuje też dokumenty

<sup>136</sup> Motywy 4, 11–12 preambuły rozporządzenia 1049/2001.

państw członkowskich, w tym Polski. Zgodnie z art. 4 ust. 4–6 rozporządzenia 1049/2001 w odniesieniu do tych dokumentów właściwa instytucja unijna musi się skonsultować ze stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątki dostępu mogą mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument zostanie ujawniony lub nie. „Strona trzecia” oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną albo każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym Państwa Członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie. Z kolei państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

W odróżnieniu od art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który przyznaje osobom trzecim w przypadku pochodzących od nich dokumentów jedynie prawo konsultacji z danymi instytucjami w przedmiocie zastosowania wyjątków, art. 4 ust. 5 ustanawia uprzednią zgodę państwa członkowskiego jako konieczny warunek ujawnienia pochodzącego od niego dokumentu w przypadku, gdy państwo tego zażąda. W myśl tego przepisu z chwilą, gdy państwo członkowskie skorzystało z przyznanego mu uprawnienia do żądania, aby określony dokument wydany przez to państwo nie był ujawniany bez jego uprzedniej zgody, ewentualne upublicznienie tego dokumentu przez instytucję wymaga uprzedniego uzyskania zgody tego państwa członkowskiego. *A contrario*, instytucja, która nie uzyskała zgody danego państwa członkowskiego, nie jest uprawniona do ujawnienia dokumentu. Jednakże omawiane uprawnienie nie przyznaje danemu państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta pozwalającego na czysto dyskrejonalny i nieobjęty obowiązkiem uzasadnienia sprzeciw wobec ujawnienia wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję z tego tylko powodu, że dokument został wydany przez rzeczone państwo członkowskie. Korzystanie z uprawnienia jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, przy czym państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo uczestniczenia w podejmowaniu decyzji instytucji Unii. Ewentualna uprzednia zgoda państwa członkowskiego jest podobna nie tyle do dyskrejonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju opinii potwierdzającej brak podstaw do zastosowania wyjątków.

Proces decyzyjny wymaga więc, aby instytucja i dane państwo członkowskie przestrzegały wyjątków przedmiotowych dostępu do dokumentu<sup>137</sup>.

Na podstawie rozporządzenia 1049/2001 ustanowiono zasadę publicznego dostępu do dokumentów, wskazując, że ograniczenie tego uprawnienia stanowi wyjątek wymagający uzasadnienia. Tym sposobem utworzono prawny instrument umożliwiający dochodzenie realizacji prawa dostępu do dokumentów instytucji UE w praktyce ich funkcjonowania. Zagadnienie dostępu do informacji publicznej w prawie UE znajduje również odzwierciedlenie w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Kodeks ten powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami. Dokument był swoistą odpowiedzią Parlamentu na Kartę Praw Podstawowych przyjętą 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei<sup>138</sup>.

Na gruncie KPP szczególnie istotne znaczenie mają art. 11, 41 i 42 regulujące kolejno wolność wypowiedzi i informacji, prawo do dobrej administracji i prawo dostępu do dokumentów. Zgodnie z tym pierwszym przepisem każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Szanuje się wolność i pluralizm mediów. Zgodnie zaś z art. 41 KPP każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Obejmuje to:

- prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,

<sup>137</sup> Zob. wyrok TSUE z 21.06.2012 r. *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, C-135/11 P, § 54–59, ECLI:EU:C:2012:376. Zob. też wyrok TSUE z 18.12.2007 r. *Królestwo Szwecji przeciwko IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, dawniej Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, Królestwu Danii, Królestwu Niderlandów, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Komisji Wspólnot Europejskich*, C-64/05 P, Dz.U. C 51 z 23.02.2008, str. 4–5.

<sup>138</sup> A. Chrościcka-Bloch, B. Opaliński, *Prawo do informacji publicznej w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025, s. 8–18. Zob. też decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz.Urz. UE C 285 z 29.09.2011, s. 3–7.

- prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Powszechnie jest również prawo domagania się od Unii naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji, a także możliwość pisemnego zwrócenia się do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i otrzymania odpowiedzi w tym samym języku. Zgodnie zaś z art. 42 KPP każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie fizycznej lub prawnej, którzy mają miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, przysługuje prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.

Dodatkowo zgodnie z art. 22 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej w przypadku, gdy urzędnik jest odpowiedzialny za daną sprawę, udostępnia zainteresowanym jednostkom żądane przez nie informacje. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, urzędnik udziela w zakresie swoich kompetencji porady dotyczącej wszczęcia ewentualnego postępowania administracyjnego. Dbą również o to, aby przekazana informacja była jasna i zrozumiała (ust. 1). W przypadku, gdy zgłoszona ustnie prośba o udzielenie informacji jest zbyt skomplikowana lub nadmiernie obszerna, urzędnik sugeruje zgłaszającemu sformułowanie wniosku na piśmie (ust. 2). Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, informuje zainteresowaną jednostkę zgodnie z art. 18 niniejszego kodeksu o przyczynach, dla których żądana informacja nie może być przekazana (ust. 3).

W przypadku, gdy do urzędnika kierowane są prośby o udzielenie informacji w sprawach, za które nie jest on odpowiedzialny, kieruje zgłaszającego do właściwej osoby, jednocześnie podając jej nazwisko i numer telefonu. Jeżeli jednostka zgłasza prośbę o przekazanie informacji dotyczących innej instytucji Unii Europejskiej, urzędnik kieruje zgłaszającego do tej organizacji (ust. 4). W razie potrzeby urzędnik, w zależności od treści wniosku, kieruje jednostkę, która wystąpiła o udzielenie informacji, do jednostki organizacyjnej instytucji odpowiedzialnej za informowanie obywateli (ust. 5)<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (dostęp: 30.09.2025).

Zgodnie zaś z art. 23 ww. kodeksu urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami oraz ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, sugeruje obywatelowi sformułowanie odpowiedniego wniosku na piśmie.

Prawo do informacji jest też przedmiotem ewoluującego orzecznictwa TSUE. Początkowo TSUE przyznawał pierwszeństwo zasadzie ochrony informacji i szerokiego rozumienia przesłanek ograniczania dostępu do dokumentów oraz szerokiego rozumienia przesłanek ograniczenia dostępu do dokumentów<sup>140</sup>. Następnie jednak promował jawność działania instytucji unijnych. Istotny dla prawa dostępu był wyrok w sprawie *Rada UE przeciwko Heidi Hautala*. TSUE zwrócił uwagę na zasadę prawa do informacji i zasadę proporcjonalności. Pierwsza z nich zakłada, że społeczeństwo będzie miało możliwie najszerszy dostęp do dokumentów, a wyjątki będą interpretowane ściśle. Z kolei zasada proporcjonalności wymaga, aby wyjątki mieściły się w granicach tego, co właściwe i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Podkreślono przy tym wagę częściowego udostępnienia informacji nieobjętych wyjątkami i rozróżnienie informacji od dokumentu. Zasada dostępu do dokumentów nie ma bowiem zastosowania wyłącznie do dokumentów jako takich, a do informacji w nich zawartych<sup>141</sup>. Tym samym każdy uprawniony podmiot, chcący skorzystać z prawa dostępu do dokumentów, może złożyć w tym celu wniosek, którego zresztą wcale nie musi uzasadniać. Natomiast wszelkie odstępstwa od tej zasady mają charakter wyjątkowy i powinny być interpretowane w sposób restryktywny.

Przyjmuje się przy tym, że prawo dostępu do dokumentów jest jednoznaczne z prawem dostępu do zawartej w tych dokumentach informacji, co oznacza, że prawo to polega na możliwości żądania udostępnienia wyłącznie dokumentów już istniejących (wytworzonych), które znajdują się w posiadaniu danego organu (instytucji). Prawa dostępu do dokumentów nie należy natomiast utożsamiać z szerzej rozumianym prawem żądania

<sup>140</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 35.

<sup>141</sup> Wyrok TSUE z 6.12.2001 r. *Rada Unii Europejskiej przeciwko Heidi Hautala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661.

udzielenia informacji, które nie zostały jeszcze zmaterializowane w postaci dokumentu<sup>142</sup>.

W kolejnych orzeczeniach TSUE podkreślał, że zasada jawności ma na celu zapewnienie obywatelom bardziej znaczącej roli w procesie decyzyjnym oraz zapewnienie, że administracja będzie działać w sposób bardziej poprawny, skuteczny i odpowiedzialny wobec obywateli w systemie demokratycznym. Pomaga więc wzmocnić zasadę demokracji i poszanowania praw podstawowych<sup>143</sup>. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Zapewnienie poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez obywateli z demokratycznych uprawnień. Trybunał wielokrotnie podkreślał korzyści płynące ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem nich w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom kontrolę<sup>144</sup>.

TSUE w przeciwieństwie do EKPCz nie zalicza jednak prawa dostępu do informacji do katalogu praw człowieka. Podzielić należy pogląd, że w związku z powściągliwością TSUE motorem napędzającym rozwój charakteru prawa dostępu do dokumentów, a za jego pośrednictwem również zasady przejrzystości, w prawie unijnym były zmiany zachodzące na poziomie prawa pierwotnego. To w wyniku aktywności związanych z rewizjami traktatów stanowiących UE prawo dostępu do dokumentów stało się częścią katalogu uprawnień uwzględnionych w KPP oraz było w coraz szerszym zakresie wprowadzane do traktatów. Rozwój prawa dostępu do dokumentów jest świadectwem prób demokratyzacji UE i sprecyzowania aksjologicznego wymiaru integracji

---

<sup>142</sup> A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2006, 11, s. 8.

<sup>143</sup> Wyrok Sądu z 7.02.2002 r. *Aldo Kuijer przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, T-211/00, pkt 52, ECLI:EU:T:2002:30.

<sup>144</sup> Zob. wyrok TSUE z 1.07.2008 r. *Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C-39/05 P oraz C-52/05 P, pkt 45–46, ECLI:EU:C:2008:374; wyrok Sądu z 7.02.2018 r. *Access Info Europe przeciwko Komisji Europejskiej*, T-852/16, pkt 96–99, ECLI:EU:T:2018:71.

europiejskiej<sup>145</sup>. Prawo do wolności wypowiedzi oraz prawo do dokumentów zagwarantowane więc zostało w art. 11 ust. 1 i art. 42 KPP. Tym samym przyjęcie Traktatu z Lizbony oraz nadanie mocy prawnej KPP w znaczący sposób wpłynęły na zakres i wagę prawa dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej. Po pierwsze, art. 15 TFUE rozszerzył katalog instytucji objętych prawem dostępu do dokumentów urzędowych na każdą instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną UE. Po drugie, do treści art. 15 TFUE została wprowadzona w ust. 1 zasada otwartości. Po trzecie, art. 42 KPP potwierdza status powszechnego prawa „każdego” do dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii jako prawa podstawowego.

W ciągu niecałych 30 lat od pierwszych inicjatyw dotyczących prawa dostępu do dokumentów zostało ono podniesione do rangi traktatowej oraz uwzględnione w akcie kodyfikującym prawa podstawowe<sup>146</sup>. Problematyczne jest jednak porównanie wykładni prawa dostępu do dokumentów w prawie unijnym z tym, jaką ewolucję przeszło prawo dostępu do informacji w orzecznictwie ETPCz. Proces uznawania, że art. 10 EKPCz powinien być interpretowany jako zawierający prawo dostępu do informacji, pozostaje niezauważony przez TSUE. Zawartość art. 11 KPP, którego treść wykladać powinna odpowiadać prawom uwzględnionym w art. 10 EKPCz, mogłaby być postrzegana jako element gwarantowania prawa dostępu do informacji w prawie UE. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP przepis art. 11 ma mieć takie samo znaczenie i zakres jak ten, który wynika z art. 10 EKPCz. Tymczasem zasada ta nie znajduje odzwierciedlenia w wykładni art. 11 KPP proponowanej przez TSUE<sup>147</sup>. Przyjęcie takiej zasady skutkować musiałoby uznaniem, że w zakresie stosowania prawa UE przez państwa członkowskie prawo dostępu do informacji stanowi prawo podstawowe chronione przez KPP<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, op. cit., s. 194.

<sup>146</sup> *Ibidem*, s. 188.

<sup>147</sup> *Ibidem*, s. 200. Badania autorki wskazują, że w orzecznictwie TSUE i w opiniach rzeczników generalnych odwołania do przełomowego orzecznictwa ETPCz dotyczącego art. 10 EKPCz w odniesieniu do zagadnienia prawa dostępu do dokumentów i informacji pojawiły się cztery razy, tj.: dwukrotnie w opiniach rzeczników generalnych oraz dwukrotnie w treści wyroków Sądu: wyrok Sądu z 23.01.2017 r., *Association Justice & Environment, z.s. przeciwko Komisji Europejskiej*, T-727/15, ECLI:EU:T:2017:18 oraz wyrok Sądu z 29.11.2012 r., *Gabi Thesing i Bloomberg Finance LP przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, T-590/10, ECLI:EU:T:2012:635.

<sup>148</sup> Zob. J. Mazur, *Algorytm jako informacja...*, op. cit., s. 206–207.

### 1.4.2. W KIERUNKU OTWARTYCH DANYCH I ROZWOJU RYNKU CYFROWEGO

Dla prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego prawo unijne miało znaczenie kluczowe i kreacyjne. Idea regulacji tego nowego prawa informacyjnego powstała w instytucjach Wspólnot Europejskich w latach 80. XX wieku. Dominująca w tamtym czasie papierowa forma dostępu do danych publicznych stawała się niewystarczająca w dobie postępujących zmian w komunikacji elektronicznej i kształtowania się nowych technologii informatycznych. Dostrzegano też potrzebę używania informacji, a nie tylko dostępu do nich, co gwarantowało już prawo państw europejskich kształtowane od połowy XX wieku.

Po miękkich instrumentach politycznych Rada Europejska podjęła szereg decyzji o przyjęciu wspólnotowego programu i planu działania na rzecz europejskiego wewnętrznego rynku usług informacyjnych<sup>149</sup>. W latach 90. XX wieku dostrzegano już użyteczność informacji sektora publicznego jako surowca dla sektora prywatnego, który mógłby zapewnić rozwój i konkurencyjność europejskiej gospodarki. Komisja Europejska realizowała kolejne programy dotyczące polityki rynku informacji, prowadząc przy tym międzysektorowe dyskusje i konferencje<sup>150</sup>. Powstały raporty na temat poprawy synergii między sektorem publicznym a prywatnym na rynku

---

<sup>149</sup> Przyjęto kolejno: 1) Decyzję Rady Europejskiej z dnia 27 listopada 1984 r. o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (84/567/EEC), Dz.Urz. UE L 314 z 4.12.1984, s. 19 (Council Decision of 27 November 1984 adopting a Community programme for the development of the specialized information market in Europe); 2) Decyzję Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. dotyczącą ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (88/524/EEC), Dz.Urz. UE L 288 z 21.10.1988, s. 39–43 (Council Decision of 26 July 1988 concerning the establishment of a plan of action for setting up an information services market); 3) Decyzję Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 1991 r. przyjmującą program utworzenia wewnętrznego rynku usług informacyjnych (91/691/EEC), Dz.Urz. UE L 377 z 1991, s. 41–47 (Council Decision of 12 December 1991 adopting a programme for the establishment of an internal information services market).

<sup>150</sup> W latach 1989–1990 realizowano program IMPACT, następnie w latach 1991–1995 program IMPACT 2. Były one kontynuowane w latach 1996–1999 w ramach programu INFO 2000, zaś w latach 2001–2005 w ramach programu eContent.



informacji<sup>151</sup>, a w 1999 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym<sup>152</sup>. Zielona Księga stanowiła pierwszy istotny bodziec do wprowadzenia europejskich regulacji prawnych w zakresie prawa do ponownego wykorzystywania. W dniu 23 października 2001 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym zarekomendowano przyjęcie dyrektywy<sup>153</sup>. Na skutek tego przyjęto dyrektywę 2003/98/WE.

Prawodawca unijny podkreślił, że ewolucja w kierunku społeczeństwa informacyjnego i naukowego wpływa na życie wszystkich obywateli Wspólnoty, umożliwia m.in. uzyskiwanie nowych dróg dostępu i zdobywania wiedzy. Zasoby cyfrowe odgrywają zaś ważną rolę w tej ewolucji. Sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takiej jak społeczna, ekonomiczna, geograficzna, dotycząca pogody, turystyczna, gospodarcza, informacji patentowej i edukacyjnej. Skoro jednym z podstawowych celów ustanowienia rynku

<sup>151</sup> Raport Komisji, Publaw. Przedmiot: Legislacja dotycząca publicznego dostępu do informacji, Luksemburg 1991 (tłum. własne, oryginalnie: Commission of the European Communities, Publaw. Subject report: General Access to Information Legislation); Raport Komisji, Publaw 2. Raport dla Komisji Europejskiej o wpływie wdrożenia wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących poprawy synergii między sektorem publicznym i prywatnym na rynku informacji, Luksemburg 1993 (tłum. własne, oryginalnie: Commission of the European Communities, Publaw 2. A Report to the Commission of the European Communities on an Evaluation of the Implementation of the Commission's Guidelines for Improving the Synergy between the Public and Private Sectors of the Information Market); Raport Komisji, Publaw 3. Raport końcowy, Luksemburg 1995 (tłum. własne, oryginalnie: Commission of the European Communities, Publaw 3. Final report).

<sup>152</sup> Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, COM(1998)585, (European Commission, *Public Sector Information: A Key Resource For Europe. Green Paper On Public Sector Information In The Information Society*), [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/razno/Green\\_Paper.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Green_Paper.pdf) (dostęp: 30.09.2025).

<sup>153</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomicznego i Socjalnego i Komitetu Regionów, *Europa2002: stworzenie unijnych struktur w celu wykorzystywania informacji sektora publicznego*, COM (2001) 607 final (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *eEurope 2002: creating a eu framework for the exploitation of public sector information*).

wewnętrznego jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi usług prowadzonych w skali całej Wspólnoty, a informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi, to większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić m.in. firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy<sup>154</sup>. W Państwach Członkowskich występują zaś znaczne różnice reguł i praktyk odnoszących się do wykorzystywania zasobów informacji sektora publicznego, co tworzy bariery dla osiągnięcia pełnego potencjału ekonomicznego kluczowych zasobów dokumentacyjnych. Dlatego należało dokonać minimalnej harmonizacji reguł i praktyk krajowych, bez czego działania ustawodawcze na poziomie krajowym mogłyby doprowadzić do jeszcze większego zróżnicowania<sup>155</sup>. Potrzebne były bowiem ogólne ramy dla warunków regulujących ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego, przy czym dyrektywa 2003/98/WE nie zawierała żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Państwa Członkowskie lub zainteresowane organy sektora publicznego podjąć miały decyzję o wydaniu lub niewydaniu zgody na ponowne wykorzystywanie<sup>156</sup>.

Po dwóch przeglądach dyrektywy 2003/98/WE dokonano zmian dyrektywą 2013/37/UE. Uzasadniano je upływem czasu, wzrostem ilości danych na świecie, generowaniem i gromadzeniem nowych rodzajów danych oraz postępującą ewolucją technologiczną<sup>157</sup>. Istotne zmiany objęły nałożenie na państwa członkowskie wyraźnego obowiązku zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania dokumentów oraz rozszerzenie zakresu dyrektywy na biblioteki, muzea i archiwa. Zmiany nie miały przy tym na celu określenia lub zmiany systemów dostępu w państwach członkowskich, które pozostają w ich gestii<sup>158</sup>.

Po ponad sześciu latach obowiązywania pierwszej dyrektywy w wersji zmienionej 20 czerwca 2019 r. przyjęto obecnie obowiązującą dyrektywę 2019/1024, która wprowadziła kolejne merytoryczne zmiany. Miały one

<sup>154</sup> Zob. motywy 2–5 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

<sup>155</sup> Zob. motywy 6–7 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

<sup>156</sup> Zob. motywy 8–9 preambuły dyrektywy 2003/98/WE.

<sup>157</sup> Zob. motyw 5 preambuły dyrektywy 2013/37/UE.

<sup>158</sup> Zob. art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 3 oraz motywy 7 i 8 preambuły dyrektywy 2013/37/UE.

służyć pełnemu wykorzystaniu potencjału informacji sektora publicznego dla europejskiej gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Dlatego też w świetle założeń zmiany koncentrowały się na obszarach:

- zapewnienia dostępu w czasie rzeczywistym do danych dynamicznych za pośrednictwem odpowiednich środków technicznych,
- zwiększenia podaży wartościowych danych publicznych do ponownego wykorzystywania, w tym danych pochodzących z przedsiębiorstw publicznych, organizacji prowadzących badania naukowe i finansujących badania naukowe,
- zarządzenia pojawianiu się nowych form uzgodnień dotyczących wyłączości,
- stosowania wyjątków od zasady pobierania opłat odzwierciedlających koszt krańcowy,
- zależności między ponownym wykorzystywaniem a powiązanymi instrumentami prawnymi<sup>159</sup>.

Realizując takie założenia, określono zasady udostępniania szczególnych kategorii danych dynamicznych, danych o wysokiej wartości i danych badawczych, a także rozszerzono katalog podmiotów zobowiązanych o przedsiębiorstwa publiczne oraz przyjęto szereg nowych rozwiązań praktycznych. Rozwinięto też regulowaną materię o sprawy otwartych danych.

Dyrektywa 2019/1024 stanowi kolejny etap procesu otwierania danych publicznych, który ma na celu nie tylko zapewnienie gwarancji prawnych i faktycznych ponownego wykorzystania, lecz także zmianę funkcjonowania sektora publicznego oraz wytwarzanie dokumentów od samego początku dostosowanych do ich dalszego wykorzystywania<sup>160</sup>. Dyrektywa 2019/1024 odnosi się do KPP. Wskazuje, że dostęp do informacji jest jednym z praw podstawowych i każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, a ponadto art. 8 KPP gwarantuje prawo do ochrony danych osobowych<sup>161</sup>. W kontekście prawa do dobrej administracji z art. 41 KPP i dostępu do dokumentów z art. 42 KPP powinno się zachęcać organy sektora publicznego, aby udostępniały do

<sup>159</sup> Zob. motyw 4 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>160</sup> Ł. Nosarzewski, *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025, s. 267 i n.

<sup>161</sup> Zob. motyw 5–6 preambuły dyrektywy 2019/1024.

ponownego wykorzystywania wszystkie posiadane przez siebie dokumenty. Instytucje sektora publicznego powinny promować ponowne wykorzystywanie dokumentów i do niego zachęcać, przy czym dotyczy to również tekstów urzędowych natury ustawodawczej i administracyjnej w przypadkach, w których organ sektora publicznego ma prawo udzielania zgody na ponowne wykorzystywanie danych dokumentów<sup>162</sup>.

Uzupełnieniem dyrektywy 2019/1024 jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, akt w sprawie zarządzania danymi (DGA). Celem tego rozporządzenia jest dalsze rozwijanie wewnętrznego rynku cyfrowego<sup>163</sup>. Dyrektywa 2019/1024 zapewniać ma szeroki dostęp do informacji sektora publicznego na potrzeby ponownego wykorzystywania, ale wyłącza pewne kategorie, takie jak dane poufne ze względów handlowych, dane statystyczne, dane chronione prawami własności intelektualnej osób trzecich i dane osobowe.

DGA wpisuje się w koncepcję ułatwienia ochrony danych osobowych i danych poufnych przy równoczesnym przyspieszeniu procesu udostępniania takich informacji do ponownego wykorzystywania w myśl zasady „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej” oraz w celu promowania tworzenia i pozyskiwania danych w formatach i strukturach ułatwiających anonimizację. Kategorie danych, które mają podlegać ponownemu wykorzystywaniu na podstawie DGA, nie są więc objęte zakresem stosowania dyrektywy 2019/1024<sup>164</sup>. DGA ma zastosowanie do danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które są chronione ze względu na poufność informacji handlowych, w tym tajemnicę handlową, zawodową i tajemnicę przedsiębiorstwa, poufność informacji statystycznych, ochronę praw własności intelektualnej osób trzecich lub ochronę danych osobowych w zakresie, w jakim dane te wykraczają poza zakres stosowania dyrektywy 2019/1024. DGA nie stosuje się do danych: będących w posiadaniu przedsiębiorstw publicznych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych oraz ich jednostek zależnych; będących w posiadaniu instytucji

---

<sup>162</sup> Zob. motyw 23 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>163</sup> Zob. motyw 3 preambuły DGA.

<sup>164</sup> Zob. motyw 6, 9–10 preambuły DGA.

kulturalnych i placówek edukacyjnych; będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego, które są chronione ze względów bezpieczeństwa publicznego, obronności lub bezpieczeństwa narodowego; których dostarczanie jest działalnością wykraczającą poza zakres zadań publicznych<sup>165</sup>. Przepisy DGA mają bezpośrednie zastosowanie, ale wobec niepełnej regulacji, wymagają krajowej ustawy służącej stosowaniu rozporządzenia<sup>166</sup>.

### 1.4.3. DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Prawo unijne silnie wpływa też na dostęp do informacji o środowisku. W prawie wspólnotowym zapewnienie swobody dostępu i upowszechniania informacji o środowisku, będących w posiadaniu władz publicznych, oraz ustalenie podstawowych zasad i warunków takiego udostępnienia było przedmiotem dyrektywy 90/313/EWG. Władze publiczne miały zostać zobowiązane do udostępniania informacji dotyczących środowiska każdej osobie fizycznej lub prawnej na jej żądanie i bez konieczności wykazania przez nią powodów swojego zainteresowania. Państwa Członkowskie określić zaś miały praktyczne zasady, zgodnie z którymi takie informacje będą skutecznie udostępniane. Prawo unijne przewidywało ograniczenia i zezwalało na odrzucenie wniosku w określonych przypadkach<sup>167</sup>. Odpowiedź na żądanie miała nastąpić tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w terminie dwóch miesięcy<sup>168</sup>. Dopuszczono stosowanie opłat<sup>169</sup>. Prócz trybu wnioskowego przewidziano też obowiązek państw do podjęcia działań, aby podawać do wiadomości publicznej ogólne informacje na temat stanu środowiska za pomocą takich środków, jak okresowe publikowanie raportów opisowych<sup>170</sup>.

Po podpisaniu przez Wspólnotę Europejską Konwencji z Aarhus przyjęto nową dyrektywę 2003/4/WE, która zastąpiła dyrektywę 90/313/EWG.

<sup>165</sup> Zob. art. 3 ust. 1 i 2 preambuły DGA.

<sup>166</sup> Aktualnie projekt ustawy o zarządzaniu danymi jest na etapie rządowego procesu legislacyjnego, zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389302/katalog/13079845#13079845> (dostęp: 8.09.2025).

<sup>167</sup> Zob. art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 90/313/EWG.

<sup>168</sup> Zob. art. 3 ust. 4 dyrektywy 90/313/EWG.

<sup>169</sup> Zob. art. 5 dyrektywy 90/313/EWG.

<sup>170</sup> Zob. art. 7 dyrektywy 90/313/EWG.

Jej celem było zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenie podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa, a także zapewnienie, że informacje o środowisku będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie<sup>171</sup>. Przewidziano zarówno dostęp do informacji o środowisku na wniosek, wraz z wyjątkami, opłatami i prawem zaskarżenia działań organów<sup>172</sup>, jak i ich rozpowszechnianie. Państwa Członkowskie podejmować bowiem mają konieczne środki, by zapewnić, że organy władzy publicznej porządkują informacje o środowisku, które są w zakresie ich kompetencji oraz które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, w taki sposób, aby je aktywnie i systematycznie rozpowszechniać w społeczeństwie, w szczególności wykorzystując komunikację teleinformatyczną oraz technologię elektroniczną. Państwa Członkowskie zapewniać mają stopniowe udostępnianie informacji o środowisku przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, które są łatwo dostępne dla społeczeństwa poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne<sup>173</sup>.

Dyrektywa 2003/4/WE nie wyczerpuje katalogu źródeł prawa dostępu do informacji o środowisku, dlatego za A. Haładyj warto wskazać na przepisy sektorowe:

- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającą, a następnie uchylającą dyrektywę Rady 96/82/WE<sup>174</sup>,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającą dyrektywę Rady 90/220/EWG<sup>175</sup>,

<sup>171</sup> Zob. art. 1 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>172</sup> Zob. art. 3–6 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>173</sup> Zob. art. 7 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>174</sup> Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 1–37.

<sup>175</sup> Dz.Urz. UE L 106 z 17.04.2001, s. 1–39.

- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)<sup>176</sup>,
- Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy<sup>177</sup>.

Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że system udostępniania informacji o środowisku uznawany jest za bardziej zharmonizowany w porównaniu z dostępem do informacji publicznej, co jednocześnie rodzi pytanie o wzajemne relacje tworzących ten system aktów<sup>178</sup>.

Obok powyższych dyrektyw podstawowymi aktami prawa unijnego z zakresu dostępu do informacji o środowisku są również rozporządzenie (WE) nr 166/2006 i rozporządzenie (WE) nr 1367/2006. Pierwsze z nich ustanawia zintegrowany Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń na poziomie Wspólnoty (europejski PRTR) w postaci publicznie dostępnej elektronicznej bazy danych. Określa przy tym zasady jego funkcjonowania w celu wdrożenia Protokołu w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń<sup>179</sup> oraz uproszczenia udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska i przyczyniania się do zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczenia środowiska. Celem rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 jest z kolei przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus przez instytucje i organy UE. W istotnym zakresie odsyła ono do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001<sup>180</sup>. Wskazano bowiem, że Konwencja z Aarhus wzywa do zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji dotyczących środowiska na wniosek lub poprzez aktywne rozpowszechnianie informacji przez władze objęte Konwencją.

<sup>176</sup> Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17–119.

<sup>177</sup> Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1–44.

<sup>178</sup> Zob. A. Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, Warszawa 2020, s. 1–4.

<sup>179</sup> W dniu 21 maja 2003 r. Wspólnota Europejska podpisała Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, dlatego przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nim zgodne.

<sup>180</sup> Zob. art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006.

Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 ma zastosowanie zarówno do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, jak i do agencji i podobnych organów ustanowionych na mocy aktu prawnego Wspólnoty. Rozporządzenie ustala zasady dla tych instytucji, które w dużej mierze są zgodne z zasadami ustanowionymi w Konwencji z Aarhus. Konieczne było zatem rozszerzenie zastosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 na wszystkie pozostałe instytucje i organy Wspólnoty. Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 uwzględnia zaś te postanowienia Konwencji z Aarhus, które nie są zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, w szczególności te odnoszące się do gromadzenia i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska<sup>181</sup>.

## 1.5. **POLSKIE PRZEPISY PRAWA INFORMACYJNEGO**

Na gruncie ustawodawstwa krajowego prawo dostępu do informacji publicznej jest przede wszystkim jednym z uprawnień konstytucyjnych. Jak wskazuje T. Górzyńska, Konstytucja RP uznaje prawo do informacji w dwóch przepisach. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Przepis ten w istocie łączy dwie wolności, które nie są tożsame. Prawo do informacji wyrażone w tym przepisie znaczy możliwość pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. „Pozyskiwanie” nie jest jednak słowem, które bez wątpliwości wskazuje dopuszczalność samodzielnego poszukiwania, domagania się i wyboru określonych informacji. Może prowadzić do interpretacji, że chodzi o otrzymanie informacji już przez kogoś wybranej i przygotowanej i oferowanej. Orzecznictwo europejskie zmierza w kierunku rozumienia dostępu do informacji jako prawa do poszukiwania, do domagania się, do otrzymywania i do rozpowszechniania informacji. Z kolei w art. 61 Konstytucji RP ponownie jest mowa o prawie obywateli do informacji, ale tym razem określa się je w sposób bardziej szczegółowy. Regulacja ta wedle T. Górzyńskiej była zapewne podyktowana obawą oporu lub niechęci władzy publicznej do ujawniania informacji na swój temat. Dlatego nadano prawu do informacji o działalności organów władzy publicznej mieszczącemu się w ogólnym prawie do

---

<sup>181</sup> Zob. motywy 12 i 13 preambuły rozporządzenia (WE) nr 1367/2006.



informacji rangę konstytucyjną, choć nie ma powodu, aby konstytucyjne prawo do informacji normowano dwukrotnie w ustawie zasadniczej i to w różnych miejscach<sup>182</sup>. Wedle tego ujęcia art. 61 Konstytucji RP zawiera bardziej szczegółowe prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności:

- organów władzy publicznej
- osób pełniących funkcje publiczne,
- organów samorządu gospodarczego i zawodowego,
- osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo dostępu do informacji adresowane jest nie tylko do organów administracji publicznej, ale także szerzej do organów „władzy publicznej”, czyli podmiotów sprawujących władztwo<sup>183</sup>, jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm, Senat, sądy. Prawo to podąża za wykonywaniem zadań władzy publicznej i majątkiem publicznym, a zatem może też obejmować podmioty prywatne. Prawo do informacji obejmuje nie tylko uzyskanie informacji o działalności władzy publicznej, ale również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tego prawa może nastąpić po pierwsze – wyłącznie ustawą, po drugie – ze względu na ochronę wolności i praw indywidualnych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Prawo do informacji wiąże się z wolnością wyrażania swoich poglądów. Wolność ta uregulowana jest w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz swobodę „pozy-skiwania i rozpowszechniania” informacji. W tym drugim zakresie przepis art. 61 Konstytucji RP stanowi *lex specialis*. Podobną funkcję spełnia art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. W obu tych przypadkach prawa powiązane są z obowiązkiem udzielenia informacji przez władze publiczne. W pozostałym zakresie obowiązek ten może być wywodzony z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP,

<sup>182</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 91–92.

<sup>183</sup> Zob. Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 50.

np. gdy jest to informacja pozyskiwana przez prasę od podmiotów publicznych, która nie jest informacją publiczną. Tylko ten przepis gwarantuje natomiast swobodę rozpowszechniania pozyskanych od władz publicznych informacji. Wolność „pozyskiwania” informacji oznacza więc niezależność w jej poszukiwaniu i możliwość dostępu do istniejących źródeł informacji. Wolność ta nie obejmuje jednak prawa do uzyskania informacji, a zatem nie odpowiada jej obowiązek dostarczenia poszukiwanej informacji.

W tym zakresie swoboda pozyskiwania informacji działa inaczej niż prawo dostępu do informacji publicznej, z którym koresponduje spoczywający na podmiotach posiadających tę informację obowiązek jej udostępnienia<sup>184</sup>. Wolność pozyskiwania informacji jest więc czymś szerszym niż prawo do uzyskiwania informacji. Wprawdzie art. 54 Konstytucji RP zawiera wolność ważną szczególnie dla dysponujących środkami społecznego przekazu, to jednak jest to wolność poszukiwania informacji „na własną rękę”<sup>185</sup>.

Dlatego pomiędzy prawem do informacji z art. 61 Konstytucji RP a wolnością z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP zachodzą zasadnicze różnice. Po pierwsze, zakres przedmiotowy wolności informacji jest oczywiście szerszy od zakresu prawa do informacji. Konstytucyjny zakres ochrony wolności pozyskiwania informacji obejmuje wszelkie informacje, natomiast prawo do informacji gwarantuje dostęp tylko do określonych danych. Po drugie, wolność pozyskiwania informacji oznacza zwłaszcza swobodę od nieuzasadnionej ingerencji ze strony organów władzy publicznej przy pozyskiwaniu informacji, które inne podmioty są gotowe udostępnić.

Wolność pozyskiwania informacji nie oznacza natomiast i nie pociąga za sobą obowiązku jej udostępnienia po stronie informatora. Prawo do informacji jest natomiast prawem do określonego świadczenia i zakłada nałożenie dalej idących obowiązków na organy władzy publicznej i inne podmioty zobowiązane do realizacji tego prawa, a przede wszystkim – obowiązku udostępniania określonych danych. Prawo do informacji publicznej nie jest jednym z uprawnień, jakie gwarantuje korzystanie z wolności informacji, lecz samodzielnym konstytucyjnym prawem podmiotowym, choć treściowo związanym

<sup>184</sup> M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, art. 54, pkt 4.

<sup>185</sup> P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 54, pkt 9. Zob. też wyrok TK z 20.02.2007 r., P 1/06, OTK Seria A 2007 nr 2 poz. 11.

z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, jednakże oba prawa uzupełniają się nawzajem. W świetle art. 54 Konstytucji RP nikt nie może ponosić ujemnych konsekwencji z powodu realizacji konstytucyjnego prawa do informacji zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP<sup>186</sup>.

Wspomniany art. 61 ustawy zasadniczej w pierwszych trzech ustępach wyznacza więc zakres podmiotowy i przedmiotowy samodzielnego prawa do informacji, zakreślając też jego granice. Tym samym określa podstawowe zasady jak zasada dostępu (jawności) informacji publicznej i ograniczoności prawa do informacji tylko na podstawie ustawy. Odmienną funkcję ma ustęp czwarty tego przepisu. Wynika z niego, że tryb udzielania informacji należy do materii ustawowej. Ustrojodawca wyłączył przy tym Sejm i Senat, regulujące ten tryb własnymi regulaminami. Konkretyzacją przepisów konstytucyjnych są przepisy u.d.i.p. Ustawa definiuje informację publiczną i uszczegóławia katalog takich informacji (art. 1 i 6 u.d.i.p.), potwierdza prawo do informacji publicznej i określa jego zakres (art. 2 i 3 u.d.i.p.), wskazuje podmioty zobowiązane (art. 4 u.d.i.p.), ograniczenia (art. 5 u.d.i.p.), sposób dostępu (art. 7 u.d.i.p.), reguluje BIP (art. 8 i 9 u.d.i.p.) oraz uszczegóławia tryby dostępu (art. 10-12 u.d.i.p.). Określa też terminy udostępnienia informacji (art. 13 u.d.i.p.), przesłanki umorzenia postępowania (art. 14 u.d.i.p.), opłaty (art. 15 u.d.i.p.), przesłanki oraz formę odmowy (art. 16-17 u.d.i.p.) i tryb zaskarżenia (art. 21 u.d.i.p.). Ustawa reguluje też jawność i dostępność posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej (art. 18-20 u.d.i.p.) oraz określa sankcję za nieudostępnienie informacji (art. 23 u.d.i.p.). Żaden przepis ustawy wprost nie odnosi się do zasad udostępnienia informacji, które muszą być wyinterpretowane z konkretnych przepisów bądź całości regulacji.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego posiada genezę europejską i wywodzi się z prawa unijnego. Pierwsza implementacja przepisów unijnych do prawa krajowego była wynikiem postępowania TSUE w sprawie przeciwko Polsce. Państwa członkowskie były zobowiązane do przyjęcia przepisów wykonujących dyrektywę 2003/98/WE w terminie do dnia 1 lipca 2005 r. Polska w ramach tego obowiązku jedynie poinformowała Komisję Europejską o środkach, które zdaniem ówczesnych

<sup>186</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 61, pkt 6.

władz uwzględniały przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania. Komisja Europejska podnosiła, że polskie regulacje prawne nie są wystarczające do wywiązania się z obowiązku transpozycji dyrektywy. TSUE, uznając te zarzuty za zasadne, orzekł zgodnie z wnioskiem Komisji Europejskiej<sup>187</sup>. Twierdziła ona po pierwsze, że ustawodawca Unii Europejskiej rozróżnił zasady dostępu od zasad ponownego wykorzystywania. Po drugie, dokonując harmonizacji zasad ponownego wykorzystywania dokumentów, dyrektywa dąży do osiągnięcia skutku o charakterze gospodarczym, podczas gdy przepisy prawa krajowego dotyczące dostępu do informacji sektora publicznego realizują polityczne prawa obywateli i mają na celu umożliwić kontrolę działalności władz publicznych oraz stanu finansów publicznych przez społeczeństwo<sup>188</sup>. TSUE w wyroku wskazał, że choć prawo do ponownego wykorzystywania oparto na zasadach dostępu do informacji sektora publicznego obowiązujących w państwach członkowskich, to w żaden sposób nie wynika, by zasady te mogły bez żadnych zmian stanowić prawidłową transpozycję dyrektywy. O ile bowiem ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, o tyle oba procesy są oczywiście odmienne i mają odmienne cele<sup>189</sup>.

Jeszcze w toku postępowania przed TSUE polski ustawodawca uchwalił Ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>190</sup>. Jej celem było przeniesienie do krajowego porządku prawnego zasad ponownego wykorzystywania, które zostały określone w dyrektywie 2003/98/WE<sup>191</sup>. Nowelizacja ta wdrażała do krajowych przepisów o dostępie do informacji publicznej zasady ponownego wykorzystywania. Nowe przepisy zawarto w odrębnym rozdziale 2a u.d.i.p.

Przyjęcie dyrektywy 2013/37/UE oraz obowiązek jej wdrożenia do 18 lipca 2015 r. skutkowały dalszymi zmianami legislacyjnymi. Ustawodawca

<sup>187</sup> Zob. wyrok TSUE z dnia 27 października 2011 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-362/10, CURIA.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pkt 28.

<sup>189</sup> *Ibidem*, pkt 54.

<sup>190</sup> Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195 z późn. zm.

<sup>191</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4434, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4434> (dostęp: 30.09.2025).

uchwalił Ustawę z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>192</sup>. Jej celem była zmiana dotychczasowego modelu implementacji. Prawo do ponownego wykorzystywania uregulowano w odrębnej ustawie. Ustawa ta przedmiotowo objęła informację sektora publicznego, a nie jak dotychczas informację publiczną. Aktualnie obowiązujące przepisy o.d.p.w.<sup>193</sup> implementowały dyrektywę 2019/1024 i podobnie jak ona zostały ukierunkowane na zwiększenie podaży otwartych danych i ilości danych publicznych dostępnych w celach ponownego wykorzystywania. Przedmiotem ustawy są zatem zarówno zasady otwartości danych, jak i zasady oraz tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania<sup>194</sup>.

W przeciwieństwie do przepisów u.d.i.p. część z tych zasad została wyrażona wprost w rozdziale 2 ustawy zatytułowanym „Zasady udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania”<sup>195</sup>. Dotyczy to zasady niedyskryminacji (art. 8 o.d.p.w.), zasady niewyłączenia (art. 9 o.d.p.w.), otwartości danych (art. 10 o.d.p.w.) i przejrzystości (art. 11 o.d.p.w.). Część zasad wyrażono wprost w innych rozdziałach ustawy, jak w przypadku zasady bezwarunkowości (art. 14) w rozdziale 3 zatytułowanym „Warunki ponownego wykorzystywania” i zasady bezpłatności (art. 17) w rozdziale 3 zatytułowanym „Zasady ustalania opłat za ponowne wykorzystywanie”. A. Piskorz-Ryń określa powyższe zasady ogólnymi. Na tle dyrektywy ujmować je należy zaś jako zbiór reguł o charakterze porządkującym, odnoszących się do obowiązków organów sektora publicznego, skierowanych do ustawodawcy krajowego i wiążących go w procesie stosowania prawa. Poza tym mogą być, tak jak na gruncie krajowym, stosowane w innych celach, jak wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym, pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, ujednolicenie praktyki stosowania prawa, zapewnienie elastyczności działań podejmowanych przez administrację na podstawie przepisów prawa, określenie kierunków działań podejmowanych w ramach uznania administracyjnego oraz wypełnienie

<sup>192</sup> Dz.U. 2016 poz. 352.

<sup>193</sup> Dz.U. 2021 poz. 1641 z późn. zm.

<sup>194</sup> Zob. art. 1 o.d.p.w.

<sup>195</sup> Zob. art. 8–13 o.d.p.w.

luk w prawie administracyjnym<sup>196</sup>. Pozostałe zasady o tożsamyh funkcjach, podobnie jak w przypadku u.d.i.p., wymagają wykładni konkretnych przepisów bądź całości regulacji.

Prawo dostępu do informacji o środowisku, podobnie jak w przypadku prawa do informacji publicznej, ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 74 ustawy zasadniczej władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniu (ust. 1). Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2). Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3). Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4). Przepis ten pozostaje w silnej relacji z art. 61 Konstytucji RP. W obu tych przepisach częściowo pokrywają się zakresy podmiotowe i przedmiotowe, choć nie są tożsame. Nie każda informacja o stanie i ochronie środowiska będzie bowiem informacją publiczną. Z obydwu regulacji można jednak rekonstruować podmiotowe prawa jednostki realizowane na podstawie ustaw (art. 61 ust. 4 i art. 81 Konstytucji RP). Przepis art. 74 ust. 3 jest także *lex specialis* względem art. 54 ustawy zasadniczej, który ma szerszy charakter i stanowi ważne uzupełnienie prawa do informacji o środowisku, w szczególności w zakresie możliwości rozpowszechniania tych informacji<sup>197</sup>.

W Polsce do 1.01.2001 r. brakowało, poza Konstytucją RP, przepisów regulujących w sposób szczegółowy procedurę dostępu do informacji i akt administracyjnych z dziedziny ochrony środowiska, poza regulacjami dotyczącymi uprawnień stron w postępowaniu administracyjnym, zawartymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Wdrożenie do prawa wewnętrznego wymagań wynikających z Konwencji z Aarhus i ówczesnego prawa wspólnotowego nastąpiło za pomocą Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>198</sup>. Następnie dostęp do informacji o środowisku uregulowano Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>199</sup>.

<sup>196</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 180. Zob. też K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*, Poznań 1989, s. 42.

<sup>197</sup> Zob. M. Dąbrowski, A. Jackiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 74, 86*, Warszawa 2023, s. 92–94.

<sup>198</sup> Dz.U. 2000 nr 109 poz. 1157 z późn.zm.

<sup>199</sup> Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.

Od 15.11.2008 r. kwestie te regulowane są przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.u.i.ś.). Biorąc pod uwagę art. 81 Konstytucji RP, postanowienia zawarte w przepisach tej ustawy mają dla ustalenia zakresu prawa gwarantowanego w art. 74 ust. 3 znaczenia podstawowe<sup>200</sup>.

Jak wskazuje K. Gruszecki, w polskim systemie prawa ochrony środowiska aktem prawnym o najważniejszym znaczeniu jest ustawa Prawo ochrony środowiska, która mimo braku kompleksowego charakteru musi być uwzględniana na każdym etapie ochrony środowiska. Zawiera ona bowiem zasady ogólne rządzące prawem ochrony środowiska jako dziedziną nauki oraz definicje i podstawowe pojęcia, które są wspólne dla wszystkich aktów prawnych z tego zakresu, a niektóre zagadnienia szczegółowe reguluje w sposób wyczerpujący. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywać będą zasady ogólne, m.in. zasada powszechnego dostępu do informacji o stanie środowiska i jego ochronie, zgodnie z którą każdy ma prawo, w przypadkach określonych w ustawie, do uzyskania informacji o stanie i ochronie środowiska. Jeżeli więc treść przepisów Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko będzie interpretowana w zgodzie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, to taką wykładnię będzie można uznać za prawidłową z punktu widzenia systemowego<sup>201</sup>.

Przepisy u.u.i.ś. określają zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko, transgranicznego oddziaływania na środowisko, zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, a także władze publiczne i organy

<sup>200</sup> Zob. M. Górski, [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, art. 74, nb 43–44.

<sup>201</sup> Zob. K. Gruszecki, *Wstęp – kształtowanie się koncepcji problematyki ocen oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska*, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2025, LEX/el. Zob. też R. Paczuski, *Najnowsze zmiany w polskim prawie*, „Ochrona Środowiska – Przegląd”, 2001, 3, s. 60; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13.

administracji właściwe w tych sprawach<sup>202</sup>. W ramach zasad ogólnych ustawa przewiduje, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą<sup>203</sup>. Reguluje obowiązki udostępniania informacji o środowisku (art. 8, 10–11 u.u.i.ś.), informacje podlegające udostępnieniu (art. 9), tryb wnioskowy (art. 12–13 u.u.i.ś.), termin rozpatrzenia sprawy (art. 14 u.u.i.ś.), sposób i formę udostępnienia (art. 15 u.u.i.ś.), odmowę udostępnienia informacji (16–20 u.u.i.ś.), publicznie dostępne wykazy i upowszechnianie informacji drogą elektroniczną (art. 21–25 u.u.i.ś.) oraz opłaty (art. 26–28 u.u.i.ś.). Prócz zasady powszechności z art. 4 u.u.i.ś. przepisy tej ustawy nie wskazują wprost zasad udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.

## 1.6. **ZASADY A TRYB UDZIELANIA INFORMACJI**

W świetle art. 61 ust. 4 Konstytucji RP wyłącznie tryb udzielania informacji należy do materii ustawowej. Jednakże, konkretyzując prawo do informacji publicznej na poziomie ustawy, ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazał, że każda informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Tym samym przedmiotowym zakresem uregulowania ustawowego objęto nie tylko tryb udzielania informacji, ale też zasady, których jednak wprost nie wymieniono. W tym miejscu warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny analizował relacje pojęć „zasad” i „trybu” i wskazał, że delegacja zawarta w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP stanowi upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak aby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP, była wykonalna w praktyce. Pojęcie „trybu udzielania informacji” zawiera więc w sobie konkretyzację zasad dostępu oraz zasad korzystania z dokumentów<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Zob. art. 1 u.u.i.ś.

<sup>203</sup> Zob. art. 4 u.u.i.ś.

<sup>204</sup> Zob. też wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK Seria A 2002 nr 5 poz. 59.



Rozwijając tę myśl NSA, przyjął, że „pod pojęciem «zasad dostępu do informacji publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należy rozumieć normy prawne kształtujące zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz kompetencje podmiotów w zakresie realizacji tego publicznego prawa podmiotowego. Zasady dostępu do informacji publicznej wyznaczane są tym samym przez normy materialnoprawne. Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego definicją, normy materialnoprawne są to bowiem normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, przy czym adresatami tymi są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz w stosunku do znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje.

Ponadto są to normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym<sup>205</sup>. Normy materialnoprawne mogą kształtować prawa lub obowiązki ich adresatów bezpośrednio albo też wymagać dla swojej konkretyzacji odpowiedniego działania organu administracji publicznej (bądź innego organu działającego w imieniu Państwa) – w tym drugim wypadku adresatem danej normy jest również, ale w innym sensie, organ administrujący<sup>206</sup>. Normy materialnoprawne są to zatem normy, które – przy uwzględnieniu wyżej wskazanej specyfiki materii, jakiej dotyczą – wyrażają zakaz albo nakaz określonego działania skierowany zarówno do podmiotów stojących na zewnątrz administracji, jak i do organów administracji publicznej powołanych do konkretyzowania tych norm”.

Z kolei „pod pojęciem «trybu dostępu do informacji publicznej» należy rozumieć wyznaczony normami prawnymi określony sposób postępowania i załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej. Tryb dostępu do informacji publicznej określany jest zatem przez normy o charakterze procesowym. Są to normy, które uzupełniają normy materialnoprawne poprzez to, że «pomagają» w podjęciu określonego rozstrzygnięcia,

<sup>205</sup> Zob. A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1972, 2, s. 72.

<sup>206</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2018, s. 89.

wprowadzając sformalizowane reguły w tym zakresie i dając adresatowi aktu możliwość obrony, a także gwarantując mu pewien wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Normy określające tryb postępowania regulują proces polegający na skonkretyzowaniu treści normy materialnoprawnej w stosunku do określonego podmiotu poprzez wyrażenie zakazu albo nakazu określonego działania w sprawie, a tym samym ustanawiając zwłaszcza po stronie organu administracji publicznej (choć nie tylko) szereg obowiązków procesowych<sup>207</sup>.

Taki pogląd wskazuje na podział dychotomiczny zasady – tryb oraz instrumentalny charakter trybu wobec zasad na tle relacji norm proceduralnych do materialnoprawnych. Tymczasem zasady można też ujmować szerzej.

Określenie „zasada” oznacza treść, w której zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, regułą dającą się ująć w sposób sformalizowany i określającą działanie mające zastosowanie w określonej dziedzinie. Jeśli zatem mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, należy przez to rozumieć kwestie natury ogólnej dotyczące sposobu wykonywania zadań publicznych, załatwiania spraw i podejmowania decyzji przez takie podmioty<sup>208</sup>. Zdaniem autora przepisy regulujące tryb udzielania informacji też mogą być źródłem zasad. Przykładowo udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym następować ma bez zbędnej zwłoki<sup>209</sup>, z czego wywodzić można zasadę szybkości w prawie do informacji publicznej. Zasada ta ma zatem źródło w przepisie proceduralnym, ale urzeczywistnia materialne prawo do informacji, dotyczy kwestii natury ogólnej odnoszącej się do sposobu załatwiania wszystkich wnioskowych spraw dostępowych. Zasada szybkości wynika również ze standardów międzynarodowych i ma kluczowe znaczenie dla praw informacyjnych.

Jak już wykazano, w doktrynie znane są podziały zasad na materialne i proceduralne. Podobnie wyodrębnia się normy-zasady materialne, związane z wyznaczaniem lub realizacją określonych kierunków, celów, zadań, programów i planów polityki państwa, oraz normy-zasady proceduralne, wyznaczające założenia, kierunki lub cele procedur i postępowań administracyjnych,

<sup>207</sup> Zob. wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18 oraz I OSK 2941/17, CBOSA. Zob. też J. Borkowski, *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, 1985, 143, s. 38.

<sup>208</sup> Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, CBOSA.

<sup>209</sup> Zob. art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

których przykładem są zasady ogólne postępowania administracyjnego<sup>210</sup>. Tak też, wydaje się, zasady proceduralne rozumiał TK. Wskazywał, że „tryb udzielania informacji”, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych<sup>211</sup>. Czym innym więc są zasady proceduralne, czym innym uregulowania organizacyjno-techniczne. Następnie TK wskazał, że istnieją takie dyrektywy proceduralne, które przesądzać mogą wprost o istnieniu prawa do informacji. Dowodzi tego ustawa o dostępie do informacji publicznej, która zawiera dyrektywy proceduralne określające sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji.

Właśnie ich przegląd wskazuje, że dyrektywy proceduralne dotyczyć mogą kwestii takich jak konkretyzacja form dostępu do informacji poprzez rozstrzygnięcie, czy informacja ma być udostępniana przez jej ogłoszenie w publikatorze, czy też w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zapewnienie możliwości kopiowania informacji lub uzyskania odpowiedniego wydruku, przesłania informacji albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji, ustalenie, czy dana informacja udostępniana ma być z urzędu, czy też na wniosek wraz ze związaniem organu powołanego do jej udostępnienia określonym terminem, określenie formy, w jakiej nastąpić ma ewentualna odmowa udzielenia informacji wraz ze sprecyzowaniem środków zaskarżenia w tej mierze<sup>212</sup>.

Tym samym i w prawie do informacji publicznej można wyodrębnić zasady materialne wynikające zarówno z Konstytucji RP, jak i przepisów ustawowych, a także zasady proceduralne odnoszące się do „trybu udzielania informacji”, wynikające zarówno z u.d.i.p., jak i z zasad ogólnych postępowania administracyjnego uregulowanych w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.). Ustalenie pełnego katalogu tych

<sup>210</sup> Zob. M. Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, op. cit., s. 25 i n.; M. Kamiński, *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, op. cit., s. 59 i n.

<sup>211</sup> Zob. też wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK Seria A 2002 nr 5 poz. 59.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

zasad wymaga dokonania dalszej szczegółowej wykładni przepisów prawa, a także sięgnięcia do dorobku doktryny prawa i orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Konkluzja taka dotyczyć będzie również prawa dostępu do informacji o środowisku oraz prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

W świetle art. 74 ust. 3 i art. 81 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a prawo to można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Przepis art. 1 pkt 1 lit. a u.u.i.ś. określa zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.

Z kolei w art. 1 o.d.p.w., podobnie jak w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., określając przedmiot regulacji, wskazano, że ustawa określa zasady otwartości danych oraz zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania<sup>213</sup>. W tym przypadku chodzić może o wymienione wprost w ustawie zasady dotyczące urzeczywistniania materialnej treści prawa do ponownego wykorzystywania. Wykładać te zasady należy w świetle unijnych dyrektyw, a więc stanowią one zbiór reguł o charakterze porządkującym, odnoszących się nie tylko do obowiązków organów sektora publicznego, ale także skierowanych do ustawodawcy krajowego i wiążących go w procesie stosowania prawa. Zasady otwierają również rozważania na temat wartości, jakie w prawie do ponownego wykorzystywania są realizowane<sup>214</sup>. Równocześnie jednak katalog zasad materialnych uzupełnić należy o inne zasady wynikające z całości regulacji.

Z kolei pojęciem „trybu”, użytym w art. 1 o.d.p.w., objąć należy dyrektywy proceduralne dotyczące udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania oraz wskazujące sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do ponownego wykorzystywania, a także zagadnienia organizacyjno-techniczne związane z jego realizacją<sup>215</sup>. Dlatego na gruncie prawa do informacji o środowisku i prawa do ponownego wykorzystywania również można wydzielić zasady materialne i proceduralne.

<sup>213</sup> Por. art. 1 o.d.p.w. i art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>214</sup> B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX, art. 1, pkt 1.3. Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystanie informacji...*, *op. cit.*, s. 178–179.

<sup>215</sup> B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, art. 1, pkt 1.4.

Te ostatnie znajdują swoje źródło w proceduralnych przepisach ustawowych, odnoszących się do trybu postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz trybu udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Podziały te wpisują się w szersze ujęcie zasad rozumianych dyrektywalnie i opisowo, wedle założeń poczynionych w pkt. 1.1. pracy.

# ZASADY DYREKTYWALNE

## 2.1. ZASADY MATERIALNE

### 2.1.1. ZASADA DOSTĘPU DO INFORMACJI

Zasada dostępu do informacji jest konstytucyjną zasadą ogólną. W stosunku do poszczególnych rodzajów informacji może być ona ujęta jako zasada jawności informacji publicznej czy też zasada jawności informacji o środowisku. Zasada dostępu do informacji wpisuje się w szerszą zasadę jawności życia publicznego czy też jawności administracyjnej, rozumianej jako całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną i zachować transparentność wyrażającą się w możliwości „patrzenia władzy na ręce”. Dostęp do informacji umożliwia nie tylko zdobycie wiedzy, ale także partycypację w realizacji różnego rodzaju zadań publicznych. Wpływa też na prawidłowe rozumienie Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego. Jawność funkcjonowania państwa stanowi więc zasadę, a ograniczenie tej jawności, będące wyjątkiem od zasady, może mieć miejsce w ściśle określonych przez ustawodawcę przypadkach<sup>216</sup>.

W kontekście prawa do informacji publicznej w doktrynie podkreśla się, że trzeba ją rozpatrywać i tłumaczyć na tle innych zasad ustrojowych jak zasadę zwierzchniej (suwerennej) władzy narodu urzeczywistnionej

<sup>216</sup> B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2019, 7–8, s. 35–36.

w formach demokracji czy to przedstawicielskiej, czy bezpośredniej (art. 4), w ramach demokratycznego państwa prawnego (art. 2), ale z istotnym udziałem pozapaństwowych podmiotów władzy publicznej: przede wszystkim samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2), lecz również – w dalszej kolejności – samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu (art. 17). Prawo do informacji publicznej ma przy tym przyczyniać się walnie do podnoszenia „rzetelności i sprawności” działania instytucji publicznych, zgodnie z dyrektywą konstytucyjnej preambuły. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem koniecznym warunkiem poddania władz publicznych rzeczywistej kontroli obywatelskiej, stanowiącej formę uczestnictwa obywateli w życiu publicznym.

Jak się wydaje, z prawa do informacji publicznej można też wyprowadzić poprzez swego rodzaju oddziaływanie zwrotne na konstytucyjną zasadę jawności („przezroczystości”) działania władz publicznych. Prawo do informacji publicznej jest zatem konsekwencją, a zarazem przesłanką ustrojowej zasady – „pośrednio” konstytucyjnej, tzn. niesformułowanej wprost w przepisach Konstytucji, lecz z nich wywiedzionej – przejrzystości systemu sprawowania władzy, zwanej inaczej zasadą jawności działania organów władzy publicznej<sup>217</sup> (czy też zasadą jawności życia publicznego lub zasadą jawności administracyjnej). Chociaż z szeregu przepisów Konstytucji RP można wywodzić pośrednio szeroką zasadę jawności administracyjnej, której przesłanką i konsekwencją jest prawo do informacji publicznej, to wskazuje się również na konstrukcję prawną przybierającą postać tzw. zasady dostępu do informacji publicznej, która bezpośrednio pochodzi z dyspozycji zawartej w art. 61 Konstytucji RP<sup>218</sup>. Wedle tej zasady jawna – objęta prawem dostępu – jest informacja o działalności podmiotów wskazanych w ust. 1. Prawo to przybiera formy wskazane w ust. 2, do których należy dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej.

<sup>217</sup> Zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 61, pkt 5 oraz cyt. tam literatura: T. Górczyńska, *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] M. Kruk i in. (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, Warszawa 2002, s. 27 i n.; M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 57.

<sup>218</sup> P. Romaniuk, *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2021, 29, s. 352.

Dlatego w ramach tej zasady mieści się też zasada jawności obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, szczegółowo opisana przez P. Sitniewskiego w zakresie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>219</sup>. Uogólniając, w ujęciu pasywnym jawność obrad oznacza prawo każdego zainteresowanego do wstępu na posiedzenia organu. Uprawnienie to obejmuje nie tylko samo prawo wstępu, lecz również możliwość rejestracji obrad oraz zapewnienie warunków do aktywnego udziału obserwatorów sesji w trakcie obrad. W ujęciu aktywnym jawność obrad oznacza przeprowadzanie transmisji i utrwalanie obrad za pośrednictwem urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk oraz zamieszczanie tych nagrań na stronie BIP oraz zapewnienie prawa do aktywnego udziału w sesji. Oba te ujęcia obszarowo się uzupełniają i funkcjonują we wzajemnej wobec siebie zależności<sup>220</sup>. P. Sitniewski charakteryzuje prawo wstępu na posiedzenia organu następującymi cechami:

- przysługuje ono każdej osobie fizycznej, bez względu na wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania,
- realizacja prawa jest bezwarunkowa, za wyjątkiem sytuacji, gdy przyczyny lokalowe lub techniczne uniemożliwiają uczestniczenie wszystkim zainteresowanym. W takiej sytuacji dobór uczestniczących nie może mieć charakteru dyskryminującego,
- prawo wstępu na posiedzenia jest automatycznie równoznaczne z prawem do nagrywania i transmitowania przebiegu sesji,
- przewodniczący organu kolegiального jest obowiązany zapewnić warunki lokalowe i techniczne dla właściwej realizacji tego prawa,
- każdy uczestnik sesji ma obowiązek podporządkowywać się poleceniom porządkowym prowadzącego obrady,
- prawo do aktywnego uczestniczenia w sesji przez jej obserwatora zależne jest od statutowych regulacji w tym zakresie, a wobec ich braku od zgody prowadzącego obrady<sup>221</sup>.

<sup>219</sup> Zob. P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, *passim*.

<sup>220</sup> *Ibidem*, s. 125–128.

<sup>221</sup> *Ibidem*, s. 130–131.



Zasada dostępu do informacji ma charakter dyrektywalny, gdyż formuluje nakaz konkretnego postępowania: udostępnienia informacji jawnej. Ma ona swoje źródło zarówno w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, jak również wynika z międzynarodowych standardów i postulatów maksymalnego zakresu ujawniania informacji oraz pierwszeństwa ujawnianie informacji, mających oparcie w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zasada ta wyznacza też podstawowe reguły wykładni prawa do informacji. Jeżeli bowiem stanowi ogólną konstytucyjną zasadę, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom oraz jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego. Dlatego wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu do informacji<sup>222</sup>. Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwoliło dokonać pełnej – bo rozwijającej treść art. 61 Konstytucji RP – interpretacji prawa dostępu do informacji publicznej. Umożliwiło poszerzenie sfery jawności, a w konsekwencji faktyczną realizację konstytucyjnego prawa do informacji<sup>223</sup>. W art. 1 ust. 1 u.d.i.p. potwierdzono ogólną zasadę jawności informacji publicznej, wedle której każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, która podlega udostępnieniu.

Zasada dostępu obejmuje też prawo do informacji dotyczących środowiska. Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a zatem również jest to informacja co do zasady jawna. I w tym wymiarze ma ona charakter konstytucyjny, dodatkowo będąc częścią prawa ochrony środowiska. Normatywne właściwości tej zasady wynikają także z jej umocowania w prawie międzynarodowym i europejskim. Istnieje wiele źródeł wywodzenia tej zasady. Została ona wyrażona w Deklaracji Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju. Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (tzw. Szczyt Ziemi

<sup>222</sup> Zob. wyroki NSA z 10.02.2016 r., I OSK 1321/15; z 9.04.2015 r., I OSK 1057/14; z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10; z 14.11.2003 r., II SAB 199/03; z 2.07.2003 r., II SA 837/03, CBOSA.

<sup>223</sup> Zob. B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 38.

1992) na posiedzeniu w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r., potwierdzając Deklarację Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka przyjętą w Sztokholmie w dniu 16 czerwca 1972 r. oraz dążąc do jej rozszerzenia, przyjęła m.in. zasadę nr 10, zgodnie z którą „zagadnienia środowiskowe są na każdym poziomie najlepiej rozwiązywane przy udziale wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie państwa każdy obywatel powinien mieć zapewniony odpowiedni dostęp do informacji dotyczącej środowiska, która jest w posiadaniu władzy publicznej. Dotyczy to informacji o niebezpiecznych substancjach i o niebezpiecznej działalności w rejonie zamieszkiwania społeczności, jak również możliwości uczestniczenia społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny to ułatwić, jak również zwiększyć świadomość społeczeństwa przez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków w tym zakresie, włączając w to środki kompensujące i zaradcze”<sup>224</sup>.

Zasada dostępu do informacji o środowisku została też potwierdzona w prawie unijnym. Celem dyrektywy 2003/4/WE było zagwarantowanie prawa dostępu i zapewnienie stanu najszerzej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku<sup>225</sup>.

Zasada dostępu do informacji o środowisku jest też zasadą ogólną prawa ochrony środowiska<sup>226</sup>. Do 15.11.2008 r. ujęta była w art. 9 u.p.o.ś. znajdującym się w dziale II ustawy pt. „Definicje i zasady ogólne”. Obecnie analogiczny art. 4 u.u.i.ś., wedle którego każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą, również znajduje się wśród zasad ogólnych ujętych w rozdziale 2, tyle że odrębnej od prawa ochrony środowiska ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na tle tej legislacyjnej zmiany, przenoszącej zasadę ogólną prawa ochrony środowiska do

<sup>224</sup> <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>225</sup> Zob. art. 1 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>226</sup> Zob. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 35 i n. Zob. też B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 118.

odrębnej ustawy działowej, wprowadzie niestatuującej ochrony konkretnego komponentu środowiska, lecz horyzontalnej, zawierającej w dużej mierze normy o charakterze procesowym, pojawiły się wątpliwości dotyczące utrzymania przez zasadę dostępu do informacji o środowisku statusu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Na kanwie tych wątpliwości podzielić należy stanowisko, wedle którego, skoro zasady ogólne stanowią wiążące wskazówki interpretacyjne, to zlokalizowanie zasady dostępu do informacji o środowisku wśród norm u.u.i.ś. regulujących tę instytucję można uznać za trafne. To właśnie w związku ze stosowaniem norm tej ustawy konieczne jest sięganie do zasad ogólnych i wykorzystywanie ich w procesie subsumpcji stanu faktycznego do dyspozycji norm prawnych. Zasady te nie mają charakteru reguł prawnych, ich realizacja jest więc konfrontowana z innymi zasadami, które muszą podlegać ważeniu, tym samym należy uznać, że ocena skuteczności realizacji norm prawa ochrony środowiska w kontekście dezintegracji jego zasad nie może być automatycznie negatywna tylko z powodu zaistnienia tejże dezintegracji<sup>227</sup>.

Zasada dostępu do informacji o środowisku nakazuje realizowanie i obliguje do urzeczywistniania wartości, jaką jest stan szerokiej dostępności informacji o środowisku. Wymaga ona przy tym realizacji tej wartości w możliwie największym stopniu w ramach prawnych i faktycznych możliwości. Wskutek tego wszelkie przepisy szczegółowe, a zwłaszcza te, które rodzą wątpliwości interpretacyjne, powinny być wykładane w duchu zapewnienia możliwie najszerszego dostępu jednostki do informacji o środowisku<sup>228</sup>. Zasada ta znajduje umocowanie w przepisach konstytucyjnych i ma charakter nadrzędny ze względu na chronione wartości. Równocześnie zasadę dostępu do informacji o środowisku na tle innych zasad prawa ochrony środowiska zaliczyć można do zasad funkcjonalnych.

Wedle podziału zaproponowanego przez P. Korzeniowskiego zasady funkcjonalne stanowią środek do osiągnięcia założonych celów nadrzędnych (horyzontalnych) płynących z zasad-wartości. Jeżeli osiągnięty ma być cel

<sup>227</sup> Szerzej zob. A. Haładyj, *Skutki dezintegracji zasad ogólnych prawa ochrony środowiska*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym...*, op. cit., s. 460–462.

<sup>228</sup> B. Majchrzak, *Sejm jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji o środowisku*, „Przegląd Sejmowy”, 2020, 3(158), s. 108.

wynikający z zasady-wartości, to powinno się posługiwać zasadami funkcjonalnymi oraz instrumentami służącymi do ich realizacji. Zasada-wartość przyjmuje jako swoją podstawę założenia szersze niż wynikające z zasady funkcjonalnej. Nakaz określonego zachowania, stanowiący podstawę dla zasady funkcjonalnej, powinien zaś prowadzić do osiągnięcia założonego celu, który wyznacza treść wynikającą z zasady-wartości. Do zasad-wartości zalicza się zasadę zrównoważonego rozwoju oraz grupę zasad kompleksowej ochrony środowiska. Do kategorii zasad funkcjonalnych zalicza się zasadę reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska, grupę zasad prewencyjnej ochrony środowiska oraz grupę zasad jawności informacji o środowisku i jego ochronie, w tym zasadę dostępu do informacji o środowisku<sup>229</sup>.

Dzięki prawu do informacji dotyczącej środowiska informacja taka staje się publiczną własnością. Dostęp do niej stanowi ważne narzędzie ochrony środowiska, gdyż wpływa na jej zakres i skuteczność. Ujawnienie informacji o prawdziwym stanie środowiska czy o emitowanych zanieczyszczeniach często zmusza organy władzy publicznej i przedsiębiorstwa do podjęcia odpowiednich działań<sup>230</sup>. Zależność między stanem środowiska a warunkami życia człowieka jest oczywista. Świadomość kondycji środowiska pozwala na identyfikację zagrażających mu czynników, w tym negatywnie oddziałujących na życie i zdrowie ludzkie. Daje to możliwość podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania zagrożeniom i usuwania ich skutków oraz pozwala na przymuszenie organów administracji publicznej do wdrożenia środków o charakterze dyscyplinującym. W rezultacie jawność informacji o środowisku staje się czynnikiem sprzyjającym jego ochronie.

Ponadto konsekwencją zasady dostępu do informacji dotyczących środowiska jest także poddanie rozstrzygnięć organów państwa (nie tylko decyzji administracyjnych) dotyczących ochrony środowiska kontroli społecznej, co zwiększa ich obiektywizm. Już sama perspektywa ujawnienia pewnych informacji o negatywnym wpływie określonej działalności na środowisko może stymulować podjęcie zabiegów ochronnych<sup>231</sup>.

<sup>229</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, op. cit., s. 271.

<sup>230</sup> Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 77.

<sup>231</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 40.

### 2.1.2. ZASADA OTWARTOŚCI DANYCH

Zasada otwartości danych jest swoistym uzupełnieniem zasady dostępu do informacji i także wpisuje się w zasadę jawności życia publicznego czy też jawności administracyjnej. O ile dostęp do informacji umożliwia zdobycie wiedzy, o tyle zasada otwartości danych umożliwia ich szersze używanie i partycypację w realizacji zadań publicznych. Zasada ta również ma charakter dyrektywalny i formułuje nakaz udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania jako otwarte dane, o ile tylko to możliwe. Ma ona swoje źródło w przepisach unijnych i ustawie krajowej, przy czym realizuje też postulaty maksymalnego zakresu ujawniania informacji występujące w dokumentach międzynarodowych.

Polski ustawodawca w art. 1 o.d.p.w. wskazał, że ustawą określa zasady otwartości danych oraz zasady i tryb udostępniania oraz przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Zasadniczym celem regulacji było zwiększenie podaży otwartych danych, w tym zasobów informacji o istotnej wartości i potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, a także stworzenie optymalnego otoczenia regulacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce<sup>232</sup>. Zasada otwartości danych została zaimplementowana z dyrektywy unijnej. Prawodawca unijny pojęcie otwartych danych ogólnie odnosi do danych w otwartym formacie, które mogą być swobodnie wykorzystywane, ponownie wykorzystywane i udostępniane przez wszystkich do dowolnego celu. W jego ocenie polityka otwartych danych, propagująca szeroką dostępność i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego do celów prywatnych lub komercyjnych – przy minimalnych ograniczeniach prawnych, technicznych lub finansowych bądź bez takich ograniczeń – i wspierająca obieg informacji przeznaczonych nie tylko dla podmiotów gospodarczych, lecz także przede wszystkim dla opinii publicznej, może odegrać ważną rolę we wspieraniu zaangażowania społecznego oraz w zapoczątkowaniu i stymulowaniu rozwoju nowych usług opartych na nowatorskich

<sup>232</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 30.09.2025).

sposobach łączenia takich informacji i korzystania z nich. W związku z tym państwa członkowskie zachęcać mają organy sektora publicznego i przedsiębiorstwa publiczne, by produkowały i udostępniały dokumenty objęte zakresem stosowania dyrektywy zgodnie z zasadą „otwartości w fazie projektowania i otwartości domyślnej”<sup>233</sup>. Prawodawca unijny w kontekście domyślności otwarcia danych badawczych wskazał, że mają one być „otwarte jak to najbardziej możliwe, zamknięte jak to konieczne”<sup>234</sup>, co stanowić może najprostszą definicję zasady otwartości danych.

W krajowej ustawie pojęciem otwartych danych oznaczono informacje w postaci elektronicznej, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie do odczytu maszynowego, przeznaczone do ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości, w dodatku bezwarunkowo i bezpłatnie. Format otwarty to format pliku, który jest niezależny od systemu oraz jest udostępniany bez żadnych ograniczeń utrudniających ponowne wykorzystywanie, zaś format przeznaczony do odczytu maszynowego to format pliku ustrukturyzowany tak, aby programy komputerowe mogły zidentyfikować, rozpoznać i pozyskać określone dane i ich wewnętrzną strukturę<sup>235</sup>. Niezależnie więc od standardu jakościowego (kompletność, aktualność, wersja informacji), prawnego (powszechność, równość, bezwarunkowość) i fiskalnego (bezpłatność) niezmiernie istotny jest również standard techniczny obejmujący otwartość formatu informacji.

Polski ustawodawca zasadę otwartości danych uregulował na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy obowiązków nałożonych na podmioty zobowiązane i zapewnienia faktycznej dostępności informacji. Związane są one z realizacją indywidualnych wniosków o ponowne wykorzystanie i przekazywania informacji w trybie wnioskowym<sup>236</sup>. Dodatkowo podmioty zobowiązane udostępniać mają informacje sektora publicznego w BIP. Utworzono również portal danych i, co do zasady, zobowiązano do udostępniania w nim wszystkich informacji sektora publicznego – o szczególnym znaczeniu dla rozwoju

<sup>233</sup> Zob. motyw 16 preambuły dyrektywy 2019/1024 i art. 5 ust. 2 dyrektywy 2019/1024.

<sup>234</sup> Zob. art. 10 ust 1 dyrektywy 2019/1024.

<sup>235</sup> Zob. art. 2 pkt 6, 7 i 11 o.d.p.w.

<sup>236</sup> Zob. art. 39–44 o.d.p.w.

innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego – które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie<sup>237</sup>. W ramach tych obowiązków podmioty zobowiązane mają w miarę możliwości udostępniać lub przekazywać informacje jako otwarte dane<sup>238</sup>. Używając systemów teleinformatycznych, muszą stosować formaty danych oraz protokoły komunikacyjne i szyfrujące określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>239</sup>, jeżeli to możliwe w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego wraz z metadanymi, z wyjątkiem systemów teleinformatycznych używanych do celów naukowych i dydaktycznych<sup>240</sup>. Wpisuje się to w ogólny obowiązek wyrażony w art. 13 ust. 1 ww. ustawy, wedle którego systemy teleinformatyczne używane przez podmioty publiczne do realizacji zadań publicznych powinny spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniać interoperacyjność na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności.

Podmioty zobowiązane udostępniające informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania przez API, zapewniać mają dostępność, stabilność, jednolitość sposobu korzystania i standardów, łatwość i utrzymanie przez cały cykl użytkowania oraz bezpieczeństwo stosowanego API<sup>241</sup>. Dodatkowo szczegółowe obowiązki uregulowano w zakresie danych dynamicznych i danych wysokiej wartości. Dane dynamiczne udostępniać należy niezwłocznie po ich zgromadzeniu, zaś dane o wysokiej wartości – bezpłatnie i w formacie nadającym się do odczytu maszynowego. W obu przypadkach udostępnienie ma następować za pośrednictwem API i – jeżeli to możliwe – do zbiorczego pobrania<sup>242</sup>.

Druga płaszczyzna i zarazem metoda regulacji opiera się na aktach planowania strategicznego i innych narzędziach koordynacji. Jest to adekwatne

<sup>237</sup> Zob. art. 32 o.d.p.w.

<sup>238</sup> Zob. art. 10 ust. 1 o.d.p.w.

<sup>239</sup> Dz.U. 2024 poz. 1557 z późn. zm.

<sup>240</sup> Zob. art. 10 ust. 3 o.d.p.w.

<sup>241</sup> Zob. art. 10 ust. 3 o.d.p.w. API to zbiór technicznych funkcji umożliwiających połączenie i wzajemną wymianę danych lub metadanych między programami komputerowymi lub systemami teleinformatycznymi, zob. art. 2 pkt 9 o.d.p.w.

<sup>242</sup> Zob. art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1 o.d.p.w.

podejście regulacyjne, gdyż otwieranie danych publicznych nie wiąże się jedynie z usunięciem barier formalnych, lecz także z zapewnieniem odpowiednich ram zarządczych i finansowych<sup>243</sup>. W tym aspekcie, mając na celu zwiększenie ilości oraz poprawy jakości informacji udostępnianych w portalu danych, minister właściwy do spraw informatyzacji ma obowiązek opracować Program otwierania danych, który Rada Ministrów aprobuje w drodze uchwały. Program ma być przyjmowany na okres siedmioletni. Obowiązkowo realizują go członkowie Rady Ministrów oraz Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, fakultatywnie program może być realizowany przez inne podmioty<sup>244</sup>. W zakresie danych badawczych to minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki opracować ma Politykę otwartego dostępu do danych badawczych, finansowanych ze środków publicznych, kierowaną do podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki<sup>245</sup>.

Ponadto powołano pełnomocników do spraw otwartości danych. Powierzono im realizowanie działań mających na celu zwiększenie ilości i poprawę jakości informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych w celu ponownego wykorzystywania. Pełnomocników obowiązkowo powołuje się w urzędach obsługujących ministrów kierujących działem administracji rządowej, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Głównym Urzędzie Statystycznym. Dodatkowo pełnomocników można powołać w innych urzędach<sup>246</sup>.

W ramach zasady otwartości danych wydziela się zarówno zasadę otwartych danych, jak i otwartych formatów, jednak w opinii autora są to dwie płaszczyzny tej samej zasady, a nie odrębne zasady<sup>247</sup>. W ramach zasady otwartości danych powinno się również uwzględniać szczególne obowiązki związane z API czy możliwość udostępniania lub przekazania do ponownego

<sup>243</sup> Zob. B. Wilk, *Wyzwania regulacyjne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w polskim systemie prawnym*, [w:] P. Grzebyk, *Nowe technologie jako źródło wyzwań dla systemu prawa w Polsce*, Warszawa 2025, s. 275.

<sup>244</sup> Zob. art. 28 ust. 1–5 o.d.p.w.

<sup>245</sup> Zob. art. 23 ust. 1–2 o.d.p.w.

<sup>246</sup> Zob. art. 37 i 38 o.d.p.w.

<sup>247</sup> Por. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021, s. 180–181 oraz 188–189.



wykorzystywania kodu źródłowego lub innego elementu programu komputerowego, opracowanego w ramach realizacji zadań publicznych<sup>248</sup>.

Wobec tego, że zgodnie z wolą prawodawcy unijnego dyrektywa nie ma obejmować programów komputerowych, a państwa członkowskie mogą, ale nie muszą rozszerzyć zakresu jej stosowania na programy komputerowe, trudno zaaprobować zasadę otwartości kodu źródłowego programu komputerowego, zwłaszcza że prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego stanowiących program komputerowy, a przepis art. 10 ust. 5 o.d.p.w. jest wyjątkiem, a nie zasadą<sup>249</sup>.

W innym ujęciu, adekwatnym jednak do wcześniejszej, a nie obecnej regulacji, omawiana zasada była nazywana zasadą dostępności z wyróżnieniem dwóch aspektów. Pierwszy odnosił się do wyszukiwania informacji i udostępniania ich w systemach teleinformatycznych, drugi dotyczył zapewnienia szeroko rozumianej jakości udostępnianych danych<sup>250</sup>. Jednak nie sama dostępność informacji jest istotą omawianej zasady, ale dostępność otwartych danych, czyli informacji w odpowiednim standardzie jakościowym, prawnym i technicznym, obejmującym otwarty format.

### 2.1.3. ZASADA OPARCIA PONOWNEGO WYKORZYSTYWANIA NA PRAWIE DO INFORMACJI

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego to prawo odrębne od prawa dostępu do informacji publicznej. Zasada oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji oznacza, że ponownie wykorzystywana może być informacja, która na podstawie przepisów o dostępie jest jawna, dostępna dla każdego zainteresowanego. Inaczej rzecz ujmując, pierwotną regulacją prawną jest „system dostępu”, którego w żaden sposób nie powinny zmieniać czy zastępować przepisy o ponownym wykorzystywaniu<sup>251</sup>. Zasada ta wynika wprost z dyrektywy unijnej, dlatego wiąże

<sup>248</sup> Zob. art. 10 ust. 3 i 5 o.d.p.w.

<sup>249</sup> Por. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 190 i n. Zob. też motyw 30 preambuły dyrektywy 2019/1024 oraz art. 6 ust. 4 pkt 7 o.d.p.w.

<sup>250</sup> A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, *op. cit.*, s. 244–249.

<sup>251</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 150 i n.

nie tylko organy administracji stosujące prawo, ale również ustawodawcę. W ramach przysługującej swobody musi on ukształtować tryb ponownego wykorzystywania informacji w taki sposób, by przepisy nie oddziaływały negatywnie na gruncie prawa krajowego na procedurę dostępową, a co za tym idzie – nie czyniły w niej uszczerbku. Ukształtowane w myśl dyrektywy 2019/1024 postępowanie nie może ograniczać zakresu stosowania procedury dostępowej ani w nią ingerować. Ustawa o otwartych danych nie zastępuje reguł dostępu do informacji publicznej i nie wpływa na ustalone w przepisach prawa reguły dostępu do tej informacji<sup>252</sup>. Zasada oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji ma zatem charakter dyrektywalny i wiąże się z nakazem nienaruszania prawa dostępu do informacji publicznej i wolności jej rozpowszechniania w toku stosowania przepisów o.d.p.w.

Zarówno wedle woli prawodawcy unijnego, jak i krajowego ustawodawcy ponowne wykorzystywanie nie zmienia więc istniejących systemów dostępu. Zgodnie z art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024 ponowne wykorzystywanie opierać się ma na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostawać bez uszczerbku dla nich. W motywie 23 preambuły dyrektywy dodatkowo wyjaśniono, że w żaden sposób nie ma ona ograniczać ani zakłócać wypełniania ustawowych zadań urzędów i innych organów sektora publicznego. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich istniejących dokumentów, z wyjątkiem dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy krajowych przepisów dotyczących dostępu do dokumentów lub z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych dyrektywie.

Tym samym dyrektywa opiera się na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu i nie zmienia krajowych przepisów określających dostęp do dokumentów<sup>253</sup>. Potwierdzeniem tej zasady, choć wyrażonej w postaci reguły kolizyjnej, jest art. 7 ust. 1 o.d.p.w., wedle którego przepisy ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego. W świetle tego przepisu prawo do

<sup>252</sup> B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, art. 7, pkt 2.2.

<sup>253</sup> Zob. art. 1 ust. 3 oraz motyw 23 preambuły dyrektywy 2019/1024.

ponownego wykorzystywania nie określa też własnych zasad dostępu do informacji publicznych, gdyż dostęp ten realizowany jest na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisów tych ustaw, które określają odmienne od niej zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego, w tym informacjami publicznymi. Jednocześnie treść tego przepisu powinno się odczytywać w kontekście postanowień art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego tzw. wolność wypowiedzi, także w tym kontekście, że ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie narusza przepisów takich ustaw, które określają zasady pozyskiwania lub rozpowszechniania informacji, a także gwarantują wolność wyrażania poglądów. Należy je uznać za *lex specialis* w stosunku do ustawy o otwartych danych, dając im pierwszeństwo w stosowaniu<sup>254</sup>.

Skoro prawo do ponownego wykorzystywania nie narusza prawa dostępu do informacji publicznej, to przepisy o.d.p.w. nie określają własnych zasad dostępu do informacji. Zakres dostępu determinuje więc zakres ponownego wykorzystywania. Oparcie jednego prawa na drugim wiąże się z koniecznością odróżnienia obu tych praw. Ustawodawca rozróżnił je zarówno w aspekcie formalnym, tj. dwóch różnych ustaw, jak i materialnym. Znalazło to odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu o.d.p.w., gdzie zwrócono uwagę na rozróżnienie prawa dostępu do informacji publicznej (*access to public sector information*) od eksploatacji (ponownego wykorzystywania) informacji sektora publicznego (*reuse of public sector information*).

Dostęp do informacji publicznej, określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, stanowi implementację zasady jawności wyrażonej w art. 61 Konstytucji RP, a prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego podkreśla się przede wszystkim jego gospodarczy i społeczny charakter związany z możliwością dalszego wykorzystywania (przetworzenia) informacji<sup>255</sup>. Różnice widoczne są również na wielu innych płaszczyznach. W przypadku dostępu do

<sup>254</sup> M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych...*, op. cit., s. 296.

<sup>255</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, s. 2, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 30.09.2025). Zob. też G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, op. cit., s. 5.

informacji publicznej podmioty zobowiązane to takie, które są zaliczane do władz publicznych bądź wyodrębnione według kryterium wykonywania zadań publicznych. Dostęp do informacji cechuje zasada otwartości podmiotowej. Obowiązki w zakresie ponownego wykorzystywania obejmują zaś katalog podmiotów według kryterium dysponowania majątkiem publicznym, analogicznie jak w przypadku przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Ponowne wykorzystywanie generuje też trwały stosunek prawny podmiotu zobowiązanego z użytkownikiem, wykraczający poza jednorazowe żądanie dostępowe. Zasady ponownego wykorzystywania realizują cele zarówno ekonomiczne, jak i gospodarcze, podczas gdy dostęp realizuje cele polityczne. Ponowne wykorzystywanie zapewniać ma równą konkurencję w dostępie do informacji sektora publicznego, w szczególności poprzez kreowanie uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków. Jest to również prawo użytkowe, gwarantujące udostępnianie otwartych danych o zwiększonej użyteczności wynikającej z otwartych formatów. Postępowanie w przedmiocie ponownego wykorzystywania – odmiennie niż w przypadku dostępu do informacji publicznej – ma sformalizowaną procedurę i wpływa na sytuację użytkowników końcowych, osób trzecich spoza relacji wnioskodawca–podmiot zobowiązany. Ponowne wykorzystywanie chroni przy tym prawa własności intelektualnej. To rodzaj prawa gospodarczego o wymiarze ekonomicznym, ukierunkowanego na tworzenie wartości dodanej w postaci nowych dóbr, produktów lub usług. Prawo dostępu do informacji publicznej zapewniać ma wiedzę o działaniach władzy publicznej. Celem dostępu do informacji publicznej jest kontrola władzy publicznej, zaś celem ponownego wykorzystywania jest rozwój ekonomiczny, naukowy oraz informatyczny państw. Ponowne wykorzystywanie to prawo zaimplementowane z prawa unijnego, podczas gdy prawo dostępu jest krajowe i nie zostało zharmonizowane na szczeblu ponadkrajowym, choć podlega wpływom prawa międzynarodowego.

Oba prawa przysługują jednak każdemu i realizują interes publiczny, wpisując się w zasadę jawności życia publicznego. W obu przypadkach z prawami korelują obowiązki podmiotów zobowiązanych, w tym do udostępniania informacji. Ich wykonywanie zagwarantowane jest kontrolą sądowo-administracyjną. Kontrola sądowa może być inicjowana skargami na decyzje

lub na bezczynność organów administracji. Zarówno dostęp, jak i ponowne wykorzystywanie należą do kategorii pozytywnych praw podmiotowych, polegających na możliwości żądania od administracji przekazania informacji i ustalenia zasad ich wykorzystywania, ewentualnie samego formalnego żądania rozpatrzenia wniesionego wniosku w ustawowym terminie. Mają również wspólny rdzeń konstytucyjny. Chociaż prawo do ponownego wykorzystywania wywodzi się z prawa unijnego i zostało zaimplementowane do prawa krajowego, wpisuje się w porządek konstytucyjny. Można je zakotwiczyć w wolności informacyjnej określonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Sposób dostępu i ponownego wykorzystania informacji jest uregulowany w aktach prawa powszechnie obowiązującego i nie może pomijać z jednej strony wolności i praw podmiotów, które wykorzystują informacje, a z drugiej – szeroko pojętego interesu publicznego<sup>256</sup>. Jednocześnie jednak wolności pozyskiwania informacji z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP nie odpowiadają obowiązki dostarczania informacji<sup>257</sup>. Jest to więc swoboda poszukiwania informacji „na własną rękę” w ramach obowiązującego systemu prawnego<sup>258</sup>. Wolność z art. 54 Konstytucji RP obejmuje nie tylko niezależność w pozyskiwaniu i rozpowszechnianiu faktów, ale także poglądów i opinii innych. Oznacza to, że treść normatywna tego przepisu zawiera się w przyjętym współcześnie, demokratycznym standardzie „wolności ekspresji”<sup>259</sup>. Wskazuje się też, że przepis ten zapewnia każdemu wolność słowa<sup>260</sup>. Ponowne wykorzystywanie stanowi zatem środek do urzeczywistnienia wolności informacyjnej, wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Z wolnością tą wiąże się też prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP<sup>261</sup>. Nie każda jednak informacja, która może

<sup>256</sup> A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] G. Szpor (red.), A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, tom 5, Warszawa 2015, Legalis, *passim*.

<sup>257</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 106.

<sup>258</sup> Zob. P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 54 pkt 9, wyrok NSA z dnia 28.06.2005 r., OSK 1733/04, CBOSA.

<sup>259</sup> Wyrok TK z 6.06.2011 r., P 12/09, OTK Seria A 2011 nr 6 poz. 51.

<sup>260</sup> Wyrok TK z 29.09.2008 r., SK 52/05, OTK Seria A 2008 nr 7 poz. 125.

<sup>261</sup> Szerzej zob. M. Chmaj, *Wolność a prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 15–19.

być pozyskana i rozpowszechniona w świetle art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, może być uznana za informację objętą obowiązkiem ujawnienia<sup>262</sup>.

Dostęp do informacji publicznej oraz prawo do ponownego wykorzystywania to zatem odrębne instytucje prawne, ale pozostające w określonej relacji, którą determinuje zasada oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji.

Przedmiotem ponownego wykorzystywania, czyli wykorzystywania informacji przez użytkowników w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych<sup>263</sup>, jest „informacja sektora publicznego”, zdefiniowana jako każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, będąca w posiadaniu podmiotów zobowiązanych<sup>264</sup>. Zakres przedmiotowy ponownego wykorzystywania obejmuje też uregulowane w ustawie dane badawcze, dane dynamiczne, dane o wysokiej wartości oraz otwarte dane. Dane badawcze to przykładowo informacje statystyczne, wyniki eksperymentów, pomiarów, obserwacji prowadzonych w terenie, wyniki ankiet, nagrania wywiadów i zdjęcia, metadane, specyfikacje i inne obiekty cyfrowe. Stanowią one informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, inne niż publikacje naukowe, wytworzone lub zgromadzone w ramach działalności naukowej, wykorzystywane jako dowody w procesie badawczym lub służące do weryfikacji poprawności ustaleń i wyników badań<sup>265</sup>.

Dane dynamiczne to na przykład dane środowiskowe, o ruchu, satelitarne, meteorologiczne i wygenerowane przez czujniki. Są to informacje sektora publicznego utrwalone w postaci elektronicznej, podlegające częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację<sup>266</sup>. Dane o wysokiej wartości, takie jak dane geoprzestrzenne, dane dotyczące obserwacji ziemi i środowiska, dane meteorologiczne, dane statystyczne, dane dotyczące przedsiębiorstw i ich własności, dane dotyczące mobilności, to informacje sektora

<sup>262</sup> Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK Seria A 2006 nr 3 poz. 30.

<sup>263</sup> Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

<sup>264</sup> Zob. art. 2 pkt 8 o.d.p.w.

<sup>265</sup> Zob. art. 2 pkt 2 o.d.p.w. oraz motyw 27 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>266</sup> Zob. art. 2 pkt 3 o.d.p.w. oraz motyw 31 preambuły dyrektywy 2019/1024.

publicznego, których ponowne wykorzystywanie wiąże się z istotnymi korzyściami dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki<sup>267</sup>. Kategoria tych danych może obejmować kody pocztowe, mapy krajowe i lokalne, zużycie energii i obrazy satelitarne, dane *in situ* z instrumentów oraz prognozy pogody, wskaźniki demograficzne i gospodarcze, rejestry przedsiębiorstw i numery identyfikacyjne, znaki drogowe i śródlądowe drogi wodne<sup>268</sup>.

Zbiorczym pojęciem „otwartych danych” ustawodawca określa informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika<sup>269</sup>. Termin „informacja sektora publicznego” ma szersze znaczenie od pojęcia „informacja publiczna”, równocześnie to informacje sektora publicznego są przedmiotem prawa do ponownego wykorzystywania, a ono zostało oparte na systemie dostępu. Dlatego zasada oparcia prawa do ponownego wykorzystywania na prawie do informacji pozwala zarówno ustalić relację, jak i oddzielić istotę tych praw informacyjnych.

Praktyczne konsekwencje tej zasady zostały już potwierdzone w orzecznictwie. Skoro ponowne wykorzystanie nie narusza prawa dostępu do informacji, to może obejmować informację publiczną, która została już udostępniona lub podlega udostępnieniu, albowiem ideą ustawy jest jej ponowne wykorzystanie komercyjne lub niekomercyjne, w celu innym niż pierwotny cel publiczny. Ponowne wykorzystywanie znajduje zastosowanie jedynie do takich informacji, które będą posiadały status informacji publicznej.

Zatem informacja sektora publicznego – poza zasobem bibliotek, archiwów i muzeów niestanowiącym informacji publicznej – obejmuje informację publiczną będącą w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Jeżeli określona informacja nie ma charakteru informacji publicznej, ponieważ jest informacją związaną ze sferą wewnętrzną podmiotów zobowiązanych do

<sup>267</sup> Zob. art. 2 pkt 4 o.d.p.w. oraz załącznik I dyrektywy 2019/1024.

<sup>268</sup> Zob. motyw 66 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>269</sup> Zob. art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

jej udostępnienia, to nie może być również kwalifikowana jako informacja sektora publicznego. Ponadto, jeżeli podmiot zobowiązany stwierdzi, że ma do czynienia z żądaniem, które podlega przepisom u.d.i.p. bądź innym określającym zasady dostępu do informacji, to nie ma podstaw do tego, by w takiej sytuacji stosować przepisy o.d.p.w.<sup>270</sup>

#### 2.1.4. ZASADA POWSZECHNOŚCI

Zasada powszechności jest wspólną zasadą praw informacyjnych. Powszechność jest międzynarodowym standardem wolności posiadania i wyrażania opinii, potwierdzonym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz EKPCz. Na wolności wyrażania opinii, w tym swobodzie poszukiwania, otrzymywania, przekazywania czy rozpowszechniania informacji, zasadzają się prawa informacyjne. Wolność ta jest zagwarantowana w prawie międzynarodowym każdemu. Jest to też standard Rady Europy potwierdzony zarówno w zaleceniu Rec (2002) 2 z 21.02.2002 r. w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, jak i w art. 2 Konwencji z Tromsø<sup>271</sup>.

Państwa członkowskie powinny zatem zagwarantować każdemu prawo dostępu do dokumentów urzędowych będących w posiadaniu organów publicznych. Jest to standard przyjęty powszechnie i wyrażony również w Deklaracji z Brisbane oraz w Zasadach z Tshwane (szerzej w pkt. 1.3.1. pracy). Powszechność cechuje też prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (szerzej w pkt. 1.4. pracy).

W tym świetle należy spojrzeć na krajowe regulacje. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP literalnie gwarantuje prawo do informacji obywatelom, lecz art. 2 ust. 1 u.d.i.p. przewiduje już takie prawo dla każdego. Wywodzić można z niego dyrektywalną zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej. W myśl tej zasady prawo dostępu przysługuje każdemu, a więc zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom – obywatelom

<sup>270</sup> Wyroki NSA z 16.03.2021 r., III OSK 404/21; z 9.07.2019 r., I OSK 2354/17 i I OSK 2783/17; z 11.06.2019 r., I OSK 1820/17 i I OSK 1899/17, CBOSA.

<sup>271</sup> Art. 2.1 Konwencji z Tromsø: *Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.*



innych państw i bezpaństwowcom, osobom fizycznym, osobom prawnym, a także jednostkom organizacyjnym niemających osobowości prawnej<sup>272</sup>.

Odnosząc brzmienie ustawy do art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, należy dodać, że konstytucyjny zakres podmiotowy odnoszący się do „obywatela” jest oryginalny względem całego podrozdziału „Wolności i prawa polityczne”. Ustrojodawca adresatem wolności z art. 57, 58 i 63 Konstytucji RP uczynił „każdego”, a w art. 60 i 62 Konstytucji RP „każdego obywatela”. Dlatego pojęcie „obywatela” jest szersze niż „obywatela polskiego” i powinno też uwzględniać obywatelstwo Unii Europejskiej oraz szerszy kontekst konstytucyjny. Pojęcie „każdego” obejmuje bowiem najszerszą klasę podmiotów, jest tożsame z określeniem „wszyscy” zawartym w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i jest lustrzanym odbiciem określenia „nikt”<sup>273</sup>. Ponadto gwarancje konstytucyjne są pewnym minimalnym standardem zapewnionym przez państwo. Nawet jeśli ograniczają się tylko do osób fizycznych posiadających obywatelstwo polskie, to nie jest wykluczone, aby zostały rozciągnięte podmiotowo w drodze ustawy<sup>274</sup>.

Zauważył to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14: „Prawo dostępu do informacji publicznej zostało w art. 61 Konstytucji zastrzeżone na rzecz obywateli. Regulacja ta – w ocenie Trybunału – nie ma charakteru przypadkowego. Zważyć bowiem należy na ściśle powiązanie prawa uzyskiwania informacji o organach i osobach pełniących funkcje publiczne z zasadą suwerenności narodu oraz prawami wyborczymi do organów władzy państwowej przysługującymi wyłącznie obywatelom polskim. Zgodnie z art. 4 Konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który może ją sprawować bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Obecne rozumienie zasady suwerenności narodu sprawującego władzę publiczną jest bezpośrednio związane z instytucją demokracji partycypacyjnej, która zakłada pełne uczestnictwo obywateli w działaniach państwa. Warunkiem koniecznym do realizacji praw i obowiązków obywateli w sferze publicznej, również za pośrednictwem instrumentu wyborów lub referendum,

<sup>272</sup> D. Pudzianowska, *Dostęp do informacji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 535.

<sup>273</sup> Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 55.

<sup>274</sup> *Ibidem*, s. 58 i przytoczone tam poglądy W. Sokolewicz i K. Wojtyczka.

jest możliwie najszersza wiedza o decyzjach podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz zachowaniach osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej przewidziane tylko dla obywateli jawi się zatem jako instrument umożliwiający korzystanie z pozostałych, zastrzeżonych dla tej grupy osób, praw politycznych, np. praw wyborczych. Nie oznacza to, że ustawodawca nie może rozszerzyć zakresu podmiotowego tego prawa na wszystkie zainteresowane podmioty, niemniej jednak przepis Konstytucji pełni w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony praw politycznych obywateli. Trybunał stwierdza zatem, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie „obywatelom”, a zatem osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim. Oznacza to, że stowarzyszenie nie ma legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej, dotyczącej tego prawa<sup>275</sup>.

W orzecnictwie sądów administracyjnych prezentowany jest zaś jednolity pogląd, że zawarte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie „każdy” oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne. Oznacza to więc poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 Konstytucji RP<sup>276</sup>, a zatem zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej. Zawężenie prawa do informacji jedynie do obywateli utrudniałoby realizację podstawowej zasady jawności informacji publicznej. Dotyczyłoby w istocie wyłącznie trybu wnioskowego, a więc niweczyłoby również zasadę równości.

Inne formy realizacji prawa do informacji, takie jak dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, ogłaszanie informacji w BIP czy udostępnianie ich w portalu danych albo poprzez wyłożenie lub wywieszenie, są formami zapewniającymi powszechność i ogólnodostępność danych. Podmioty zobowiązane musiałyby również każdorazowo szczegółowo weryfikować status wnioskodawcy, co godziłoby w zasadę szybkości i odformalizowania procedury. Ograniczenie prawa do informacji wyłącznie do obywateli w istocie stanowiłoby barierę dla realizacji kontroli społecznej i realnego udziału w życiu

<sup>275</sup> Postanowienie TK z 2.12.2015 r., SK 36/14, OTK Seria A 2015 nr 11 poz. 189.

<sup>276</sup> Zob. wyroki NSA z 15.11.2024 r., III OSK 747/23; z 18.11.2016 r., I OSK 1746/16; z 6.09.2016 r., I OSK 1172/16; z 18.02.2016 r., I OSK 2259/14, CBOSA.

publicznym. Szerokie podmiotowo ujęcie prawa do informacji ma więc istotne znaczenie dla zapewnienia przejrzystości działań państwa i powinno obejmować wszystkie osoby fizyczne i podmioty zbiorowe.

Na tym tle wskazać można trzy problematyczne obszary odnoszące się do kręgu podmiotów uprawnionych i zasady powszechności dostępu do informacji publicznej. Pierwszy dotyczy małoletnich oraz ubezwłasnowolnionych. Podzielić należy pogląd, że uprawnionymi do informacji publicznej są dzieci<sup>277</sup>. Takie podmiotowe otwarcie uwzględnia standard międzynarodowy<sup>278</sup>. W ich przypadku, a podobnie i u osób ubezwłasnowolnionych, czyli niemających pełnej zdolności do czynności prawnych, istotą rzeczy nie jest to, czy mogą skutecznie złożyć wnioski, ale to, czy mogą skutecznie samodzielnie dochodzić swoich praw w postępowaniu odwoławczym lub sądownoadministracyjnym. Osoby takie mają prawo pytać oraz składać wnioski. Podmioty obowiązane powinny rozpatrywać tego typu wnioski tak jak każde inne.

Czym innym natomiast jest sytuacja, gdzie wydanie decyzji administracyjnej wymaga zbadania zdolności tych osób do bycia stroną. Czym innym jest również kwestia formalnoprawnych możliwości dochodzenia prawa do informacji publicznej przez małoletniego, jeśli spotka go bezczynność lub odmowa ze strony podmiotu obowiązane<sup>279</sup>. Dlatego za zbyt daleko idący należy uznać pogląd, że wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez osobę małoletnią (albo ubezwłasnowolnioną) wymaga działania przedstawiciela ustawowego<sup>280</sup>. Postulować należy przyjęcie

<sup>277</sup> Zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 287; P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020, s. 49 i n. Z zastrzeżeniem, że osoby nieletnie nie mogą realizować uprawnień samodzielnie, a wyłącznie działając poprzez ustawowych przedstawicieli, zob. P. Szustakiewicz, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 2, nb 6.

<sup>278</sup> Zob. art. 13 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526. Zgodnie z tym przepisem dziecko będzie miało prawo do swobodnej wypowiedzi; prawo to ma zawierać swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkiego rodzaju, bez względu na granice, w formie ustnej, pisemnej bądź za pomocą druku, w formie artystycznej lub z wykorzystaniem każdego innego środka przekazu według wyboru dziecka.

<sup>279</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 50–51.

<sup>280</sup> Postanowienia NSA z 27.04.2017 r., I OSK 672/17; z 21.03.2017 r., I OSK 2500/16, CBOSA.

stanowiska, wedle którego osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych, a więc małoletni albo ubezwłasnowolnieni, mogą realizować przyznane im w u.d.i.p. uprawnienia samodzielnie, lecz dochodzić tych uprawnień przed organem lub sądem w trybie przepisów k.p.a. i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) mogą jedynie poprzez ustawowych przedstawicieli. Pamiętać też należy, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a posiedzenia te są jawne i dostępne<sup>281</sup>. Prawo do wstępu na takie posiedzenia przysługuje każdej osobie fizycznej, bez względu na wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania<sup>282</sup>.

W orzecznictwie zaczyna dominować jednak odrębne stanowisko. Zgodnie z nim w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej wnioskodawca będący osobą fizyczną musi być pełnoletni i nie może być ubezwłasnowolniony. Jako argument wskazuje się, że jedną z konsekwencji wniosku o udostępnienie informacji publicznej może być powstanie obowiązku finansowego wnioskodawcy na podstawie art. 15 ust. 1 u.d.i.p., zaś takiego obowiązku nie można nałożyć na osobę małoletnią. Skutek prawny wynikający z treści art. 15 ust. 1 u.d.i.p. dotyczy bowiem każdego wnioskodawcy. Tym samym samodzielne działanie osób małoletnich w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej nie jest dopuszczalne<sup>283</sup>. Taka argumentacja nie jest przekonująca. Zgodnie z art. 1a pkt 20 u.p.e.a. zobowiązanym może być osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić albo udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają. Zgodnie zaś z art. 18 u.p.e.a. w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie

<sup>281</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. i art. 18 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>282</sup> Zob. P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad...*, *op. cit.*, 2018 s. 130–131.

<sup>283</sup> Zob. wyrok NSA z 22.09.2023 r., III OSK 5312/21. Zob. też NSA, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku, Warszawa 2024, s. 115, <https://www.nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> (dostęp: 11.09.2025).

zastosowanie przepisy k.p.a. Zgodnie z art. 30 § 1 i 2 k.p.a. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli. W związku z tymi przepisami w świetle art. 98 § 1 Ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy to rodzice są przedstawicielami ustawowymi dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską. Jeżeli dziecko jest pod władzą rodzicielską obojga rodziców, każde z nich może działać samodzielnie jako przedstawiciel ustawy dziecka. Dzieci nieposiadające zdolności do czynności prawnych są zatem reprezentowane w postępowaniu przez swoich przedstawicieli ustawowych. Fakt ten nie zmienia tego, że nadal osoba uprawnioną bądź zobowiązaną jest dziecko. Tym samym dziecku można przyznać świadczenie i obciążyć obowiązkiem, np. podatkowym. Należy więc odróżnić okoliczność bycia stroną postępowania od reprezentacji w tym postępowaniu.

W sprawie o dostęp do informacji publicznej zobowiązanym w sprawie opłaty może być małoletni, dlatego że może on być zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Skoro małoletni może być zobowiązanym, to w toku postępowania egzekucyjnego reprezentowany powinien być przez przedstawiciela ustawowego – matkę lub ojca. Wystawiony na małoletniego tytuł wykonawczy powinien być doręczony temu przedstawicielowi ustawowemu. Potwierdza to art. 26 § 1e pkt 6 u.p.e.a., zgodnie z którym wierzyciel przekazuje organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informację dotyczącą imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji przedstawiciela ustawowego zobowiązanego, a zgodnie z art. 27 § 1 pkt 2 u.p.e.a. tytuł wykonawczy zawiera dane zobowiązanej osoby fizycznej i brak w nim danych dotyczących przedstawiciela ustawowego. Podsumowując, osoba małoletnia może być podmiotem praw i obowiązków podatkowych i nie ma przeszkód, aby w tytule wykonawczym zostały wpisane jej dane jako podmiotu, na którym ciąży zobowiązanie podatkowe<sup>284</sup>. Nie ma więc przeszkód, aby na osobę małoletnią nałożyć obowiązek uiszczenia opłaty zgodnie z art. 15 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>284</sup> Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 8.09.2022 r., III SA/Wa 210/22 oraz wyrok WSA w Warszawie z 17.03.2022 r., III SA/Wa 2604/21, CBOSA.

Drugi problem dotyczy wniosków anonimowych. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prezentowany jest pogląd, wedle którego wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może być anonimowy i niezależnie od formy wniesienia powinien zawierać wskazanie imienia i nazwiska (ewentualnie nazwy) wnoszącego oraz jego adres i treść żądania<sup>285</sup>.

Jednakże podzielić należy stanowisko odmienne wyrażone przez M. Wilbrandt-Gotowicz. Pod względem podmiotowym tryb wnioskowy obejmuje każdego, kto jest zainteresowany uzyskaniem informacji publicznej. Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje bowiem każdemu, z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p., a od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Wnioskujący nie musi zatem ujawniać żadnych informacji o sobie, tym samym na etapie wniosku może pozostać anonimowy<sup>286</sup>.

Jest to stanowisko obecne też w najnowszym orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że przepisy u.d.i.p. nie wymagają pełnego zidentyfikowania podmiotu wnioskującego. Wniosek można więc złożyć zarówno anonimowo, posługując się inicjałami, jak i pseudonimem. Wniosek nie może być natomiast anonimowy, gdy udostępnienie żądanych informacji wiąże się z poniesieniem kosztów, informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej lub rozpatrzenie wniosku wymaga wydania decyzji administracyjnej. W powyższych sytuacjach niezbędne jest zindywidualizowanie wnioskodawcy, w tym potwierdzenie złożenia wniosku przez jego podpisanie, własnoręcznie lub też za pomocą podpisu elektronicznego<sup>287</sup>.

Trzecim problemem na gruncie zasady powszechności dostępu jest kwestia wniosków pochodzących od organów władzy publicznej. W tym zakresie podzielić należy stanowisko, że podmioty władzy publicznej, w szczególności organy władzy publicznej, nie są podmiotem uprawnionym

<sup>285</sup> Zob. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 259–263 i dokonany tam przegląd orzecznictwa. Zob. też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 10, pkt 6, LEX. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 10.01.2019 r., II SAB/Ld 166/18.

<sup>286</sup> Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 10, pkt 2.

<sup>287</sup> Zob. wyrok NSA z 20.03.2025 r., III OSK 999/24; wyrok NSA z 17.10.2023 r., III OSK 1559/22; wyrok WSA w Warszawie z 14.08.2024 r., II SAB/Wa 78/24; wyrok WSA w Kielcach z 5.06.2024 r., II SAB/Ke 58/24, CBOSA.

z art. 61 Konstytucji RP<sup>288</sup>. Nie można utożsamiać pojęcia „każdego” z organem administracji publicznej, gdyż u.d.i.p. ma służyć do informowania obywateli o stanie „spraw publicznych”, a nie zdobywania przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest narzędziem kontroli społecznej. Przepisy u.d.i.p. statuują więc reguły, wedle których to podmioty spoza administracji mają kontrolować administrację. Natomiast nie jest ona ustawą, która pozwala administracji samej się kontrolować. Biorąc pod uwagę cel i sens ustawy o dostępie do informacji publicznej, przyjętej przecież dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej, należy wskazać, iż sformułowanie „każdy” oznacza każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego<sup>289</sup>. Odmienne stanowisko zakłada, że podmiotami uprawnionymi do wnioskowania o informacje publiczne mogą być także takie, które w innych sytuacjach mogą być podmiotami zobowiązanymi<sup>290</sup>.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej zostało stworzone z myślą o „rządzonych”, nie zaś o „rządzących”. Jest to uprawnienie, z którego mogą korzystać obywatele, ich grupy, stowarzyszenia, fundacje, parafie itd. właśnie dlatego, że chcą się dowiedzieć, jak sprawują władzę „rządzący”. Nie jest to jednak prawo, które wyklucza z grupy „rządzonych” te podmioty, które w ramach swoich działań same stają się „rządzącymi”<sup>291</sup>. Nie w wykluczaniu tu jednak rzecz, a w relacji władza – obywatel. W preambule ustawy zasadniczej wskazano, że „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. To obywatele, a nie władza, dysponują prawem do informacji publicznej. Władze – wykonawcza, ustawodawcza, sądownicza – mają zaś współdziałać,

<sup>288</sup> Tak też M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 290.

<sup>289</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 X 2009, Sygn. akt I OSK 508/09*, „Ius Novum”, 2010, 2, s. 195–196.

<sup>290</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2011, 9, s. 655.

<sup>291</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 33.

m.in. wymieniając się informacjami w granicach prawa ustrojowego. Prawo do informacji publicznej nie jest i nie powinno stać się narzędziem kontroli wewnątrzadministracyjnej. Dobrze oddaje to relacja administracji rządowej i samorządowej, gdzie przepisy prawa administracyjnego ustrojowego regulują szczegółowe zasady nadzoru i kontroli<sup>292</sup>, wyznaczone konstytucyjną zasadą decentralizacji. Mając na względzie praktyczne możliwości zadawania pytań przez organy administracji publicznej, przykładowo poprzez wnioski anonimowe wojewody do wójta gminy w przedmiocie wysokości nagród w urzędzie, należałoby tego typu działania kwalifikować jako formę nadużycia prawa do informacji publicznej.

Zasada powszechności obejmuje też prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które przysługuje każdemu. Dotyczy to zarówno informacji przekazanych na wniosek, jak i udostępnianych w BIP, na portalu danych lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego<sup>293</sup>. Zasadę powszechności polski ustawodawca implementuje z przepisów prawa unijnego, które jednak nie stanowi wprost o powszechności prawa jednostki, ale wskazuje na jego korelat – obowiązek państw członkowskich zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania bez ograniczeń podmiotowych<sup>294</sup>. Jak zauważają M. Garstka i G. Sibiga, pierwsza dyrektywa 2003/98/WE w swoim pierwotnym brzmieniu nie ustanawiała obowiązku zezwalania na ponowne wykorzystanie informacji, ale regulowała jedynie minimalny zestaw reguł. Unijny prawodawca dopiero w 2013 r. nałożył na państwa członkowskie wyraźny obowiązek ustanowienia możliwości ponownego wykorzystywania dokumentów<sup>295</sup>. Polski prawodawca taki obowiązek i powszechne prawo jednostki ustanowił więc wcześniej, uchwalając ustawę o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw

<sup>292</sup> Przede wszystkim ustawy samorządowe: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ale również Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

<sup>293</sup> Zob. art. 5 o.d.p.w.

<sup>294</sup> Zob. art. 3 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

<sup>295</sup> Zob. art. 1 pkt 3 dyrektywy 2013/37.



z 16.09.2011 r.<sup>296</sup> Zmianę na szczeblu unijnym dokonaną dyrektywą 2013/37 motywowano, wskazując, że decyzja w sprawie zezwolenia na ponowne wykorzystywanie pozostawała w gestii zainteresowanych państw członkowskich lub organów sektora publicznego. Niektóre państwa członkowskie wyraźnie połączyły prawo do ponownego wykorzystywania z prawem dostępu tak, że wszystkie ogólnodostępne dokumenty mogły być ponownie wykorzystywane. W innych państwach członkowskich związek między tymi dwoma zestawami przepisów był mniej wyraźny, co stanowiło źródło niepewności prawa. Dlatego dyrektywę 2003/98/WE należało zmienić tak, aby nakładała na państwa członkowskie wyraźny obowiązek zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów, z przewidzianymi wyjątkami<sup>297</sup>.

Równocześnie prócz wskazania, że każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, ustawodawca na potrzeby ustawy definiuje pojęcie „użytkowników”, którymi są osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, wykorzystujące ponownie informacje sektora publicznego lub dane prywatne<sup>298</sup>. Skoro ponownym wykorzystywaniem jest posługiwanie się informacjami sektora publicznego przez użytkowników, to właśnie z tą kategorią należy utożsamiać podmioty uprawnione na gruncie przepisów o.d.p.w.<sup>299</sup> Dlatego też podzielić trzeba nadal aktualne stanowisko P. Sitniewskiego, że treść przepisu, zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, należy traktować jako normę generalną zakazującą jakichkolwiek działań o charakterze dyskryminującym czy też wyłączającym określone grupy z poszczególnych kategorii w realizacji prawa do ponownego wykorzystywania. Przepis ten należy odczytywać następująco: każda osoba fizyczna, każda osoba prawna, właściwie reprezentowana stosownie do przepisów ustawowych oraz norm

<sup>296</sup> Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195. Zob. też G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, s. 72.

<sup>297</sup> Zob. motywy 7 i 8 preambuły dyrektywy 2013/37.

<sup>298</sup> Zob. art. 2 pkt 14 o.d.p.w.

<sup>299</sup> Tak też D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 178, czy też Ł. Nosarzewski, *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 147.

o charakterze statutowym, oraz każda jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej mają prawo bez żadnych dodatkowych warunków ponownie wykorzystywać informację sektora publicznego w trybie zarówno bezwnioskowym, jak i wnioskowym. Odmienne interpretacja prowadziła by do sytuacji, w której w jednym akcie prawnym ustawy obowiązywałyby dwie regulacje wzajemnie się wykluczające<sup>300</sup>.

Podobnie jak w przypadku prawa do informacji publicznej zasada powszechności wiąże się z trzema problematycznymi obszarami. Na gruncie ponownego wykorzystywania problemy te znajdują jednak częściowo odmienne rozwiązanie. Po pierwsze, osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych – jak małoletni i ubezwłasnowolnieni – także mogą samodzielnie realizować prawo do ponownego wykorzystywania, jednakże bez możliwości dochodzenia go przed organem lub sądem, gdyż w takim przypadku konieczne jest pośrednictwo ustawowych przedstawicieli. Jak wskazuje K. Chałubińska-Jentkiewicz, podmiotem uprawnionym do korzystania z informacji sektora publicznego w celu wtórnego korzystania jest każdy, czyli osoba fizyczna niezależnie od wieku i narodowości, a także osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Równocześnie niepełnoletni i ubezwłasnowolnieni nie mogą samodzielnie występować przed organami<sup>301</sup>.

Za nazbyt rygorystyczne należy więc uznać stanowisko P. Sitniewskiego, że „osoba fizyczna musi być w pełni praw cywilnych, gdyż ograniczona zdolność do czynności prawnych, bez względu na jej przyczynę, dyskwalifikuje taką osobę jako mogącą składać skuteczne oświadczenia woli. W obszarze ponownego wykorzystywania mamy do czynienia z prawem o charakterze użytkowym, które w swym charakterze należy analizować w kontekście bardziej swobody prowadzenia działalności gospodarczej niż prawa o charakterze wolnościowym. Nawet jeżeli celem ponownego wykorzystywania nie jest, co do zasady, wyłącznie działalność komercyjna, to jednak są to działania nacełowane na osiągnięcie określonego przysporzenia ekonomicznego, nawet jeżeli w ekonomicznym rozrachunku działalność ta nie jest dochodowa. W tego

<sup>300</sup> P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 116.

<sup>301</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (re-use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018, s. 184.

typu działaniach użytkownik, ale bardziej wnioskodawca, musi mieć pełną zdolność do podejmowania samodzielnie działań. Jego wniosek bowiem niesie ze sobą określone przyszłe, możliwe do dość precyzyjnego określenia skutki natury gospodarczej czy też ekonomicznej<sup>302</sup>. Wprawdzie złożenie oferty, którą wnioskodawca może przyjąć pod warunkiem złożenia skutecznego oświadczenia woli, prowadzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej, będącej jedną ze skutków wniosku, to jednak użytkownik nie zawsze musi występować przed organami i składać oświadczenia woli. Co więcej, na gruncie ponownego wykorzystywania także pierwszeństwo ma tryb bezwnioskowy, a więc co do zasady kontakt z organem będzie zdalny i dorozumiany.

Zgodnie z art. 12 ust. 1–3 o.d.p.w. warunki ponownego wykorzystywania określone przez podmiot zobowiązany w odniesieniu do informacji sektora publicznego udostępnianych w BIP podmiotu zobowiązanego, w portalu danych lub w inny sposób, np. na stronie internetowej, stanowią ofertę zawierającą te warunki. W takim przypadku ponowne wykorzystywanie informacji udostępnianych w ten sposób uważa się za przyjęcie przez użytkownika oferty. Co więcej, zgodnie z art. 11 ust. 5 o.d.p.w. brak informacji o warunkach ponownego wykorzystywania danych sektora publicznego opublikowanych w BIP lub portalu danych uważa się za ich udostępnianie do używania bez warunków. Jak zauważa G. Sibiga, w przypadku odpowiedzi na wniosek przyjęcie oferty przez jej adresata (wnioskującego użytkownika) następuje poprzez złożenie oświadczenia woli w określonym terminie. Natomiast w przypadku informacji udostępnionych w BIP, portalu danych lub innym systemie teleinformatycznym ustawodawca przewiduje przyjęcie oferty w sposób dorozumiany, poprzez skorzystanie przez użytkownika z prawa do ich ponownego wykorzystywania. W praktyce chodzić będzie o faktyczne rozpoczęcie ponownego użycia przez użytkownika (czyli dokonywanie czynności na informacjach), którego pierwszym etapem najczęściej będzie pobranie udostępnionych danych. W tym momencie użytkownik w sposób dorozumiany przyjmuje ofertę i akceptuje wszystkie warunki umowy zawarte w treści<sup>303</sup>. Nie ma przy tym przeszkód, aby stosować art. 14 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (k.c.), zgodnie z którym,

<sup>302</sup> Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu...*, op. cit., s. 118–119.

<sup>303</sup> Zob. też G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, op. cit., s. 193–194.

gdy osoba niezdolna do czynności prawnych zawarła umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, umowa taka staje się ważna z chwilą jej wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych. W takim przypadku do wykonania umowy dojdzie z chwilą pobrania i wtórnego użycia informacji sektora publicznego. Ponadto także i w trybie wnioskowym organ po rozpatrzeniu wniosku może przekazać informacje do ponownego wykorzystywania bez określania warunków, poinformować o braku informacji wskazanych we wniosku lub o braku możliwości ponownego wykorzystywania w przypadku posiadania informacji sektora publicznego przez wnioskodawcę<sup>304</sup>. W tych trzech przypadkach nie dojdzie do zastosowania k.p.a. bądź konieczności złożenia oświadczenia woli w przedmiocie oferty, a kontakt z organem zakończy się na złożeniu wniosku i uzyskaniu odpowiedzi. Nie ma więc podstaw prawnych, aby taki kontakt uniemożliwić małoletnim lub ubezwłasnowolnionym.

Drugi problem dotyczy wniosków anonimowych. O ile wnioski o dostęp do informacji publicznej mogą być anonimowe, to już wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego muszą zawierać informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy lub jego pełnomocnika w sposób lub w formie wskazanych we wniosku<sup>305</sup>. Podzielić należy stanowisko A. Piskorz-Ryń, zgodnie z którym „zasada anonimowości wnioskodawcy jest immanentnie związana z istotą dostępu do informacji publicznej, jako prawa politycznego służącego do kontroli władzy publicznej, pełniąc funkcję gwarancyjną. Nie tylko nie można żądać od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ale także procedura składania wniosku powinna zapewnić mu anonimowość. Uprawnienie to należy rozpatrywać w kontekście autonomii informacyjnej jednostki. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, statuującym wspomnianą zasadę w polskim porządku prawnym, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Podstawy takiej – w przypadku udostępnienia informacji publicznej – brak.

<sup>304</sup> Zob. art. 41 ust. 1 pkt 1–3 o.d.p.w.

<sup>305</sup> Zob. art. 39 ust. 3 pkt 2 o.d.p.w.

Na gruncie ponownego wykorzystywania zasada anonimowości nie funkcjonuje. Celem tego prawa nie jest bowiem kontrolowanie władzy publicznej i ma ono przede wszystkim charakter ekonomiczny. Polityczny charakter ponownego wykorzystywania jest związany przede wszystkim z zapewnieniem możliwości lepszego, efektywniejszego dostępu do informacji sektora publicznego, dzięki nowym funkcjonalnościom w produktach, dobrach lub usługach powstających w wyniku ich udostępnienia lub przekazania. Respektowanie zasady anonimowości na gruncie omawianego prawa nie ma więc uzasadnienia w związku z jego użytkowym charakterem. Ponowny użytkownik powinien być zindywidualizowany, on bowiem, realizując przysługujące mu prawo, otrzymuje informację wraz z uprawnieniem do jej wykorzystywania. Prawo to powinno więc przysługiwać wyraźnie określonego podmiotowi<sup>306</sup>.

Trzecim problemem są wnioski od organów władzy publicznej, bowiem na gruncie dostępu do informacji publicznej nie są one podmiotami uprawnionymi, gdyż tylko jednostki spoza administracji mogą ją monitorować, wykorzystując instrumenty dostępne w ramach kontroli społecznej. Prawo do ponownego wykorzystywania ma jednak ekonomiczny i użytkowy charakter, a nie jest uprawnieniem politycznym. Z samej jednak definicji ponownego wykorzystywania wynika, że jest to używanie informacji przez użytkowników w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych<sup>307</sup>. Organy władzy publicznej jako podmioty zobowiązane nie stosują więc przepisów o.d.p.w., wymieniając się danymi w ramach wykonywanych zadań publicznych. Równocześnie jednak zgodnie z art. 8 ust. 2 o.d.p.w. w przypadku, gdy ponowne wykorzystywanie jest dokonywane przez użytkowników będących podmiotami wykonującymi zadania publiczne w ramach działalności wykraczającej poza realizację takich zadań, warunki ponownego wykorzystywania lub opłaty za nie określa się na takich samych zasadach jak w przypadku innych użytkowników. Istnieje więc możliwość składania wniosków w trybie o.d.p.w. przez organy władzy publicznej, o ile ponowne wykorzystywanie będzie dotyczyło działalności

<sup>306</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 159–160.

<sup>307</sup> Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

wykraczającej poza realizację zadań publicznych. Jest to jednak możliwość wyłącznie teoretyczna.

Jak zauważa A. Piskorz-Ryń, ustawodawca dopuszcza więc sytuację, w której użytkownikiem jest podmiot realizujący zadania publiczne w ramach działalności wykraczającej poza realizację tych zadań. W polskim porządku prawnym sytuacja taka w praktyce w zasadzie nie będzie występowała ze względu na brak możliwości wykonywania przez podmiot publiczny innych zadań<sup>308</sup>. Ponadto podzielić trzeba stanowisko M. Jaśkowskiej, że przez ponowne wykorzystywanie należy rozumieć użycie informacji przez inny podmiot niż ten, który ją wytworzył<sup>309</sup>.

Zasada powszechności dotyczy też dostępu do informacji o środowisku i stanowi fundament udziału społeczeństwa w sprawach z tego zakresu<sup>310</sup>. W świetle art. 74 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Przepis ten ustanawia powszechne uprawnienie dla każdego. Wywodzi się ono z zasady suwerenności narodu i art. 4 Konstytucji RP. Ponadto wiąże się z gwarancjami wyrażonymi w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP dotyczącymi wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także prawem dostępu do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji RP.

Zasada powszechności dostępu znajduje też potwierdzenie w aktach prawa międzynarodowego i wspólnotowego. W skali międzynarodowej podstawowym dokumentem jest Konwencja z Aarhus, formalnie włączona do źródeł prawa unijnego. W jej preambule podkreślono, że poczynione uzgodnienia mają m.in. na celu wzmocnienie powszechnej wiedzy społeczeństwa o rozstrzygnięciach mających wpływ na środowisko i zrównoważony rozwój. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konwencji z Aarhus władze publiczne, w ramach ustawodawstwa krajowego, w odpowiedzi na żądanie mają przedstawić informacje dotyczące środowiska wraz z kopią dokumentacji.

<sup>308</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 160.

<sup>309</sup> M. Jaśkowska, *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, tom 2, Wrocław 2014, s. 288, cyt. za A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 160.

<sup>310</sup> Zob. M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013, s. 16.

Udostępnienie musi następować bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu oraz w żądanej formie, chyba że uzasadnione jest otrzymanie danych w inny sposób lub informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie.

Powszechność dostępu wynika też z postanowień prawa unijnego. W świetle art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE władze publiczne państw członkowskich UE są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 166/2006 ustanowiono zintegrowany Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń na poziomie Wspólnoty (europejski PRTR) w postaci publicznie dostępnej elektronicznej bazy danych. Dostęp do informacji z tego rejestru jest powszechny. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Nr 166/2006 Komisja Europejska z pomocą Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska zapewnia publiczną dostępność europejskiego PRTR bezpłatnie poprzez Internet. W przypadku gdy informacje zawarte w europejskim PRTR nie są łatwo dostępne dla społeczeństwa drogą elektroniczną, dane Państwo Członkowskie oraz Komisja Europejska mają umożliwić elektroniczny dostęp w publicznie dostępnych miejscach.

Z kolei na mocy art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 odsyła się do stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 do wszelkich złożonych przez wnioskodawcę – każdą osobę fizyczną lub prawną – wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, będących w posiadaniu instytucji lub organów UE, bez dyskryminacji z powodu obywatelstwa, narodowości lub miejsca zamieszkania, a w przypadku osób prawnych – bez względu na zarejestrowaną siedzibę lub faktyczne główne miejsce prowadzenia działalności.

W prawie krajowym, w związku z art. 81 Konstytucji RP, podstawowe znaczenie mają przepisy u.u.i.ś. Jako punkt wyjścia utrzymano w nich założenie, że prawo dostępu przysługuje każdemu, a więc bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania, wykształcenie, interes prawny lub faktyczny związany z informacją lub sprawą czy jakiegokolwiek inne kryteria. Dostępu do informacji o środowisku nie wolno uzależniać od przeznaczenia, dla jakiego informacja ta mogłaby być wykorzystywana. Sprzyja to też realizacji prawa do dobrej

administracji<sup>311</sup>. W ustawie nie rozstrzygnięto kwestii wpływu zdolności do czynności prawnych w stosunku do możliwości korzystania z tego uprawnienia. Podzielić należy stanowisko, że ograniczenie prawa do informacji o środowisku tylko do osób pełnoletnich byłoby rozwiązaniem zbyt daleko idącym i niezgodnym z intencją ustawodawcy<sup>312</sup>.

Podobnie jak w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej uprawnionymi będą także osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych jak niepełnoletni i ubezwłasnowolnieni. Dotyczy to wyłącznie możliwości złożenia wniosku, a nie skutecznego samodzielnego dochodzenia prawa w postępowaniu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym. Dlatego zbyt rygorystyczny jest pogląd, wedle którego w przypadku otrzymania przez organ wniosku o udzielenie informacji o środowisku pochodzącego od osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych organ powinien wezwać stronę do wykazania, że przedstawiciel ustawowy wyraził na nią zgodę, pod rygorem uznania czynności za bezskuteczną. Wedle tego stanowiska brak odpowiedzi na wezwania skutkować powinien sytuacją, jakoby wniosek nie został w ogóle złożony, a organ nie ma obowiązku udzielenia informacji<sup>313</sup>.

Podmiotem prawa do informacji jest każdy, czyli odnosi się ono zarówno do obywateli, jak i cudzoziemców, nie ma też przeszkód do uznania, że przysługuje ono także osobom prawnym – oczywiście o ile kwestie ochrony środowiska należą do ich zakresu działania. Prawo to zostało ujęte w sposób abstrakcyjny, pozwalając każdemu na uzyskiwanie wszelkich informacji, które nie zostały przez ustawę wykluczone z udostępniania<sup>314</sup>. Choć podmiotem uprawnionym z tytułu tego prawa jest każdy, to już podmiot zobowiązany nie został wprost w tym przepisie wskazany. Zestawienie regulacji ust. 3 z innymi ustępami art. 74 może prowadzić do wniosku, że podmiotem

<sup>311</sup> Szerzej zob. A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Dostęp do informacji o środowisku naturalnym człowieka a realizacja prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Środowisko”, 2010, 4, s. 68–74.

<sup>312</sup> J. Ruszewski, *Dostęp do informacji o środowisku*, „Prokuratura i Prawo”, 2005, 9, s. 115.

<sup>313</sup> Zob. M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 18.

<sup>314</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 74, pkt 8 i literatura tam wskazana.



zobligowanym są władze publiczne<sup>315</sup>. Potwierdza to art. 8 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. wskazujący, że to władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które znajdują się w posiadaniu władz publicznych lub są dla nich przeznaczone w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej. Ponadto władze publiczne są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie. Przypomnieć trzeba, że przepis ten w obecnym brzmieniu obowiązuje od 1.01.2017 r. i został wprowadzony Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>316</sup>. Wedle wcześniejszego, pierwotnego brzmienia, katalog podmiotów zobowiązanych był węższy i obejmował organy administracji, które były zobligowane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone.

### 2.1.5. ZASADA OTWARTOŚCI KATALOGU PODMIOTÓW ZOBOWIĄZANYCH

Zasadę powszechności dostępu, która obejmuje wymiar podmiotowy, dopełnia zasada otwartości katalogu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Wpisuje się ona w konstytucyjną jawność informacji publicznej. W innym ujęciu jest to zasada podążania obowiązku udzielenia informacji publicznej za wykonywaniem zadań publicznych lub wydatkowaniem publicznych środków<sup>317</sup> lub zasada powszechności podmiotowej rozumiana jako szerokie ujęcie strony zobowiązanej informacyjnie<sup>318</sup>. W myśl tej zasady – niezależnie od formy własności lub struktury – strona

<sup>315</sup> M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 74, pkt 3.

<sup>316</sup> Dz.U. 2015 poz. 1936.

<sup>317</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019, s. 812.

<sup>318</sup> Zob. K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019, s. 47 i n.

zawsze, gdy wykonuje zadania publiczne lub dysponuje pieniędzmi publicznymi, powinna udostępnić w tym zakresie informację publiczną. Jest to więc kolejna zasada dyrektywalna związana z nakazem konkretnego postępowania. Obowiązek informacyjny spoczywa zatem nie tylko na władzy publicznej czy organie administracji publicznej, lecz również na każdym podmiocie, w tym podmiocie prywatnym, który wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym. Ustawowe pojęcie „zadania publiczne” użyte w art. 4 u.d.i.p. w przeciwieństwie do pojęcia „zadania władzy publicznej” z art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy. Tak rozumiane zadanie publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyja osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie takich zadań zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Tak więc ustawowe wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego. Obowiązek informacyjny spoczywa nie tylko na władzy publicznej, lecz także każdym podmiocie, który wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym<sup>319</sup>. Zadania publiczne są obowiązkami, jakie stawia przed administracją publiczną obowiązujące ustawodawstwo. Równocześnie są więc celami, jakie administracja powinna realizować. W tym kontekście trzeba zauważyć, że są one przypisywane różnym podmiotom, nie tylko organom, ale też jednostkom organizacyjnym, jak np. jednostkom samorządu terytorialnego<sup>320</sup>. Do udzielania informacji publicznej zobowiązane mogą być nawet podmioty prywatne, nie tylko władza publiczna czy organy administracji publicznej.

Jak wielokrotnie już podkreślały sądy: „Pojęcie informacji publicznej należy wiązać bezpośrednio z wykonywaniem przez jej dysponentów zadań publicznych (na co wprost wskazuje treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Wykonywanie zadań publicznych jest z istoty rzeczy ukierunkowane na realizację celów publicznych, a aksjologicznym uzasadnieniem kreowania przez prawodawcę w porządku prawnym prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu

<sup>319</sup> *Ibidem*, s. 812–814.

<sup>320</sup> Zob. J. Zimmermann, *Alfabet prawa...*, *op. cit.*, s. 291.

demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). U podstaw normatywnej kategorii informacji publicznej leżą zatem wartości związane z wykonywaniem zadań publicznych, a tym samym z realizacją szeroko rozumianych celów publicznych<sup>321</sup>. Z kolei majątkiem publicznym będzie majątek, który niezależnie od charakteru podmiotu będącego jego właścicielem zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego, w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania, również odpłatnego, które jest regulowane także lub wyłącznie prawem administracyjnym<sup>322</sup>. W obrębie tak zdefiniowanego majątku publicznego znajdzie się więc zarówno mienie komunalne – rozumiane szerzej jako mienie samorządowe – jak i mienie państwowe, które obejmuje nie tylko własność i prawa majątkowe Skarbu Państwa, ale też państwowych osób prawnych<sup>323</sup>. Do dysponowania majątkiem publicznym odnosi się również ustawa<sup>324</sup>.

Jak wskazuje M. Rypina: „Zadania publiczne mogą być wykonywane zarówno w formach władczych, jak i niewładczych i to zarówno przez organy administracji publicznej zasadniczo dysponujące władztwem, jak i przez podmioty niedysponujące władztwem, w tym przez podmioty prywatne. Zadania publiczne są w doktrynie najogólniej ujmowane jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i leżą w interesie ogólnospołecznym. Zadania publiczne mogą być więc wykonywane przez wspólnotę publicznoprawną (państwo, jednostkę samorządu terytorialnego) samodzielnie (za pomocą organów albo specjalnie utworzonych w tym celu instytucji publicznych), ale mogą być też powierzane do realizacji innym podmiotom (podmiotom prywatnym). O tym, czy mamy do czynienia z zadaniem publicznym, czy też nie, zawsze będzie decydować albo wprost odpowiedni przepis prawa, albo odpowiednia decyzja administracyjna lub umowa powierzająca

<sup>321</sup> Zob. przykładowo wyroki NSA z 20.11.2024 r., III OSK 6136/21; z 17.10.2024, III OSK 4938/21; z 25.04.2024 r., III OSK 941/23, CBOSA.

<sup>322</sup> J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 290.

<sup>323</sup> *Ibidem*, s. 293. Wąskie rozumienie mienia komunalnego obejmuje własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Wynika ono z art. 43 Ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

<sup>324</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

określonemu podmiotowi wykonywanie tych zadań w interesie ogólnospołecznym<sup>325</sup>. Majątek publiczny zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej należy rozumieć w ujęciu szerokim jako obejmujący ogół praw i obowiązków majątkowych. Dysponowanie majątkiem publicznym w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. przez podmioty prywatne musi mieć na celu wykonywanie powierzonych wraz z tym mieniem zadań publicznych<sup>326</sup>.

Pewnym ograniczeniem zasady otwartości podmiotowej jest zobowiązanie do udostępnienia informacji publicznej wyłącznie jej posiadaczom. Nie wynika to z Konstytucji RP, ale z ustawy. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są bowiem podmioty, będące w ich posiadaniu, określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.<sup>327</sup> Adresat wniosku jest zatem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, jeżeli ją ma, bez względu na to, czy wiąże się ona z zakresem jego kompetencji, czy też jest informacją uzyskaną od innych podmiotów. Tym samym obowiązek informacyjny podmiotu zobowiązanego nie musi być adekwatny do zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania daną informacją<sup>328</sup>. Obowiązek realizacji wniosków przez podmioty obowiązane istnieje więc nawet wtedy, gdy nie wytworzyły one tych informacji. Zasada ta ma ogromne znaczenie dla wnioskodawców, którzy rzadko kiedy posiadają wystarczającą wiedzę na temat struktury administracji i obowiązujących w niej zasad<sup>329</sup>. Posiadanie informacji jest identyfikowane z istnieniem określonego stanu faktycznego, gdzie bezpośrednio w dyspozycji konkretnego organu (podmiotu), do którego występuje z wnioskiem żądający, znajdują się przedmiotowe informacje. Tym samym, jeżeli zobowiązany nie posiada danych, jest to równoznaczne z niemożnością spełnienia obowiązku.

Identyfikacja zasobu informacyjnego i stanu posiadania następuje w różny sposób. Posiadanie może wynikać z obowiązku prawnego lub realizacji określonych zadań publicznych. Zobowiązany może też posiadać informacje,

<sup>325</sup> M. Rypina, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022, s. 94–95 i 98.

<sup>326</sup> *Ibidem*, s. 102 i 115.

<sup>327</sup> Zob. art. 4 ust. 3 u.d.i.p.

<sup>328</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 4, pkt 6.

<sup>329</sup> Zob. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 138 i n.

ponieważ zostały mu przekazane przez inny podmiot<sup>330</sup>. Fakt, że dana informacja wytworzona została przez inny podmiot, nie zwalnia organu od jej udostępnienia<sup>331</sup>.

Tym samym dla realizacji obowiązku informacyjnego istotne znaczenie ma to, czy dany podmiot posiada informację publiczną. Organ ma obowiązek udostępnienia informacji tylko wtedy, gdy jest w jej posiadaniu. Nie ma natomiast takiego obowiązku, gdy wnioskowanej informacji nie posiada i to także wówczas, gdy powinien ją posiadać. Powyższe oznacza, że nieposiadanie wnioskowanej informacji publicznej stanowi negatywną przesłankę udostępnienia owych danych, co uniemożliwia pozytywne załatwienie wniosku o dostęp do informacji publicznej<sup>332</sup>. Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanej informacji musi jednak odbywać się z zachowaniem ogólnych, powszechnie akceptowanych standardów proceduralnych, wynikających chociażby z zasad dobrej administracji. Stanowisko podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej powinno zatem zawierać takie dane, które pozwolą na ocenę rzetelności twierdzenia o nieposiadaniu wnioskowanych dokumentów. Wnioskodawca nie może być pozbawiony należytej mu ochrony, a mogłoby to mieć miejsce, gdyby samo ogólnikowe twierdzenie podmiotu zobowiązanego o nieposiadaniu żądanych informacji zwalniało z zarzutu beczynności w ich udostępnieniu. Akcentuje się przy tym, że powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych dokumentów powinno być nie tylko jasne i konkretne, ale także zawierać wyjaśnienie, dlaczego organ nie posiada żądanych informacji, mimo że powinien nimi dysponować. Przedstawione informacje powinny być na takim poziomie szczegółowości, który pozwoli sądowi dokonać oceny, czy prawdopodobne jest, że podmiot zobowiązany rzeczywiście nie posiada żądanej informacji publicznej, mimo że powinien nią dysponować<sup>333</sup>.

Tym samym zwolnienie się z obowiązków nałożonych przepisami u.d.i.p w przypadku powoływania się na fakt nieposiadania wnioskowanej informacji

<sup>330</sup> Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 4, pkt 39–41.

<sup>331</sup> Wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 3401/18, CBOSA.

<sup>332</sup> Wyrok NSA z 27.11.2024 r., III OSK 1332/24, CBOSA.

<sup>333</sup> Wyrok NSA z 23.02.2024 r., III OSK 46/23, CBOSA.

publicznej polegać powinno po pierwsze – na złożeniu przez podmiot zobowiązany wobec wnioskodawcy jasnego oświadczenia o nieposiadaniu takich dokumentów, a po drugie – na uwiarygodnieniu tego faktu<sup>334</sup>.

Posiadanie informacji wiąże się z jednym z progowych kryteriów prawa dostępu do informacji według ETPCz, którym jest gotowość i dostępność informacji. Dochodząc do wniosku, że odmowa dostępu stanowić może naruszenie art. 10 EKPCz, ETPCz uwzględniał fakt, czy żądane informacje były „gotowe i dostępne” i nie wymagały gromadzenia żadnych danych<sup>335</sup>. Nie można bowiem oczekiwać od podmiotu zobowiązanego udzielenia informacji niebędącej w jego dyspozycji<sup>336</sup>, a tym bardziej nie można żądać wytworzenia żądanej informacji, z istotnym wyjątkiem dotyczącym informacji przetworzonej. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym – informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W tym przypadku uregulowano w istocie dwa wyjątki od dwóch różnych zasad. Pierwszy dotyczy zasady udostępniania posiadanych informacji, gdyż z istoty informacji przetworzonej wynika, że musi ona być wytworzona na potrzeby indywidualnej sprawy, a więc nie znajduje się w posiadaniu adresata w chwili wpływu wniosku.

W doktrynie i orzecznictwie obszernie już wyjaśniano treść pojęcia informacji przetworzonej, kreując definicje sensu stricto i *sensu largo*. W tym pierwszym ujęciu definiowano ją jako informację publiczną, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków na podstawie posiadanych danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Opracowaniu tej informacji musi towarzyszyć wysiłek intelektualny, którego miernikiem jest kryterium złożoności zastosowanych środków, technik i metod koniecznych dla wykreowania nowej informacji. Jeśli pojawiały się inne definicje informacji przetworzonej, to ich wspólnym elementem było intelektualne

<sup>334</sup> Wyrok NSA z 25.09.2020 r., I OSK 302/20, CBOSA.

<sup>335</sup> Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, § 169–170. Zob. także wyrok ETPCz z 14.04.2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05, § 36 oraz decyzja ETPCz z 6.01.2015 r. w sprawie *Weber przeciwko Niemcom*, skarga nr 70287/11, § 26.

<sup>336</sup> Wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 832/19, CBOSA.

zaangażowanie podmiotu zobowiązanego (jego pracowników) w przygotowanie tej jakościowo nowej informacji. Przetworzeniem w tym procesie były różne czynności dotyczące odpowiedniego zestawienia informacji, zsumowania lub innego opracowania, samodzielnego ich zredagowania, związane z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez wnioskodawcę samodzielnej interpretacji i oceny. Przetworzenie informacji wiąże się zawsze z dodatkową pracą podmiotu zobowiązanego, z podejmowaniem pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o informacje proste. Podstawowym elementem przetwarzania jest zatem analizowanie danych<sup>337</sup>.

W szerszym ujęciu informacja przetworzona składa się z sumy informacji prostych. W niektórych przypadkach bowiem adresat wniosku jest zobowiązany do przeglądu – czasami przekształcenia materiałów źródłowych – wielu informacji prostych, koniecznych dla sporządzenia informacji żądanej przez wnioskodawcę. Wymaga to od adresata wniosku angażowania zasobów koniecznych do prawidłowego funkcjonowania. Nie ulega wątpliwości, że taka sytuacja wymaga podjęcia działań organizacyjnych i włączenia środków osobowych, które zakłócają normalny tok funkcjonowania i powodują trudności w realizowaniu zadań. Informację wytworzoną w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, także uznaje za informację przetworzoną. Powstały w wyniku takich działań zbiór nie istnieje w chwili wystąpienia z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Jest to zatem informacja przygotowana niejako specjalnie dla wnioskodawcy, wedle wskazanych przez niego kryteriów, na podstawie pierwotnego zasobu danych<sup>338</sup>.

Drugi wyjątek dotyczy zasady bezwarunkowości prawa do informacji publicznej, gdyż żądanie w zakresie informacji przetworzonej wymaga wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Podobnie jak w przypadku zasad dostępu do informacji publicznej, krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania danych dotyczących środowiska

<sup>337</sup> Zob. szeroki przegląd doktryny i orzecnictwa w E. Jarzęcka-Siwik, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 3, pkt 6.

<sup>338</sup> *Ibidem*, pkt 7.

został wyznaczony według zasady otwartego katalogu. W art. 74 Konstytucji RP mowa jest o władzach publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu społeczeństwu i przyszłym pokoleniom i które zobowiązane są do ochrony środowiska. Także władze publiczne wspierać mają działania obywateli w tym zakresie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej. Władze publiczne są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie.

Istotne dla określenia kręgu podmiotów zobowiązanych na gruncie u.u.i.ś jest zatem pojęcie „władz publicznych”. Zostało ono zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 15a u.u.i.ś., zgodnie z którym przez władze publiczne rozumie się: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Kluczowe dla omawianej zasady jest jednak zdefiniowanie w art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. a–c u.u.i.ś. pojęcia organu administracji, przez które rozumie się nie tylko organy administracyjne sensu stricto jak ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, czy Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego w zakresie przyjmowania, w drodze zarządzenia, aktów podlegających strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, ale także inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony, a to już jest katalog otwarty.

Oparcie katalogu podmiotów zobowiązanych na pojęciu „władz publicznych” i zmiana definicji organu administracji nastąpiły dopiero nowelą z 9.10.2015 r.<sup>339</sup> Wcześniej art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b u.u.i.ś. brzmiał następująco: „[...] inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie

<sup>339</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 1936.



porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony”. W uzasadnieniu do projektu noweli argumentowano, że „wskażanie «władz publicznych» jako podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz rozszerzenie zakresu podmiotowego definicji «organu administracji» wynika z konieczności powiększenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. Dyrektywa stanowi, że obowiązane do udostępniania takich informacji są organy władzy publicznej, i definiuje te organy jako rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska, oraz osobę fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub jednej z osób, o których mowa wyżej. Zmiana w art. 3 ust. 1 pkt 9 lit. b, polegająca na usunięciu wyrażenia «gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień», ma charakter redakcyjny, gdyż podmioty w ramach administracji powołane są z mocy prawa lub na podstawie porozumień i nie ma potrzeby tego faktu dookreślać”<sup>340</sup>. O ile uzasadnienie wprowadzania definicji „władz publicznych” nie budzi wątpliwości, to uzasadnienie zmiany w definicji „organu administracji” wyjaśniane redakcyjnym charakterem pozostawia niedosyt.

Szersze tło noweli wskazywane jest w doktrynie. Wedle stanowiska prezentowanego przez T. Filipowicza, W. Jacyno, J. Rewkowską zmiana spowodowana została koniecznością rozwiania pojawiających się w praktyce wątpliwości co do kręgu podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji o środowisku na podstawie przepisów ustawy<sup>341</sup>.

<sup>340</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3677, Sejm VII kadencji, s. 41, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3677> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>341</sup> T. Filipowicz, W. Jacyno, J. Rewkowska, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, art. 3, nb 11.

Do kwestii tego rodzaju odniósł się TSUE w wyroku z 19.12.2013 r., C-279/12 TSUE, w którym wskazano, że organami władzy publicznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2003/4/WE są podmioty będące – z punktu widzenia strukturalnego – organami władzy administracyjnej, czyli stanowią sytuującą się na dowolnym ich szczeblu część składową administracji publicznej lub władzy wykonawczej państwa. Ta pierwsza kategoria obejmuje wszystkie podmioty prawa publicznego, które zostały ustanowione przez dane państwo i w odniesieniu do których tylko to państwo może podjąć decyzję o rozwiązaniu.

Z kolei określona w art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy 2003/4/WE kategoria organów władzy publicznej obejmuje organy administracyjne w sensie funkcjonalnym, czyli podmioty prawa publicznego lub prywatnego, którym na podstawie mającego do nich zastosowanie systemu prawnego powierzono zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska, i którym to podmiotom przyznano uprawnienia wychodzące poza zakres norm mających zastosowanie w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego. Aby ustalić, czy podmioty takie jak będące stroną sporu spółki wodne mogą zostać uznane za podmioty prawne sprawujące na mocy prawa krajowego „publiczne funkcje administracyjne” – w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy 2003/4/WE – należy zbadać, czy podmiotom tym przyznano – w mających do nich zastosowanie przepisach prawa krajowego – uprawnienia wychodzące poza normy obowiązujące w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego<sup>342</sup>. W świetle tego wyroku dokonana nowelizacja ustawy w zakresie definicji „organu administracji” spowodowała, że dotychczasowe wątpliwości zostały, jeśli nie całkowicie rozwiązane, to z pewnością zminimalizowane, zaś katalog podmiotów mieszczących się w definicji organu administracji został nowelą poszerzony<sup>343</sup>. Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji dotyczących środowiska jest zatem otwarty i dynamiczny. Mogą nimi być wszystkie podmioty prawa publicznego lub prywatnego,

<sup>342</sup> Wyrok TSUE z 19.12.2013 r., *Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner*, C-279/12, Legalis, nr 745545.

<sup>343</sup> T. Filipowicz, W. Jacyno, J. Rewkowska, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, op. cit., art. 3, nb 11.

które wykonują z mocy prawa lub na podstawie porozumień powierzone zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony.

Na zakończenie warto podkreślić odrębność prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Katalog podmiotów obowiązanych w tym przypadku jest zamknięty i dotyczy podmiotów według kryterium dysponowania majątkiem publicznym. Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania są jednostki sektora finansów publicznych, inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, pozostające pod wpływem sektora publicznego, a także przedsiębiorstwa publiczne, choć w ograniczonym zakresie<sup>344</sup>.

### 2.1.6. ZASADA RÓWNEGO TRAKTOWANIA

Zasada równego traktowania silnie wiąże się z zasadą powszechności i jest jedną z zasad praw informacyjnych. Określa ona dyrektywę zakazującą dyskryminacji osób realizujących prawa informacyjne na jakiejkolwiek podstawie. Na zakaz dyskryminacji zwraca uwagę art. 2 Konwencji z Tromso<sup>345</sup>. W innym ujęciu to prawa informacyjne urzeczywistniają zasadę równości. Zwrócono na to uwagę w Deklaracji z Brisbane, gdzie zapisano, że prawo do informacji w pełni przyczynia się do upełnomocnienia ludzi, zwiększenia zaufania społecznego i promowania równości wszystkich grup społecznych, w tym kobiet i ludności autochtonicznej. Udostępnianie informacji w lokalnych językach i w formie, które są łatwo zrozumiałe dla różnorodnych odbiorców, sprzyja likwidowaniu nierówności w dziedzinie technologii cyfrowej i wiedzy<sup>346</sup>.

<sup>344</sup> Zob. art. 3 o.d.p.w.

<sup>345</sup> Art. 2.1 Konwencji z Tromso: *Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.*

<sup>346</sup> Deklaracja z Brisbane, zob. tłumaczenie: <https://informacjapubliczna.org/analysis/deklaracja-z-brisbane/> (dostęp: 30.09.2025).

Na zasadę równości zwraca się szczególną uwagę w Konwencji z Aarhus, która w ramach postanowień ogólnych przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa, aby osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowieniami konwencji nie były w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. W ramach postanowień Konwencji społeczeństwu przysługuje dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, bez względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej – bez względu na to, gdzie jest jej miejsce rejestracji lub rzeczywisty ośrodek prowadzonej działalności<sup>347</sup>.

W kontekście dostępu do wymiaru sprawiedliwości wskazano, że procedury odwoławcze przewidywać mają odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze i powinny być bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty<sup>348</sup>. Nierówności w obrębie Wspólnoty odnośnie do dostępu do informacji o środowisku lub warunków konkurencji były też przyczyną harmonizacji prawa do informacji o środowisku na szczeblu unijnym<sup>349</sup>.

Na zasadę równości zwraca uwagę K. Tomaszewska, wskazując, że ogólnie określana kategoria równości jest zjawiskiem towarzyszącym jednostkom w życiu codziennym. Identyfikowana przez pryzmat niedyskryminacji podmiotów w rozmaitych sytuacjach życiowych jest stanem oczekiwanym, zjawiskiem pożądanym, podlegającym ochronie zagwarantowanej w art. 6, art. 32 i art. 33 ust. 3 Konstytucji RP oraz w regulacjach odnoszących się do poszczególnych sfer życia obywateli<sup>350</sup>. Zgodnie z regulacją konstytucyjną Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju<sup>351</sup>. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym

<sup>347</sup> Zob. art. 3 ust. 8 i 9 Konwencji z Aarhus.

<sup>348</sup> Zob. art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

<sup>349</sup> Zob. motyw 7 preambuły dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>350</sup> Zob. K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 58–59.

<sup>351</sup> Zob. art. 6 ust. 1 Konstytucji RP.

z jakiegokolwiek przyczyny<sup>352</sup>. Organy administracji publicznej prowadzić więc mają każde postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się nie tylko zasadami proporcjonalności i bezstronności, ale również równego traktowania<sup>353</sup>.

Na gruncie dostępu do informacji publicznej od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>354</sup>. Analogicznie od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie także nie wymaga się wykazania tych interesów<sup>355</sup>.

Z prawa do informacji skorzystać może więc każdy na określonych w ustawie zasadach, przy jednoczesnym braku uprzywilejowania podmiotów o szczególnym statusie bądź wyodrębniania szczególnych uprawnień określonej kategorii podmiotów<sup>356</sup>. Zasada równości wynika zatem z wyeliminowania przepisów preferujących lub dyskryminujących określone podmioty w zakresie dostępu do informacji<sup>357</sup>. W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy u.d.i.p., co oznacza, że to ta ustawa ma być podstawowym narzędziem uzyskiwania informacji, także dla prasy<sup>358</sup>. W polskim porządku prawnym ustawodawca nie uprzywilejowuje więc w żaden sposób dziennikarzy i nie widzi podstaw, aby mieli oni dostęp do informacji publicznej na innych zasadach niż zwykli obywatele<sup>359</sup>.

<sup>352</sup> Zob. art. 32 Konstytucji RP.

<sup>353</sup> Zob. art. 8 § 1 k.p.a.

<sup>354</sup> Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>355</sup> Zob. art. 13 u.u.i.ś.

<sup>356</sup> Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 145.

<sup>357</sup> Zob. M. Jabłoński, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2008, 1–2, s. 6.

<sup>358</sup> Zob. art. 3a Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. 2018 poz. 1914. Zob. też M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 122.

<sup>359</sup> Zob. J. Sobczak, *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2008, 1, s. 17–18. Zob. też Ł. Nosarzewski, *Dostęp prasy do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum”, 2025, 1(19), s. 96 i n.

Również z faktu bycia radnym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie wynikają z przepisów u.d.i.p. żadne dodatkowe uprawnienia<sup>360</sup>. Nie ma znaczenia prawnego dla sprawy okoliczność, że składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest jednocześnie radnym w gminie<sup>361</sup>. Podobnie w przypadku posła czy senatora, jeśli złożą oni wniosek w oparciu o u.d.i.p. Posiadanie tego szczególnego statusu nie wyklucza bowiem z katalogu podmiotów mogących wnioskować o udostępnienie informacji publicznej na ogólnych zasadach prawa do informacji<sup>362</sup>. Dotyczy to również dostępu do informacji o środowisku.

Szerszego omówienia wymaga zasada równego traktowania na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania. W tym przypadku zasada równego traktowania to zarówno zasada niedyskryminacji, jak i zasada niewyłączności. Pierwsza z nich wynika wprost z art. 8 o.d.p.w., zgodnie z którym podmiot zobowiązany w porównywalnych sytuacjach udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania na takich samych zasadach. Dotyczy to również użytkowników ze sfery publicznej – w ramach działalności wykraczającej poza realizację zadań publicznych – których obejmują warunki i opłaty za ponowne wykorzystywanie na takich samych zasadach jak w przypadku innych użytkowników. Warto przy tym zaznaczyć, że wymiana informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych jest wyłączona z zakresu przedmiotowego ponownego wykorzystywania<sup>363</sup>.

Zasada niedyskryminacji została też uregulowana przez unijnego prawodawcę, który przesądził, że żadne mające zastosowanie warunki ponownego wykorzystywania dokumentów nie mogą dyskryminować porównywalnych kategorii ponownego wykorzystywania, w tym w wymiarze transgranicznym. Jeżeli dokumenty są ponownie wykorzystywane przez organ sektora publicznego jako materiał wejściowy, służący jego działalności komercyjnej

<sup>360</sup> Zob. wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 3445/18, CBOSA.

<sup>361</sup> Zob. wyrok NSA z 23.06.2022 r., III OSK 4901/21, CBOSA.

<sup>362</sup> Zob. wyrok NSA z 15.03.2023 r., III OSK 2503/21, CBOSA. Zob. też Ł. Nosarzewski, *Postowie a dostęp do informacji publicznej*, „Ius Novum”, 2025, 3(19), *passim*.

<sup>363</sup> Zob. art. 2 pkt 12 o.d.p.w.

wykraczającej poza zakres jego zadań publicznych, przy wydawaniu dokumentów przeznaczonych do tej działalności stosuje się takie same opłaty i pozostałe warunki, jak w odniesieniu do innych użytkowników<sup>364</sup>.

Skoro warunki dla porównywalnych kategorii ponownego wykorzystywania nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego, to zakaz dyskryminacji nie powinien, na przykład, uniemożliwiać bezpłatnej wymiany informacji między organami sektora publicznego na potrzeby wykonywania zadań publicznych, a jednocześnie pobierania opłat od innych stron za ponowne wykorzystywanie tych samych dokumentów. Nie powinien on też uniemożliwiać przyjęcia zróżnicowanej polityki pobierania opłat za użytkowanie komercyjne i niekomercyjne<sup>365</sup>. Za „porównywalne sytuacje” należy bowiem uznać stany faktyczne lub prawne charakteryzujące się takimi samymi okolicznościami istotnymi dla stosowania norm prawnych<sup>366</sup>. Nie będą porównywalne sytuacje, gdy różnice są na tyle ważne, aby zróżnicować prawa i obowiązki w zakresie ponownego wykorzystywania. Ustawodawca pozostawił przy tym swobodę oceny podmiotowi zobowiązanemu stosującemu ustawę. Nie może być to ocena dowolna, lecz oparta na merytorycznych ustaleniach<sup>367</sup>. W ramach luzu decyzyjnego decyduje on zatem o takich samych zasadach, odpowiednio kształtując warunki i opłaty.

Zasadę niedyskryminacji należy interpretować w świetle zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne<sup>368</sup>. Równość nie może być utożsamiana z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie zróżnicowań. Dopóki te zróżnicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje. Rozważać jedynie należy, czy i w jakim zakresie prawo może zacierać czy ignorować owe obiektywnie istniejące różnice, a więc, czy zasada

<sup>364</sup> Zob. art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy 2019/1024.

<sup>365</sup> Zob. motyw 46 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>366</sup> M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016, s. 106.

<sup>367</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, op. cit., s. 187.

<sup>368</sup> *Ibidem*, s. 185–186.

równości oznacza też nakaz odmiennego traktowania podmiotów (sytuacji) odmiennych. Odmiennie potraktowanie podmiotów uprawnionych nie zawsze też musi oznaczać naruszenie konstytucyjnej zasady równości, gdyż zakaz odnosi się do zróżnicowań o nieuzasadnionym i arbitralnym charakterze<sup>369</sup>. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w przekonujących argumentach i kryterium różnicującym<sup>370</sup>. Unikając arbitralności, konkretne odstępstwa muszą także znajdować podstawę w kryteriach racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonania takich rozróżnień<sup>371</sup>. Zasada niedyskryminacji przeciwdziałać ma eliminowaniu bądź ograniczaniu konkurencji w ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, do czego dochodziłoby w sytuacji stosowania odmiennych warunków w podobnych okolicznościach<sup>372</sup>. Ustawodawca daje podmiotom zobowiązanym możliwość różnicowania zasad ponownego wykorzystywania, niekiedy wskazując bądź zostawiając im większy luz decyzyjny w tym zakresie. Dlatego porównywalność sytuacji skutkuje nakazem stosowania przez podmiot zobowiązany takich samych zasad ponownego wykorzystywania, rozumianych jako warunki, opłaty i wszelkie inne czynniki, które mogą być kształtowane w sposób zróżnicowany przez podmiot zobowiązany, a które wpływają na sytuację prawną lub faktyczną podmiotu uprawnionego<sup>373</sup>.

Na zasadę równego traktowania podmiotów uprawnionych składa się również zasada niewyłączności. Zgodnie z art. 9 ust. 1–3 o.d.p.w. podmiot zobowiązany, który udostępnia lub przekazuje informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania, nie może ograniczać stosowania udostępnianych lub przekazanych informacji przez innych użytkowników. Gdyby jednak takiego ograniczenia wymagało wykonywanie zadań publicznych, można zawrzeć z użytkownikiem umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z tych informacji. Umowa podlegać ma jednak

<sup>369</sup> L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 32, pkt 12 i 16.

<sup>370</sup> Wyrok TK z 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK Seria A 2010 nr 2, poz. 9.

<sup>371</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 184, cyt. za: M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura *et al.*, *Ponowne wykorzystywanie...*, *op. cit.*, s. 106.

<sup>372</sup> Zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 178.

<sup>373</sup> M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych...*, *op. cit.*, s. 289.



autokontroli przez podmiot zobowiązany, który co najmniej raz w roku powinien ocenić dalsze istnienie powodów do jej zawarcia. Stwierdzenie na podstawie oceny ustania tych powodów powinno skutkować niezwłocznym wypowiedzeniem umowy.

Zasada niewyłączności zakazuje jakiegokolwiek ograniczania korzystania z informacji przez innych użytkowników, a zawieranie umów na wyłączność jest tylko jednym z takich ograniczeń. Wyraźnie podkreślono to w art. 12 ust. 1–5 dyrektywy 2019/1024. Umowy ani inne uzgodnienia między organami sektora publicznego lub przedsiębiorstwami publicznymi, będącymi w posiadaniu dokumentów, a stronami trzecimi nie mogą przyznawać praw wyłącznych. Jeżeli jednak prawo wyłączne jest konieczne do świadczenia usług w interesie publicznym, zasadność przyczyn uzasadniających przyznanie uprawnienia podlega regularnym przeglądom, dokonywanym co trzy lata. Ostateczne warunki takich uzgodnień muszą być przejrzyste i podawane do publicznej wiadomości w Internecie.

Także uzgodnienia prawne lub praktyczne, które – choć wprost nie przyznają prawa wyłącznego – mają na celu ograniczenie dostępności dokumentów do ponownego wykorzystywania przez podmioty inne niż osoba trzecia, będąca stroną danego uzgodnienia, lub w przypadku których można zasadnie oczekiwać, że doprowadzą do takiej ograniczonej dostępności, podaje się do wiadomości publicznej w Internecie na co najmniej dwa miesiące przed ich wejściem w życie. Wpływ takich uzgodnień prawnych lub praktycznych na dostępność danych do ponownego wykorzystywania także podlegać ma regularnym przeglądom, a w każdym razie przeglądu dokonuje się co trzy lata<sup>374</sup>.

Zasada niewyłączności, tak jak zasada niedyskryminacji, ma na celu ochronę reguł konkurencji. Prawodawca unijny, podkreślając jej znaczenie, wskazuje, że świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym może wymagać w pewnych okolicznościach przyznania prawa wyłącznego do ponownego wykorzystywania pewnych dokumentów. Przykładem może być sytuacja, kiedy żaden wydawca komercyjny nie opublikowałby informacji bez posiadania takiego prawa wyłącznego. Także w przypadku, gdy prawo wyłączne odnosi się do digitalizacji zasobów kulturowych, konieczne może

<sup>374</sup> Zob. art. 12 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy 2019/1024.

być uwzględnienie okresu wyłączności, aby dać partnerowi prywatnemu możliwość osiągnięcia zwrotu z inwestycji. Okres ten powinien być jednak jak najkrótszy, tak aby był zgodny z zasadą stanowiącą, że dorobek wchodzący w zakres domeny publicznej powinien pozostać w tej domenie po jego digitalizacji. Okres obowiązywania prawa wyłącznego do digitalizacji zasobów kulturowych nie powinien co do zasady przekraczać 10 lat. Ponadto partnerstwa publiczno-prywatne, zawarte w celu digitalizacji zasobów kulturowych, powinny przyznawać partnerskiej instytucji kulturalnej pełne prawa w zakresie wykorzystywania digitalizacji zasobów kulturowych po zakończeniu umowy<sup>375</sup>.

Zasada niewyłączności jest związana także z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, co się składa na pojęcie państwa prawa. Zasada ta dotyczy wszystkich relacji pomiędzy jednostkami-obywatelami a organami władzy publicznej i nie ogranicza się wyłącznie do procesu stanowienia prawa, ale obejmuje także stosowanie prawa. W tym względzie będzie mieć także zastosowanie do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>376</sup>. Będzie też wpisywać się w ogólną zasadę równego traktowania przez organy administracji publicznej<sup>377</sup>. Tym samym zasady niedyskryminacji i niewyłączności, składające się na zasadę równego traktowania, przeciwdziałają mają przede wszystkim praktykom dyskryminowania podmiotów uprawnionych poprzez kształtowanie różnych zasad ponownego wykorzystywania w podobnych okolicznościach, faworyzowania podmiotów wykonujących zadania publiczne i nadużywania umów na wyłączność z wybranymi użytkownikami, co mogłoby doprowadzić do zawłaszczania informacji. W konsekwencji zasada równego traktowania jest istotnym składnikiem prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej, mającym na celu niwelowanie formalnoprawnych ograniczeń tego prawa<sup>378</sup>.

<sup>375</sup> Zob. motyw 48 i 49 preambuły dyrektywy 2019/1024 oraz art. 12 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

<sup>376</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, *op. cit.*, s. 263.

<sup>377</sup> Zob. art. 8 § 1 k.p.a.

<sup>378</sup> Ł. Nosarzewski, *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania...*, *op. cit.*, s. 165.

### 2.1.7. ZASADA BEZWARUNKOWOŚCI

Z zasadami powszechności i równego traktowania wiąże się zasada bezwarunkowości<sup>379</sup>. Ze względu na jej rangę wymaga wyodrębnienia wśród zasad dyrektywalnych. Nakazuje ona udostępniać informacje co do zasady, bez warunków zarówno podmiotowych – związanych z osobą żądającą informacji, jak i przedmiotowych – związanych z żadaną informacją. Zasada ta wynika także z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., w którego świetle od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>380</sup>. W momencie uchwalania ustawy w 2001 r. było to novum w polskim porządku prawnym, bowiem przełamywano dominującą od lat praktykę organów administracji publicznej żądania od osoby, która ubiega się o informację, uzasadnienia potrzeby jej posiadania. Przed wejściem w życie przepisów u.d.i.p. udostępnianie informacji miało miejsce w większości przypadków w oparciu o szczególne podstawy prawne i zazwyczaj trzeba było wykazać interes prawny lub faktyczny i sprecyzować cel udostępnienia.

W świetle u.d.i.p. żądanie od urzędnika, aby wnioskodawca wykazał interes prawny lub faktyczny, co do zasady nie powinno mieć miejsca. Informacja publiczna powinna być powszechnie dostępna dlatego, że dotyczy spraw publicznych, a nie ze względu na indywidualny interes zainteresowanego<sup>381</sup>.

W kontekście zasady bezwarunkowości warto podkreślić za K. Tomaszewską, że brak konieczności wykazywania interesów czy korzyści zainteresowanego nie jest równoznaczne z ich nieistnieniem bądź nieposiadaniem. Wręcz przeciwnie, każda racjonalnie myśląca jednostka nie działa wyłącznie dla zaspokojenia ciekawości w związku z nadmiarem wolnego czasu. Działania podjęte w celu pozyskania informacji zasadniczo będą przemyślane i podyktowane zamiarem uczynienia z nich dalszego użytku w jakiejś sprawie z myślą o innych lub o sobie. To jednak nie powinno – co do zasady – interesować podmiotu zobowiązanego, a przynajmniej nie powinno prowadzić do żądania uzasadnienia potrzeby informacyjnej. W tym uwidacznia się

<sup>379</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 76; D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny”, 2011, 1–2, s. 90–91.

<sup>380</sup> Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>381</sup> Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej...*, op. cit., s. 77.

bezw warunkowość praw informacyjnych – w uniezależnieniu realizacji obowiązku informacyjnego od wykazania zasadności oczekiwania informacyjnego<sup>382</sup>.

Wyjątkiem od tej zasady jest dostęp do informacji przetworzonej, który jest dopuszczalny tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego<sup>383</sup>. Kryterium to ma charakter niedookreślony, zostało sformułowane bardzo ogólnie i pozostawia duży margines interpretacyjny podmiotowi dysponującemu informacją. Przy ustalaniu, czy zachodzą przesłanki „szczególnej istotności”, należy brać pod uwagę konkretną sprawę, zwłaszcza pod kątem jej miejsca, czasu i okoliczności. W związku z tym trudno wskazać rozwiązanie modelowe, a łatwiej badać i oceniać każdą sprawę indywidualnie<sup>384</sup>. Niezależnie od tego, czy rzeczywiście była to intencja ustawodawcy, podzielić należy pogląd, że pojęcie informacji przetworzonej i jej udostępnienie pod warunkiem wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego służy podporządkowaniu interesu prywatnego interesowi publicznemu.

Regulacja wynikająca z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. stanowi ograniczenie dostępu do informacji publicznej i ma stanowić *sui generis* barierę ochronną dla podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych. Chodziło o to, aby uniknąć sytuacji, w których działania organu są skupione nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, ale na udzielaniu informacji publicznej<sup>385</sup>. W orzecnictwie zostały wypracowane kryteria oceny, czy zachodzi szczególnie interes publiczny w przetworzeniu. Na ten interes publiczny składają się trzy przesłanki:

1. działanie wnioskodawcy musi być skierowane do szerszej grupy osób, bowiem wnioskodawca musi wykazać, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub wywoła skutki dotyczące potencjalnie dużego kręgu adresatów;

<sup>382</sup> Zob. K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 62–63.

<sup>383</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Zob. też M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 72 i n.

<sup>384</sup> M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 3, nb 2.

<sup>385</sup> Zob. E. Jarzęcka-Siwik, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 3, pkt 11 i przytaczana tam literatura.

2. działanie wnioskodawcy służyć musi społecznie akceptowalnym celom związanym z naprawą istniejących struktur administracyjnych lub społecznych;
3. istnieć musi możliwość rzeczywistego wykorzystania informacji w taki sposób, aby miała ona wpływ na określone działania organów państwa lub sytuację szerszego kręgu odbiorców.

Dlatego prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który w chwili składania wniosku jest w stanie wykazać swoje realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Wnioskodawca powinien posiadać obiektywne i autentyczne, a nie tylko potencjalne możliwości posłużenia się informacją przetworzoną do podjęcia działań dla poprawy sytuacji określonej grupy społecznej lub naprawy instytucji publicznych<sup>386</sup>.

Kwestia realnej możliwości wykorzystania informacji przetworzonej została na tyle ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, że możliwe jest wywiedzenie proceduralnej zasady, która dotyczy warunków, jakie powinien spełniać podmiot występujący o udzielenie mu informacji przetworzonej, a więc specjalnie dla niego przygotowanej. Wnioskodawca w takim przypadku powinien się legitymować realną możliwością wykorzystania pozyskanych danych w celu realizacji szczególnego interesu publicznego. Nie może on powoływać się jedynie na okoliczności hipotetyczne, wpływające z subiektywnego przeświadczenia. Informacja przetworzona jest specjalnie przygotowana dla wnioskodawcy. Wniosek o takie dane oznacza, że publiczne środki zostaną przeznaczane na stworzenie informacji, a więc powinna istnieć gwarancja, że będzie ona dalej wykorzystana i nie będzie służyć jedynie zaspokojeniu ciekawości wnioskodawcy<sup>387</sup>.

<sup>386</sup> Zob. wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 93/21; wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2111/13; wyrok NSA z 3.08.2010 r., I OSK 787/10; wyrok NSA z 7.12.2011 r., I OSK 1737/11; wyrok NSA z 5.03.2013 r., I OSK 3097/12; wyrok WSA w Gliwicach z 22.08.2023 r., III SA/Gl 468/23; wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2022 r., II SA/Wa 3343/21; wyrok WSA w Szczecinie z 7.12.2022 r., II SA/Sz 856/22; wyrok WSA w Warszawie z 14.09.2017 r., II SA/Wa 447/17, CBOSA.

<sup>387</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, op. cit., s. 818–819.

Zasada bezwarunkowości dotyczy też ponownego wykorzystywania, ale w tym przypadku ma inne znaczenie. W razie uzależnienia udostępnienia lub przekazania informacji od wykazania interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów prawo do ponownego wykorzystywania nie będzie miało zastosowania<sup>388</sup>. Jest to konsekwencja innej zasady – oparcia ponownego wykorzystywania na prawie do informacji, o której mowa w pkt 2.1.3. pracy. Zasada bezwarunkowości ponownego wykorzystywania wiąże się zaś z formułowaniem postanowień licencyjnych w ramach umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Informacje te udostępnia się lub przekazuje w celu ponownego wykorzystywania bezwarunkowo, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie<sup>389</sup>.

Zasada ta nie jest bezwzględna. W ramach wyjątków ustawodawca przewidział warunki obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze dotyczą informacji mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych albo stanowiących bazę danych bądź objętych prawami do odmian roślin. Obejmują zobowiązanie użytkownika do poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany<sup>390</sup>. Fakultatywnie podmiot zobowiązany może określić warunki dotyczące obowiązków informacyjnych o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji sektora publicznego od podmiotu zobowiązanego lub o przetworzeniu informacji, warunki dotyczące zakresu odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego oraz warunki dla informacji stanowiących lub zawierających dane osobowe. Inne warunki w szczególnych okolicznościach mogą określać tylko muzea państwowe, muzea samorządowe, biblioteki publiczne, biblioteki naukowe, biblioteki pedagogiczne i archiwa<sup>391</sup>.

W każdym przypadku określone przez podmiot zobowiązany warunki ponownego wykorzystywania muszą być obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne oraz nie mogą ograniczać w sposób nieuzasadniony możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>392</sup>.

<sup>388</sup> Zob. art. 4 ust. 2 o.d.p.w.

<sup>389</sup> Zob. art. 14 ust. 1 o.d.p.w.

<sup>390</sup> Zob. art. 14 ust. 2 o.d.p.w.

<sup>391</sup> Zob. art. 15 ust. 1–2 o.d.p.w.

<sup>392</sup> Zob. art. 16 o.d.p.w.

Liczne wyjątki od zasady bezwarunkowości skutkują niekiedy opisywaniem jej jako zasady ograniczenia warunków<sup>393</sup>, choć literalna wykładnia zarówno krajowej ustawy, jak i dyrektywy unijnej pozwala jednoznacznie na wyodrębnienie zasady bezwarunkowości. Wyjątki od niej należy zaś interpretować zawężająco. Niezależnie od tego, czy określono warunki fakultatywne, czy obligatoryjne, stanowią one odstępstwo od zasady bezwarunkowości i w związku z tym powinny być interpretowane ściśle w kontekście wskazań w art. 14–16 o.d.p.w. Wymaga się więc od podmiotu zobowiązanego, aby przeprowadził ocenę, czy określenie warunków ponownego wykorzystywania w sposób nieuzasadniony nie ogranicza możliwości ponownego jej wykorzystywania<sup>394</sup>.

W świetle dyrektywy unijnej ponowne wykorzystywanie dokumentów nie podlega warunkom, chyba że są one obiektywne, proporcjonalne, niedyskryminacyjne i uzasadnione celem interesu publicznego. Jeżeli ponowne wykorzystywanie podlega warunkom, to nie mogą one niepotrzebnie ograniczać możliwości ponownego wykorzystywania i być stosowane do ograniczania konkurencji. Państwa członkowskie, w których stosowane są licencje, zapewniać mają to, aby licencje standardowe na ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego, które to licencje można dostosować do określonych wniosków o licencje, były dostępne w formacie cyfrowym i mogły być przetwarzane elektronicznie. Państwa członkowskie mają też zachęcać do stosowania takich licencji standardowych<sup>395</sup>. *De lege lata* można zatem mówić o zasadzie bezwarunkowego ponownego wykorzystywania, która uzupełnia katalog ogólnych zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Zasada ta może doznawać ograniczeń pod warunkiem, że warunki określone w interesie publicznym przez organ sektora publicznego spełniają wymogi obiektywizmu, proporcjonalności i równego traktowania<sup>396</sup>. Zgodnie z intencją prawodawcy unijnego warunki jako wyjątek od zasady bezwarunkowości muszą być uzasadnione celem interesu publicznego. Dotyczy to zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych, ochrony danych osobowych,

<sup>393</sup> Por. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 183 i n.

<sup>394</sup> Por. B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, art. 14, pkt 3.

<sup>395</sup> Zob. art. 8 ust. 1 i 2 dyrektywy 2019/1024.

<sup>396</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, s. 197.

prawidłowego wykorzystywania dokumentów, gwarancji niewprowadzania zmian oraz obowiązku podania źródła<sup>397</sup>. Przepisy nie precyzują jednak treści i charakteru warunków. Polski ustawodawca w ślad za postanowieniami dyrektywy umożliwił jedynie korzystanie ze standardowych otwartych licencji<sup>398</sup>. Są nimi zbiory z góry określonych warunków ponownego wykorzystywania w formacie cyfrowym, kompatybilne ze standardowymi licencjami publicznymi, dostępnymi w Internecie<sup>399</sup>. W wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie zalecanych licencji standardowych przykładowo wskazano na licencje zgodne z zasadami otwartości opisanymi przez Fundację Otwartej Wiedzy (Open Knowledge Foundation) służące promowaniu nieograniczonego ponownego wykorzystywania treści internetowych oraz otwarte licencje standardowe, na przykład najnowsze licencje Creative Commons<sup>400</sup>.

Ustawodawca krajowy wprowadził zasadę bezwarunkowości, zakładając konieczność obligatoryjnej ochrony praw własności intelektualnej i fakultatywną ochronę wartości istotnych w państwie demokratycznym. Nie odwołał się przy tym wprost do tego, że warunki nie mogą zakłócać bądź ograniczać konkurencji<sup>401</sup>. Istotą jest przy tym zabezpieczenie praw i interesów, nie zaś eliminowanie możliwości ponownego wykorzystywania, której służą ograniczenia wymienione w katalogu w art. 6 o.d.p.w.<sup>402</sup>

Pamiętać przy tym należy, że warunki ponownego wykorzystywania mogą być określone zarówno przy udostępnianiu informacji sektora publicznego, jak i przy przekazywaniu jej na wniosek o ponowne wykorzystywanie<sup>403</sup>. Warunki określone przez podmiot zobowiązany w BIP, w portalu danych lub w innym systemie teleinformatycznym stanowią ofertę zawierającą te warunki, a ponowne wykorzystywanie informacji uważa się za przyjęcie przez użytkownika tej oferty<sup>404</sup>. Warunki w takim bezwnioskowym trybie ponowne-

<sup>397</sup> Zob. motyw 44 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>398</sup> Zob. art. 15 ust. 3 o.d.p.w.

<sup>399</sup> Zob. art. 2 pkt 5 dyrektywy 2019/1024.

<sup>400</sup> Zob. pkt 2.2. Wytycznych Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. oraz strony internetowej: <http://opendefinition.org/> i <http://creativecommons.org/licenses/> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>401</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji...*, *op. cit.*, s. 208.

<sup>402</sup> Zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 187.

<sup>403</sup> Zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych...*, *op. cit.*, s. 294.

<sup>404</sup> Zob. art. 12 ust. 1–3 o.d.p.w.



go wykorzystywania ustala się poprzez czynności administracyjnoprawne o charakterze materialno-technicznym.

Z kolei przekazanie informacji na wniosek może wiązać się z określeniem warunków na dwa sposoby. Swoiste postępowanie administracyjne wszczęte wnioskiem o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego ma bowiem hybrydowy charakter. Po pierwsze, podmiot zobowiązany po otrzymaniu wniosku składa ofertę zawierającą warunki. Taka oferta po jej przyjęciu staje się umową cywilnoprawną o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego<sup>405</sup>. W tym cywilnoprawnym reżimie warunki ponownego wykorzystywania stanowią ofertę w rozumieniu art. 66 k.c. Zastosowanie znajdują wówczas przepisy k.c. dotyczące zawierania umów przez ofertę i jej przyjęcie, w tym ofertę w postaci elektronicznej (art. 66 i nast. k.c.). Co do zasady umowę uznaje się za zawartą w momencie, w którym składający ofertę otrzyma oświadczenie potwierdzające jej przyjęcie. W przypadku naruszenia warunków określonych w umowie zastosowanie znajdują ogólne zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego o niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu zobowiązania<sup>406</sup>.

Alternatywny reżim administracyjnoprawny zakłada, że wnioskodawca może zakwestionować treść otrzymanych w ofercie warunków. Wnioskodawca, który otrzymał ofertę, może bowiem w terminie 14 dni od dnia otrzymania oferty złożyć sprzeciw z powodu naruszenia przepisów ustawy. W przypadku otrzymania sprzeciwu podmiot zobowiązany, w drodze decyzji administracyjnej, rozstrzyga o warunkach ponownego wykorzystywania<sup>407</sup>.

W ślad za prawodawstwem międzynarodowym i unijnym polski ustawodawca – obok zasad powszechności i równości – przewidział też zasadę bezwarunkowości w dostępie do informacji o środowisku. Zgodnie z art. 13 u.u.i.ś. od osoby ubiegającej się o dostęp do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>408</sup>. Jest to analogiczna regulacja jak

<sup>405</sup> Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 o.d.p.w.

<sup>406</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, s. 38 i 57–58, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338>, (dostęp: 30.09.2025).

<sup>407</sup> Zob. art. 41 ust. 2 i 3 o.d.p.w.

<sup>408</sup> M. Górski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP... op. cit.*, art. 74, nb 15, 41 i 44.

w przypadku dostępu do informacji publicznej<sup>409</sup>. Przepis stanowi transpozycję art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE oraz art. 4 ust. 1 Konwencji z Aarhus.

Wedle zasady bezwarunkowości dostęp do informacji o środowisku przysługuje niezależnie od tego, czy żądający informacji ma jakikolwiek interes prawny i faktyczny związany z informacją albo sprawą, której informacja dotyczy. Osoba taka nie musi też wskazać celu, dla którego informacja ma być wykorzystana. Oznacza to, że ustawodawca nie powinien wprowadzać jakichkolwiek przesłanek uzyskania informacji o środowisku, a organy jej udzielające nie powinny wprowadzać warunków jej udostępniania, np. finansowych czy podmiotowych. Ograniczenie może nastąpić tylko po spełnieniu przesłanek z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ewentualnie w trakcie obowiązywania stanu nadzwyczajnego<sup>410</sup>. Adresat wniosku nie ma więc prawa pytać wnioskodawcy o potrzeby lub motywację. Ewentualne pytanie i brak odpowiedzi nie mogą też być podstawą odmowy udostępnienia informacji. Jedyną podstawą odmowy udostępnienia informacji może być bowiem tylko stwierdzenie, że występuje jeden ze ściśle wymienionych w ustawie wyjątków<sup>411</sup>. Żaden z tych wyjątków nie przewiduje, aby informacji można było odmówić ze względu na brak wskazania przez wnioskodawcę celu, jakiego informacja ma służyć<sup>412</sup>. Choć żądanie uzyskania konkretnej informacji przez stronę co do zasady jest spowodowane uzasadnionym powodem, to brak jest obowiązku wskazania go we wniosku. Równocześnie organ administracji publicznej nie jest zobligowany do zbadania, czy określony interes faktyczny lub prawny występuje po stronie wnioskodawcy<sup>413</sup>. Pojęcie interesu prawnego jest często definiowane poprzez wskazanie różnicy między interesem prawnym a interesem faktycznym. Czynniki różnicującymi omawiane interesy

<sup>409</sup> Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

<sup>410</sup> M. Dąbrowski, A. Jackiewicz, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 89.

<sup>411</sup> Zob. art. 16–20 u.u.i.ś.

<sup>412</sup> M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2024, LEX/el., art. 13, pkt 6.

<sup>413</sup> B. Opaliński, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 35–36.

są istnienie lub brak normy prawnej przyznającej ochronę danemu podmiotowi. Podmiot administrowany ma interes faktyczny, jeżeli w jakiejś sytuacji, obecnej lub przyszłej, odniesie bezpośrednią korzyść na skutek działań lub zaniechań organu administracji<sup>414</sup>. Przez interes faktyczny rozumie się subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego (obywatela) na działalność administracji publicznej – że powinna ona podjąć na jego rzecz jakieś działanie lub powstrzymać się od jakiegoś działania. Pogląd ten nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązującym prawie i z tego powodu nie jest w zasadzie przez to prawo chroniony. Interes faktyczny przeobraża się w interes prawny, gdy uzyskuje odniesienie prawne, a więc, gdy wynika z normy prawnej, opiera się na niej lub daje się z nią powiązać<sup>415</sup>.

### 2.1.8. ZASADA (REGUŁA) USTAWOWEGO OGRANICZENIA PRAWA DO INFORMACJI

Realność i efektywność praw informacyjnych zależą od prawidłowości wyważenia proporcji między konstytucyjną zasadą jawności informacji publicznej a zakresem wyjątków. Mogą one działać ograniczająco w rozmaity sposób, nie jest bowiem wykluczone dalsze doprecyzowanie czy dookreślenie zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. W tym wypadku jednak dopuszczalne na poziomie ustawy zwykłej uszczegółowienie zasady jawności informacji publicznej może wpływać ograniczająco na jej zakres. Dlatego ustawodawca zwykły powinien stanowić wyjątki w dopuszczonych granicach<sup>416</sup>.

Przewidziane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP granice prawa do informacji publicznej pozwalają sformułować kolejną zasadę ustawowego ograniczenia prawa do informacji. Ograniczenie w hierarchii źródeł prawa dopuszczalne jest co najmniej na poziomie ustawy, z wyjątkiem regulaminów parlamentarnych. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru

<sup>414</sup> P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el., art. 28, pkt 2.

<sup>415</sup> Zob. J. Zimmermann, *Alfabet prawa...*, op. cit., s. 99.

<sup>416</sup> Wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, OTK Seria A 2009 nr 9 poz. 135.

absolutnego, a odstępstwa od zasady dostępu określa przede wszystkim ustawa o dostępie do informacji publicznej, mająca charakter generalny i regulująca enumeratywnie określone przypadki, w których następuje odmowa udzielenia informacji publicznej. Odmowa udzielenia informacji publicznej, jako wyjątek uniemożliwiający realizację ważnego prawa obywatelskiego, powinna zawsze wynikać z konkretnie sformułowanego przepisu ustawy, a zakaz nie może budzić wątpliwości<sup>417</sup>.

Tym samym ograniczeń prawa do informacji publicznej nie można regulować aktami prawa podustawowego, jak rozporządzenia czy akty prawa miejscowego, a tym bardziej prawem wewnętrznym<sup>418</sup>. Jest to więc dyrektywa nakazująca regulację i stosowanie ograniczeń prawa do informacji wyłącznie na podstawie ustawy. W doktrynalnym podziale na zasady i reguły należałoby więc klasyfikować regułę ustawowego ograniczenia prawa do informacji, a nie zasadę. Będzie ona miała bowiem zastosowanie według schematu „wszystko albo nic”, a nie według schematu „bardziej lub mniej”. Reguła ta zostanie więc zastosowana w całości lub nie zostanie zastosowana w ogóle. Niemniej, doktryna prawa jednolicie ujmuje kwestie ograniczoności dostępu jako jedną z zasad, a nie regułę<sup>419</sup>.

Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności oraz praw innych osób i podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie to musi mieć swoją wyraźną podstawę w ustawie, nie może być oparte na domniemaniu. Musi też posiadać materialną legitymację, a więc jego wprowadzenie jest możliwe jedynie z uwagi na konieczność ochrony wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP<sup>420</sup>. Nie jest dopuszczalne ograniczenie dostępu do informacji publicznej bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP. Niezasadne jest stanowisko, wedle którego, jeżeli zaistnieją w danej sprawie przesłanki wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i jednocześnie

<sup>417</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 814–815.

<sup>418</sup> Zob. P. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 136–138.

<sup>419</sup> Zob. K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 81 i n. Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 814.

<sup>420</sup> Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, CBOSA.

te przesłanki ochrony nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach ustawowych, istnieje możliwość wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się samodzielnie na art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Pozwalać miałyby na to art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej<sup>421</sup>.

O ile bezpośrednio zastosować można art. 61 ust. 1 Konstytucji w ramach realizacji zasady jawności informacji publicznej, to już ust. 3 tego przepisu kierowany jest do ustawodawcy. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie w ustawie, a więc może być ustanowione przez ustawodawcę. Ograniczenie prawa przez organ administracji z bezpośrednim powołaniem się na Konstytucję RP w istocie sprowadzałoby się do tego, że działałby on zamiast ustawodawcy. Naruszałby to zasadę trójpodziału władzy z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto organy administracji publicznej nie mają przymiotu niezawisłości i nie obowiązują w stosunku do nich zasada podległości tylko ustawie. Organy nie mają możliwości omijania poszczególnych szczebli hierarchicznego systemu źródeł prawa oraz są zobowiązane do działania zgodnie z przepisami prawa administracyjnego i związane wykładnią pochodzącą od ich organów nadrzędnych. Nie mogą więc wydać decyzji administracyjnej, opierając się tylko na normie konstytucyjnej<sup>422</sup>.

Katalog dopuszczalnych ograniczeń prawa do informacji określono w art. 5 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Prawo do informacji publicznej podlega również ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, w tym ochronę danych osobowych<sup>423</sup>, jak i tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, jeśli informacje mają związek z pełnieniem tych funkcji, a w szczególności ograniczenie to

<sup>421</sup> Zob. P. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej...*, op. cit., s. 138–139.

<sup>422</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 26.01.2018 r., I SA/Po 1003/17; wyrok WSA w Warszawie z 13.09.2018 r., IV SA/Wa 826/18, CBOSA.

<sup>423</sup> Ł. Nosarzewski, *Ochrona danych osobowych w informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 6, s. 21 i n.

nie dotyczy informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Ograniczenia nie znajdują zastosowania również wtedy, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca zrezygnują z przysługującego im prawa. Ponadto prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji, a także w zakresie i na zasadach określonych w Ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej.

Przepis art. 5 u.d.i.p. przewiduje trzy metody ograniczeń. Pierwsza z nich polega na wskazaniu przepisów prawa regulujących dany rodzaj tajemnicy. Będą to przepisy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo ochronionych, przepisy o przymusowej restrukturyzacji, przepisy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Druga metoda polega na wskazaniu dobra, jakiego dana tajemnica dotyczy – prywatność. Trzecia metoda polega na skonkretyzowaniu danej tajemnicy w kontekście tego, czy mamy do czynienia z tajemnicą przedsiębiorcy<sup>424</sup>.

Ponadto należy też wskazać na ograniczenie wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.<sup>425</sup> Wynika ono wprawdzie z ustawy, jednak jego podstawą są pojęcia niedookreślone takie jak „informacja przetworzona” czy „szczególna istotność dla interesu publicznego”. W tym zakresie wypowiedział się TK, stwierdzając, że niewątpliwie przepis ten jako podstawa do uzyskania informacji publicznej przetworzonej w istocie ogranicza do niej dostęp i wskazuje na konieczność wykazania, że jej udzielenie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ograniczenie takie zostało dokonane aktem rangi ustawowej, co odpowiada jednemu z warunków ustanowionych w art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca, ograniczając w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dostęp do informacji przetworzonej, czyni to w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Nie można w tym wypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela, skoro przedkładając interes publiczny nad interes strony, prawodawca ma na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów państwa i innych podmiotów

<sup>424</sup> Zob. E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, art. 5, nb 2.

<sup>425</sup> Zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 291 i n.

zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, nie jest absolutne.

Mając na względzie przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej, TK ocenił, że ustawowe ograniczenie prawa do informacji publicznej przetworzonej znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego, który w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumiany jest jako stan umożliwiający normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Przesłanka porządku publicznego powinna uzasadniać ograniczenia praw człowieka wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance „wolności i praw innych osób”, oraz tych interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności.

Porządek publiczny w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych<sup>426</sup>. Porządek publiczny i jego ochrona są zadaniami władzy publicznej<sup>427</sup>. Ochrona tak rozumianego porządku publicznego byłaby iluzoryczna, gdyby każde żądanie udostępnienia informacji angażowało organy do aktywności w zakresie przygotowania informacji publicznej przetworzonej kosztem realizowania przez te organy ich podstawowych kompetencji i zadań. Prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Należy też mieć na uwadze, że zasadniczo kompetencje organów administracji publicznej pozostają w nierozdzielalnym związku z prawami obywateli do szybkiego i sprawnego załatwiania ich spraw. Niemożliwość szybkiego i sprawnego realizowania tych kompetencji w związku z koniecznością zaangażowania sił i środków w celu przygotowania informacji przetworzonej również powinna być brana pod uwagę podczas oceny ustawowej przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego jako przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej przetworzonej.

<sup>426</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189–190.

<sup>427</sup> Zob. wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26.

Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie może być zatem odczytywany jako instrument ochrony podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, lecz musi być rozumiany jako instrument ochrony ustawowej praw i interesów prawnych podmiotów, których sprawy rozstrzygane są w ramach podstawowych kompetencji i zadań organów.

Reasumując, w ocenie TK ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, jest adekwatnym środkiem do realizacji założonego przez ustawodawcę celu, a ciężar w postaci wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nałożony na obywatela nie jest nadmiernie dolegliwy. Z całą pewnością ograniczenie nie narusza istoty prawa do informacji publicznej. Także przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” nie prowadzi do pozbawienia podmiotów publicznego prawa podmiotowego do uzyskania informacji publicznej przetworzonej roszczenia o uzyskanie takiej informacji, a jedynie wskazuje na zakres ustawowego ograniczenia realizacji tego roszczenia. Ograniczenie to jest uzasadnione konstytucyjną przesłanką ochrony porządku publicznego. Nie godzi zatem w istotę prawa do informacji publicznej<sup>428</sup>.

Na gruncie prawa do ponownego wykorzystywania wskazać należy, że nie ma ono bezpośredniego oparcia w przepisach konstytucyjnych, jak ma to miejsce w przypadku prawa do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji RP. Jak zauważa jednak A. Syryt, podstawy tej instytucji można odnaleźć w art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten musi być przy tym skorelowany z obowiązkiem organów władzy publicznej do stworzenia warunków urzeczywistnienia wolności informacyjnej. Zasady ponownego wykorzystania muszą być więc skonkretyzowane w aktach podkonstytucyjnych, w szczególności w ustawach. Konstytucja RP wyznacza jedynie minimalny standard ochrony, co nie oznacza, że ustawa nie może regulować danego uprawnienia szerzej, jeżeli jest ono zgodne z wartościami konstytucyjnymi. Wolność informacyjna nie stoi na przeszkodzie, by prawodawca tworzył instytucjonalne i proceduralne gwarancje ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. To bowiem ułatwia realizowanie tej wolności<sup>429</sup>.

<sup>428</sup> Wyrok TK z 19.12.2018 r., SK 27/14, OTK Seria A 2019, poz. 5.

<sup>429</sup> A. Syryt, *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania...*, *op. cit.* s. 195.



Z art. 54 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP wynika dla państwa obowiązek aktywnego znoszenia przeszkód dla swobodnego pozyskiwania informacji zapewniających jednostce udział w życiu publicznym. W państwie demokratycznym obywatele powinni być wolni, swobodni i nieskrępowani w zakresie zdobywania informacji i wyrabiania sobie opinii na temat spraw publicznych. Tak rozumiana wolność stanowi gwarancję realizacji prawa wszystkich obywateli do czynnego udziału w życiu publicznym i w funkcjonowaniu państwa. Dostęp do informacji publicznej realizuje więc konstytucyjną wolność do bycia poinformowanym<sup>430</sup>.

Realizacja prawa do informacji następuje też i w ramach systemu udostępniania informacji do ponownego wykorzystania<sup>431</sup>. Stąd, pomimo że prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest uregulowane w przepisach prawa unijnego, w krajowym porządku prawnym prócz przepisów rangi ustawowej gwarancje tego prawa mogą być wywodzone z uregulowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolności informacyjnej oraz zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP prawa do informacji<sup>432</sup>.

Podobnie wskazuje B. Dziliński twierdząc, że dostęp do informacji o działaniach władzy publicznej jest prawem mającym umocowanie konstytucyjne. Jego naturalną pochodną jest prawo do używania tych informacji w granicach przewidzianych ustawą<sup>433</sup>.

W doktrynie pogląd przeciwny wyraża D. Sybilski, przyjmując odrębność prawa do ponownego wykorzystywania od prawa dostępu do informacji czy wolności jej rozpowszechniania<sup>434</sup>.

<sup>430</sup> Szerzej zob. P. Szustakiewicz, *Czy prawo administracyjne chroni wolność? Studium przypadku*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 146.

<sup>431</sup> K. Siewicz, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, <https://slidex.tips/download/ponowne-wykorzystanie-informacji-sektora-publicznego>, s. 1 (dostęp: 30.09.2025).

<sup>432</sup> Zob. Ł. Nosarzewski, *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania...*, *op. cit.*, s. 134.

<sup>433</sup> Zob. B. Dziliński, *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej. Uwagi na tle transpozycji dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, 2012, 4(36), s. 46.

<sup>434</sup> Zob. D. Sybilski, *Wpływ ogólnego rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 49.

Zgodzić należy się z G. Sibigą, że prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest uprawnieniem pochodnym przede wszystkim dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), ale również wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) czy też prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP). Kształtuje przy tym sferę informacyjnych uprawnień jednostki, wzmacnianych przez wiele innych konstytucyjnych wolności i praw<sup>435</sup>. Uznając, że prawo do ponownego wykorzystywania, urzeczywistnienia wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zastosowanie do niego znajdzie zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu jednym z warunków ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest jego ustanowienie w przepisie rangi ustawowej. Prawo do ponownego wykorzystywania podlega takim właśnie ustawowym ograniczeniom, do których należą przepisy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, o tajemnicy przedsiębiorstwa czy o prywatności osoby fizycznej, w tym ochronie danych osobowych<sup>436</sup>. Prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu także w zakresie informacji będących informacjami sektora publicznego, do których dostęp jest ograniczony na podstawie innych ustaw<sup>437</sup>.

Kolejne ograniczenia dotyczą informacji sektora publicznego:

- których wytwarzanie przez podmioty zobowiązane nie należy do zakresu ich zadań publicznych określonych prawem,
- powiązanych z depozytami znajdującymi się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, o ile ich właściciele umownie wyłączyli możliwość ich udostępniania lub przekazywania w całości lub w określonym zakresie,
- objętych prawami własności przemysłowej,
- objętych prawami własności intelektualnej, przysługującymi podmiotom innym niż podmioty zobowiązane,

<sup>435</sup> G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznych oraz o informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia. Materiały konferencyjne*, Lublin 2008, s. 153.

<sup>436</sup> Zob. art. 6 ust. 1 i 2 o.d.p.w.

<sup>437</sup> Zob. art. 6 ust. 3 o.d.p.w.

- będących w posiadaniu muzeów, bibliotek czy archiwów, gdy pierwotnym właścicielem autorskich praw majątkowych lub praw pokrewnych były podmioty inne niż podmioty zobowiązane, a czas trwania tych praw nie wygasł,
- objętych reżimem ochrony infrastruktury krytycznej,
- stanowiących program komputerowy<sup>438</sup>.

Prawo do ponownego wykorzystywania nie może też naruszać prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego<sup>439</sup>.

Zasada ustawowego ograniczenia dotyczy też prawa do informacji o środowisku i ma swoje źródło w art. 81 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem praw określonych m.in. w art. 74 można dochodzić w granicach wyszczególnionych w ustawie. Jak wskazuje się w doktrynie, głównym celem tego unormowania było, z jednej strony, ograniczenie możliwości powoływania się na regulacje w nim wyliczone jako na bezpośrednią podstawę prawną (konstytucyjną) roszczeń dotyczących określonych praw socjalnych. Z drugiej strony, wyznaczenie granic dochodzenia praw wyliczonych przez ustrojodawcę nie może nastąpić w akcie podstawowym, np. w rozporządzeniu czy akcie prawa miejscowego. Takie zastrzeżenie ustawowej formy określenia granic dochodzenia niektórych praw konstytucyjnych koresponduje również z treścią jednego z elementów (wyłącznie w ustawie) zasady statuowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>440</sup>. Równocześnie, choć prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe, to ustawodawca ma więcej swobody w określaniu jego treści oraz granic aniżeli w przypadku politycznego prawa do informacji publicznej.

Znaczenie prawne art. 81 Konstytucji RP polega na tym, że w przypadku ograniczenia prawa z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie znajdzie pełnego zastosowania. Oznacza to m.in., że ustawodawca ma możliwość wprowadzania ograniczeń

<sup>438</sup> Szczegóły ograniczeń uregulowano w art. 6 ust. 4 pkt 1–7 o.d.p.w.

<sup>439</sup> Zob. art. 7 ust. 1 o.d.p.w.

<sup>440</sup> B. Naleziński, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 81, nb 13 i 17.

motywowanych potrzebą ochrony również innych wartości konstytucyjnych niż te, które zostały wymienione w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Ponadto wprowadzane ograniczenia nie muszą przechodzić rygorystycznego testu „konieczności w państwie demokratycznym”. Istnienie potrzeby wprowadzenia ograniczenia zostało bowiem pozostawione uznaniu ustawodawcy. Granicą ingerencji jest natomiast zakaz naruszania minimalnej treści (istoty) prawa podmiotowego z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP, odpowiadającej minimum obowiązków ustawodawcy<sup>441</sup>.

Zawarte w art. 81 Konstytucji RP sformułowanie „w granicach określonych w ustawie” powinno być rozumiane jako wyrażające nakaz wyłączności regulacji ustawowej. Prowadzi to do wniosku, że o ile ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda polityczna w określaniu treści i granic dochodzenia praw wskazanych w art. 81 Konstytucji RP, o tyle swoboda ta jest równoważona obowiązkiem pełnego uregulowania tych treści i granic na poziomie ustawowym<sup>442</sup>.

Ograniczenia prawa do informacji dotyczącej środowiska wynikają z art. 16 u.u.i.ś. Władze publiczne mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć:

1. ochronę danych przewidzianą przepisami o ochronie informacji niejawnych;
2. przebieg toczącego się postępowania sądowego, dyscyplinarnego lub karnego;
3. prawa własności intelektualnej (prawa autorskie, pokrewne i prawa własności przemysłowej);
4. ochronę danych osobowych dotyczących osób trzecich, jeżeli jest ona przewidziana odrębnymi przepisami prawa;
5. ochronę informacji lub danych, dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie, chyba że wyraziły zgodę na ich udostępnianie;

<sup>441</sup> J. Trzciński, M. Wiącek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 81, pkt 5.

<sup>442</sup> *Ibidem*, art. 81, pkt 6.

6. stan środowiska, którego informacja dotyczy, w szczególności przez ujawnienie osto i siedliska roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;
7. ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej. Wniosek o wyłączenie informacji z udostępniania może zostać złożony nie później niż w terminie 14 dni od dnia dostarczenia władzom publicznym informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Odmowa uwzględnienia tego wniosku następuje w drodze decyzji;
8. obronność i bezpieczeństwo państwa;
9. bezpieczeństwo publiczne;
10. ochronę tajemnicy statystycznej przewidzianą przepisami o statystyce publicznej<sup>443</sup>.

Władze publiczne fakultatywnie mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

1. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
2. wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
3. wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
4. wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny<sup>444</sup>.

Jeżeli jest możliwe oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia udziela się pozostałą część informacji. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji administracyjnej<sup>445</sup>.

Od niektórych zastrzeżeń są jednak wyjątki. Nie stosuje się ograniczeń ze względu na ochronę danych osobowych, ochronę informacji lub danych

<sup>443</sup> Zob. art. 16 ust. 1, 3 i 4 u.u.i.ś.

<sup>444</sup> Zob. art. 16 ust. 2 u.u.i.ś.

<sup>445</sup> Zob. art. 19 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.u.i.ś.

dostarczonych dobrowolnie, stan środowiska, ochronę informacji o wartości handlowej oraz ochronę tajemnicy statystycznej (art. 16 ust. 1 pkt 4–7 i 10 u.u.i.ś.), jeżeli informacja dotyczy ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania, stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania, rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania, poziomu emitowanego hałasu oraz poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych<sup>446</sup>.

Należy pamiętać też, że przepisy dotyczące odmowy udostępniania informacji stosuje się odpowiednio do prowadzenia postępowań wymagających udziału społeczeństwa<sup>447</sup>. Podstawową konsekwencją tego jest odniesienie zasady ograniczenia do poszczególnych elementów przebiegu procedur wymagających udziału społeczeństwa, i to tych elementów, w przypadku których dochodzi do konkretyzacji obowiązku ujawnienia informacji o stanie i ochronie środowiska, jak szczegółowej czynności procesowej składającej się na tok postępowania kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej lub przyjęciem dokumentu o charakterze programowym. Tym samym ustanowiono przesłanki obligatoryjnego i fakultatywnego ograniczenia zakresu informacji środowiskowych udostępnianych przy okazji publicznego informowania społeczeństwa o kwestiach wskazanych w art. 33 ust. 1 u.u.i.ś i art. 39 ust. 1 u.u.i.ś, wyłożenia do wglądu społeczeństwa niezbędnej dokumentacji sprawy, ujawnienia społeczeństwu treści i uzasadnienia decyzji lub dokumentu czy udostępnienia organizacji ekologicznej akt sprawy i treści decyzji administracyjnej<sup>448</sup>.

Inna podstawa odmowy została uregulowana w art. 15 u.u.i.ś. Zgodnie z tym przepisem udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie następuje w sposób i w formie określonych we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponują władze publiczne, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli jednak taka informacja nie może być udostępniona w sposób lub

<sup>446</sup> Zob. art. 18 u.u.i.ś.

<sup>447</sup> Zob. art. 31 u.u.i.ś.

<sup>448</sup> Zob. M. Majchrzak, *Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, [w:] I. Lipowicz, *Władza–obywatele–informacja...*, op. cit., s. 108.

w formie określonych we wniosku, władze publiczne powiadamiają pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazują, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. Jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego powiadomienia podmiot żądający informacji nie poinformuje o wyborze sposobu lub formy udostępnienia spośród wskazanych w powiadomieniu, władze publiczne wydają decyzję o odmowie udostępnienia informacji<sup>449</sup>. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza w zestawieniu z przepisem art. 14 ust. 2 u.d.i.p., przewidującym w analogicznym przypadku konieczność umorzenia postępowania.

Równocześnie w przepisach u.u.i.ś., w przeciwieństwie do regulacji dostępu do informacji publicznej, doprecyzowano sposób działania z wnioskami błędnie zaadresowanymi lub nieprecyzyjnymi. W tym zakresie dostęp do informacji dotyczących środowiska został bardziej szczegółowo uregulowany, z korzyścią dla potencjalnych wnioskodawców. Jeżeli wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu władz publicznych, władze te mają dwie możliwości. Po pierwsze, powinny przekazać wniosek podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja, i powiadomić o tym wnioskodawcę. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie. Po drugie, w przypadku braku możliwości ustalenia podmiotu posiadającego informację powinny zwrócić wniosek wnioskodawcy<sup>450</sup>.

Jeżeli zaś wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, władze publiczne wezwać mają wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, udzielając stosownych wyjaśnień oraz niezbędnej pomocy i wskazówek co do właściwego sformułowania wniosku, w szczególności informując o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów. Uzupełnienie wniosku nie wyłącza możliwości odmowy udostępnienia informacji, mając na względzie ochronę danych osobowych dotyczących osób trzecich<sup>451</sup>.

W prawie dostępu do informacji publicznej, wobec brzmienia art. 16 ust. 1 u.d.i.p., nie ma zastosowania instytucja przekazania wniosku według

<sup>449</sup> Zob. art. 15 ust. 1–3 u.u.i.ś.

<sup>450</sup> Zob. art. 19 ust. 2 u.u.i.ś.

<sup>451</sup> Zob. art. 19 ust. 3 u.u.i.ś.

właściwości zgodnie z art. 65 k.p.a.<sup>452</sup> Zarówno w przypadku braku posiadania informacji przez adresata wniosku, jak i w razie nieprecyzyjności żądania wystarczające jest zwrotne pismo informacyjne zamykające sprawę. Sądy administracyjne uznają, że gdy wniosek jest niesprecyzowany, w istocie nie dotyczy on informacji publicznej, ponieważ nie można określić, jakie konkretne dane mogą zostać udostępnione, a organ nie może samodzielnie ustalać zakresu danych, których miałby udzielić wnioskodawcy. Podmiot zobowiązany po otrzymaniu niejasnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinien zatem poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek nie dotyczy informacji publicznej, co powoduje, iż nie może być udzielona mu żądana informacja<sup>453</sup>. Organ zawsze może, ale już nie musi, w takim wypadku zwrócić się do wnioskodawcy o sprecyzowanie wniosku.

Z powyższego wynika konkluzja, że niekiedy szczegółowe uregulowanie procedury dostępu, która sama w sobie jest nośnikiem wielu ograniczeń, jest korzystniejsze dla obywateli aniżeli ogólne regulacje, które są na tyle elastyczne, że pozwalają poprzez wykładnię na utrwalenie się bardziej restrykcyjnych praktyk stosowania prawa przez organy i sądy. W tym przypadku to tryb dostępu do informacji dotyczących środowiska, a nie dostępu do informacji publicznej, przewiduje bardziej korzystne i przyjazne wnioskodawcy rozwiązania proceduralne, choć paradoksalnie to u.d.i.p. jako „ustawa matka” posiada walor regulacji ogólnej i uzupełniającej względem przepisów u.u.i.ś. jako *lex specialis*.

## 2.2. ZASADY PROCEDURALNE

### 2.2.1. ZASADA BEZPŁATNOŚCI

Równie istotne dla realizacji prawa do informacji są zasady proceduralne, które umożliwiają urzeczywistnienie materialnych zasad praw informacyjnych. Kwestia opłat za dostęp do informacji jawi się jako szczególnie istotna

<sup>452</sup> Zob. wyrok NSA z 7.03.2018 r., I OSK 1814/16, CBOSA.

<sup>453</sup> Wyrok NSA z 25.08.2016 r., I OSK 219/15; wyrok NSA z 18.10.2017 r., I OSK 3521/15, CBOSA.



z uwagi na możliwe ograniczenie formalne i faktyczne jawności ze względu na potencjalne koszty nawet przy szerokich gwarancjach proceduralnych i materialnych. Dlatego na opłaty zwrócono uwagę w przepisach Konwencji z Tromso. W jej świetle wgląd do dokumentów urzędowych w siedzibie organu publicznego jest bezpłatny. Nie uniemożliwia to ustanowienia opłat za usługi świadczone w tym zakresie przez archiwa i muzea. Od wnioskodawcy można pobrać opłatę za kopię dokumentu urzędowego, ale powinna być ona rozsądna i nie przekraczać rzeczywistych kosztów reprodukcji i dostarczenia dokumentu. Taryfy opłat należy zaś podawać do publicznej wiadomości<sup>454</sup>.

Także w Zasadach z Tshwane, które mają charakter proceduralny, w ramach zasady 26 wskazuje się na prawo do kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji. Wnioskodawca powinien być uprawniony do bezzwłocznej i przystępnej cenowo kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji bądź kwestii powiązanych z wnioskiem przeprowadzonej przez niezależny organ. Odmowa może oznaczać wyrażoną wprost albo dorozumianą odmowę, a w zakres kontroli niezależnego organu wchodzi m.in. opłaty<sup>455</sup>.

Zasady proceduralne prawa do informacji pośrednio wynikają z przepisów regulujących tryb udzielania informacji publicznej. Pewne wskazówki co do intencji i woli prawodawcy odnośnie do dyrektyw rządzących procesem udzielania informacji publicznej odnaleźć można w uzasadnieniu projektu u.d.i.p. W założeniach ustawa ta miała być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznaczać miała zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym w Polsce. W uzasadnieniu do projektu ustawy na pierwszy plan wysunięto zasadę bezpłatnego informowania obywateli<sup>456</sup>. Istniała najwidoczniej obawa, że opłaty mogą stać się istotnym ograniczeniem dostępu do

<sup>454</sup> Zob. art. 7 Konwencji z Tromso.

<sup>455</sup> Zob. Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, s. 40, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnaLista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>456</sup> Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, Sejm III kadencji, s. 18, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094> (dostęp: 30.09.2025).

informacji publicznej. Dlatego tak wyraźnie podkreślono znaczenie zasady bezpłatności. W samej ustawie zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 7 ust. 2 u.d.i.p. oraz 15 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z tymi przepisami dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Jeżeli jednak w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot zobowiązany ma ponieść dodatkowe koszty związane ze sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Bezpłatność nie oznacza bowiem bezkosztowego udostępniania. Oznacza zaś, że podmiot zobowiązany nie może obciążać wnioskodawcy jakimikolwiek opłatami za samo złożenie wniosku i wszczęcie postępowania. Możliwość taka istnieje wyłącznie wtedy, gdy powstają dodatkowe koszty albo gdy jest to uregulowane odrębnie w przepisach szczególnych, które mają zastosowanie w pierwszej kolejności i których – wobec ich odmienności – nie da się pogodzić z treścią u.d.i.p.<sup>457</sup>

W przypadku dodatkowych opłat nie chodzi o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, ale o wydatki rzeczywiście poniesione ponad koszt funkcjonowania bazy, związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji. Możliwość ta istnieje wyłącznie w przypadku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, nie można zatem obciążyć tą opłatą po udostępnieniu informacji w BIP lub też w inny bezwnioskowy sposób<sup>458</sup>. W praktyce chodzi najczęściej o koszty wydruku, kserokopii dokumentów czy koszty nośników, na których informacja ma być udostępniona.

Ma to zapobiegać nadużyciom, ale nie powinno prowadzić do faktycznego pozbawienia osób zainteresowanych prawa do informacji. Stąd opłaty nie powinny być wygórowane, ale ograniczone do rzeczywistych kosztów materiałowych<sup>459</sup>.

Zasada bezpłatności została też uregulowana w art. 17 o.d.p.w., wedle którego informacje sektora publicznego udostępnia się lub przekazuje w celu ponownego wykorzystywania bezpłatnie, z wyjątkiem przypadków określonych

<sup>457</sup> Zob. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 228.

<sup>458</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych...*, op. cit., s. 142.

<sup>459</sup> Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej...*, op. cit., s. 78.

w ustawie. Konsekwencją tej zasady jest każdorazowa fakultatywność opłat i ich dopuszczenie wyłącznie w trybie wnioskowym. Wszelkie wyjątki od zasady bezpłatności należy więc interpretować zawężająco. Istnieje możliwość nałożenia opłaty, jeżeli przygotowanie lub przekazanie informacji w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, w dodatku bezpośrednio związanych z celem przygotowania lub przekazania informacji w określony sposób lub w określonej formie. Może to obejmować koszty czynności związanych z anonimizacją lub ze środkami zastosowanymi w celu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa<sup>460</sup>. Wyższe opłaty mogą nałożyć jedynie muzea państwowe i muzea samorządowe<sup>461</sup>. Także ustalając wysokość opłaty za ponowne wykorzystywanie w trybie online, tj. w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym, uwzględnić można koszty wynikające z dostosowania systemu teleinformatycznego lub warunków technicznych i organizacyjnych do realizacji wniosku o ponowne wykorzystywanie<sup>462</sup>. Na żądanie wnioskodawcy podmiot zobowiązany wskazać musi sposób obliczenia opłaty w odniesieniu do złożonego wniosku, co realizuje też zasadę przejrzystości.

Zasada bezpłatności uzupełnia zasadę otwartości danych. Z definicji nie będą otwartymi danymi informacje udostępniane lub przekazywane odpłatnie<sup>463</sup>. Dodatkowo co do zasady w przypadku danych badawczych i danych o wysokiej wartości ustawodawca zastrzega bezpłatność, zaś w przypadku danych dynamicznych wyłącza możliwości stosowania opłat przewidziane dla trybu online<sup>464</sup>. Co istotne, zasada bezpłatności została uregulowana w dyrektywie unijnej, ale prawodawca unijny przewidział szerszy katalog wyjątków. Zgodnie z art. 6 ust. 1–2 dyrektywy 2019/1024 chociaż ponowne wykorzystywanie dokumentów jest bezpłatne, to można dopuścić możliwość odzyskiwania kosztów krańcowych poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów, a także w związku z anonimizacją danych osobowych oraz

<sup>460</sup> Zob. art. 18 ust. 1–4 o.d.p.w.

<sup>461</sup> Zob. art. 19 ust. 1–3 o.d.p.w.

<sup>462</sup> Zob. art. 20 zdanie pierwsze o.d.p.w.

<sup>463</sup> Zob. art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

<sup>464</sup> Zob. art. 20 zdanie drugie, art. 22 i art. 25 o.d.p.w.

ze środkami zastosowanymi w celu ochrony poufnych informacji handlowych. Ponadto podmiotowo zasada nie ma zastosowania do organów sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych, bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów, a także przedsiębiorstw publicznych. Ponowne wykorzystywanie jest bezpłatne z pewnymi wyjątkami jedynie w przypadku zbiorów danych o wysokiej wartości oraz danych badawczych<sup>465</sup>.

Tym samym krajowa zasada bezpłatności znajduje mniej ograniczeń, niż przewiduje to prawo unijne, i ma na celu eliminację barier ponownego wykorzystywania. Polski prawodawca przyjął, że jedną z takich barier jest pobieranie opłat za udostępnianie danych, przy czym dotyczy to płatności rozumianej jako zysk z udostępniania danych. Zatem jako barierę zidentyfikowano działania polegające na pobieraniu płatności w celach zarobkowych, stanowiących dochód dostawcy danych. Nie dotyczy to opłat uwzględniających koszty przygotowania lub przekazania danych, jeżeli przygotowanie lub przekazanie danych w sposób lub w formie wskazanej we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, np. kosztów nośnika, na którym mają zostać udostępnione dane, kosztów tłumaczenia na język obcy czy kosztów skorzystania z usługi zewnętrznego podmiotu w celu utrwalania informacji w sposób wskazany we wniosku (np. druk wielkoformatowy)<sup>466</sup>.

### 2.2.2. ZASADA ODPLATNOŚCI DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

O ile w przypadku dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania obowiązuje zasada bezpłatności, to dostęp do informacji dotyczących środowiska ma charakter odpłatny<sup>467</sup>. Bezpłatne jest jedynie wyszukiwanie

<sup>465</sup> Zob. art. 6 ust. 6 oraz art. 14 ust. 3–5 dyrektywy 2019/1024.

<sup>466</sup> Program otwierania danych na lata 2021–2027 stanowiący załącznik do Uchwały nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021–2027, M.P. 2021 poz. 290.

<sup>467</sup> Zob. uwagi na temat tej odrębności: M. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, s. 196; zob. K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 225–227.

i przeglądanie w siedzibie władz publicznych dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie<sup>468</sup>. Władze publiczne pobierają opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty za:

- wyszukiwanie informacji,
- przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku,
- sporządzanie kopii dokumentów lub danych,
- przesłanie kopii dokumentów lub danych<sup>469</sup>.

W przypadku więc, gdy udzielenie informacji nie ma miejsca w siedzibie organu, to wyszukiwanie informacji – w tym także w formie dokumentów, o których mowa w art. 21 u.u.i.ś. – odbywa się odpłatnie, gdyż zastosowanie w takim przypadku znajduje art. 26 ust. 2 u.u.o.ś.<sup>470</sup> Bezpłatne jest przy tym wyszukanie dokumentu, a nie informacji z dokumentu. A zatem, gdy wnioskodawca poprosi o udostępnienie dokumentu, to jego wyszukanie w celu udostępnienia jest bezpłatne. Natomiast jeśli realizacja wniosku wymaga od organu przygotowania jakichś informacji na podstawie dokumentu, to wówczas wyszukanie informacji podlega opłacie<sup>471</sup>. Ponadto pod pojęciem „przekształcenia informacji” należy rozumieć fizyczną zmianę jej postaci (formy), taką jak skanowanie, wydruk, kserowanie. Nie jest natomiast przekształceniem, za które pobiera się opłatę, np. zestawienie określonych informacji w formę tabelki (tę czynność zakwalifikować można natomiast jako wyszukiwanie i pobrać za nią opłatę w zależności od ilości wyszukanych informacji)<sup>472</sup>.

Ustawodawca określa przy tym górne jednostkowe stawki opłat za powyższe czynności<sup>473</sup>. Dodatkowo szczegółowe stawki, współczynniki różnicujące, sposób naliczania oraz terminy i sposób uiszczania opłat w drodze rozporządzenia określić ma minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

<sup>468</sup> Zob. art. 26 ust. 1 u.u.i.ś.

<sup>469</sup> Zob. art. 26 ust. 2 u.u.i.ś.

<sup>470</sup> Wyrok NSA z 1.02.2024 r., III OSK 1154/22, CBOSA.

<sup>471</sup> Zob. M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, art. 26, pkt II.6.

<sup>472</sup> *Ibidem*, art. 26, pkt III.2.

<sup>473</sup> Zob. art. 27 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.

W ramach wytycznych minister musi wziąć pod uwagę, że opłaty nie powinny stanowić przeszkody w dostępie do informacji<sup>474</sup>.

Krajowa regulacja pozostaje w zgodzie z prawem unijnym i międzynarodowym. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie powinien być w zasadzie bezpłatny<sup>475</sup>. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2003/4/WE nie podlega opłacie jedynie dostęp do publicznych rejestrów lub wykazów oraz sprawdzanie na miejscu informacji będących przedmiotem wniosku.

Organy władzy publicznej mogą pobierać opłatę za dostarczenie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie może przekraczać uzasadnionej kwoty. Jeśli pobierane są opłaty, organy władzy publicznej publikują i udostępniają wnioskodawcom wykazy takich opłat, jak również informacje na temat okoliczności, w których opłaty mogą być pobierane lub uchylane. Tym samym zasada odpłatności wiąże się też z zasadą przejrzystości w stosowaniu opłat. Organy władzy publicznej mogą pobrać opłatę, jednak nie powinna ona być wygórowana, co oznacza, że nie może przekraczać rzeczywistych kosztów. Zaliczka może być zaś wymagana jedynie w nielicznych sytuacjach<sup>476</sup>. Podobnie w świetle Konwencji z Aarhus możliwe jest pobieranie opłat za dostarczenie informacji, które nie mogą przekraczać uzasadnionych stawek. Władza publiczna chcąc pobierać opłaty za dostarczenie informacji udostępni wnioskodawcom tabelę opłat, które mogą być pobrane, i określi okoliczności, w których mogą być pobierane lub umorzone, oraz kiedy dostarczenie informacji jest uwarunkowane wcześniejszym wniesieniem takiej opłaty<sup>477</sup>. Udostępnianie bez opłat dotyczyć ma informacji zawartych w wykazach, rejestrach lub zbiorach danych<sup>478</sup>.

<sup>474</sup> Zob. art. 28 u.u.i.s. Zob. też Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku, Dz.U. 2022 poz. 120.

<sup>475</sup> A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabiega-Przyłęcka, *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – uwagi na tle nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 9 października 2015 r.*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 73 i n.

<sup>476</sup> Zob. motyw 18 preambuły dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>477</sup> Zob. art. 4 ust. 8 Konwencji z Aarhus.

<sup>478</sup> Zob. art. 5 ust. 2 lit. c Konwencji z Aarhus.

Na kanwie tych regulacji i w świetle krajowych przepisów podzielić należy stanowisko J. Murzydły, że niedopuszczalne jest uzależnianie dostępu do informacji o środowisku od uprzedniego uiszczenia stosownej opłaty<sup>479</sup>. Podobnie jest w przypadku dostępu do informacji publicznej. Ani przepisy u.u.i.ś. wraz z aktami wykonawczymi, ani przepisy unijne i międzynarodowe nie przewidują takiej możliwości. Nie regulują też konsekwencji nieuiszczenia wymaganej opłaty. Skutkiem tego niewątpliwie nie powinna być odmowa udostępnienia informacji. Przesłanka ta nie została bowiem określona ani w art. 15 u.u.i.ś., ani w art. 16 u.u.i.ś., które wskazują, kiedy organ może odmówić udostępnienia żądanej informacji. Ustawa nie dopuszcza także w takim przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania lub jego zwrotu, których to możliwości nie powinno się także stosować na podstawie przepisów k.p.a., mających zastosowanie w zakresie zasad ogólnych bądź wyłącznie w przypadkach wskazanych wprost w u.u.i.ś.<sup>480</sup>

### 2.2.3. ZASADA AKTUALNOŚCI

Zasada aktualności dotyczy umieszczenia zachowań i działań administracji publicznej w czasie, w którym ze względu na jego upływ dochodzi do nieustających zmian w sytuacji faktycznej i prawnej, w jakiej działa organ administracji. Zasada aktualności oznacza, że organ ma działać zawsze według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejących w momencie podejmowanego działania, a więc zawsze aktualnie. Nabiera ona szczególnego znaczenia na gruncie praw informacyjnych<sup>481</sup>. W prawie do informacji publicznej zasada ta zakłada informowanie obywateli w sposób i w czasie zapewniającym aktualną wiedzę o sferze publicznej. Znalazło to potwierdzenie w art. 3 ust. 2 u.d.i.p., wedle którego prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Także zgodnie z art. 12 ust. 1 u.d.i.p. informacje publiczne mają być oznaczane datą udostępnienia. Jak zasadnie

<sup>479</sup> Zob. J. Murzydło, *Udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie a brak uiszczenia opłaty za udostępnienie tejże informacji*, „Finanse Komunalne”, 2021, 2, s. 43–44.

<sup>480</sup> *Ibidem*.

<sup>481</sup> K. Celarek, *Prawo informacyjne...*, *op. cit.*, s. 79–80.

zauważa się w doktrynie, nie można przy tym cechy aktualności przypisywać jedynie informacjom bieżącym, gdyż informacje wytworzone w przeszłości także mogą pozostawać aktualne i mogą wpływać na podejmowane procesy decyzyjne. Uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych, należy odczytywać także jako zobowiązanie władz publicznych do aktualizacji publikowanych informacji<sup>482</sup>.

Przepis art. 3 ust. 2 u.d.i.p. nie może być również wykładany jako regulacja ograniczająca prawo obywatela do żądania tylko informacji publicznej o aktualnych bieżących zdarzeniach w relacji do czasu udzielania informacji. Jest to skierowany do organu posiadającego informację i zobowiązanego do udzielenia informacji nakaz, by udzielał jej niezwłocznie, a zatem aktualnie w relacji do złożonego wniosku<sup>483</sup>. Aktualne w omawianym znaczeniu są zatem fakty czy zdarzenia, które wprawdzie miały miejsce w przeszłości, ale wywołane przez nie skutki w sferze publicznej trwają w dalszym ciągu<sup>484</sup>. Uprawnienie wnioskodawcy do otrzymania aktualnej informacji nie oznacza więc wyłączenia z zakresu pojęcia informacji publicznej materiałów archiwalnych<sup>485</sup>. Przekazywane dane powinny zatem zawierać aktualną wiedzę organu.

W przypadku, gdy wyszukanie i opracowanie informacji wymaga czasu, może więc pojawić się problem wyznaczenia terminu właściwego dla ustalenia aktualności (*cut-off date*). W świetle ustawy najbardziej odpowiedni wydaje się termin udzielenia informacji<sup>486</sup>. Jednakże zasadne są pytania o wpływ czasu pomiędzy nadaniem pytania a jego odbiorem przez organ czy też czasem odpowiedzi, prowadzące do wyróżnienia aktualności oczekiwanej na dzień zapytania i faktycznej na dzień udzielenia informacji. Kolejne zasadnicze pytanie dotyczy rodzaju aktualności informacji w danej sytuacji jako najbardziej użytecznej dla wnioskodawcy. Decydować powinny stopień zaspokojenia zainteresowanego informacyjnie oraz użyteczność informacji w kontekście

<sup>482</sup> E. Jarzęcka-Siwik, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 3, pkt 28.

<sup>483</sup> Wyrok NSA (do 31.12.2003) w Krakowie z 11.06.2003 r., II SA/Kr 552/03, CBOSA.

<sup>484</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 3, pkt 4, LEX.

<sup>485</sup> M. Kłaczyński, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX, art. 3, pkt 4.

<sup>486</sup> Zob. M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji...*, op. cit., s. 86.



jego dalszych potencjalnych kroków podejmowanych w następstwie pozyskania danej informacji<sup>487</sup>.

Na aktualność danych zwrócono też uwagę, regulując prawo do ponownego wykorzystywania. Dotyczy to nowej kategorii danych dynamicznych, a więc informacji sektora publicznego utrwalonych w postaci elektronicznej, podlegających częstym aktualizacjom lub aktualizacjom w czasie rzeczywistym, w tym ze względu na ich zmienność lub szybką dezaktualizację, w szczególności dane wygenerowane przez czujniki. Swoisty tryb zakłada niezwłoczność ich udostępnienia zaraz po zgromadzeniu tych danych, a także udostępnienie za pośrednictwem API i jeżeli to możliwe – do zbiorczego pobrania<sup>488</sup>. Aktualność jest również cechą charakterystyczną informacji klasyfikowanych jako otwarte dane<sup>489</sup>. Podmioty zobowiązane powinny udostępniać informacje aktualne, a gdy zaprzestają takiej aktualizacji, muszą niezwłocznie o tym powiadomić<sup>490</sup>. Aktualność dotyczy w szczególności informacji udostępnianych w portalu danych<sup>491</sup>. Może być też przedmiotem odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego<sup>492</sup>. Ponadto do zadań każdego pełnomocnika do spraw otwartości danych należy m.in. monitorowanie jakości i aktualności informacji sektora publicznego oraz metadanych udostępnianych w portalu danych<sup>493</sup>.

Zasada aktualności dotyczy też dostępu do informacji o środowisku. W Konwencji z Aarhus wielokrotnie podkreślono znaczenie pełnego zintegrowania aspektów środowiskowych w podejmowaniu decyzji urzędowych oraz związanej z tym potrzeby posiadania przez władze publiczne rzetelnych, pełnych i aktualnych informacji dotyczących ochrony środowiska, dlatego władze publiczne mają gromadzić i uaktualniać informacje dotyczące środowiska odpowiednio do pełnionych funkcji<sup>494</sup>. W całej Unii Europejskiej Państwa Członkowskie są obowiązane podejmować

<sup>487</sup> Zob. K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 100–101.

<sup>488</sup> Zob. art. 24 ust. 1 oraz art. 2 pkt 3 o.d.p.w.

<sup>489</sup> Zob. art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

<sup>490</sup> Zob. art. 13 o.d.p.w.

<sup>491</sup> Zob. art. 32 ust. 6 o.d.p.w.

<sup>492</sup> Zob. art. 15 ust. 1 pkt 3 oraz art. 36 ust. 2 pkt 4 o.d.p.w.

<sup>493</sup> Zob. art. 38 pkt 4 o.d.p.w.

<sup>494</sup> Zob. preambuła oraz art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji z Aarhus.

konieczne środki w celu rozpowszechniania informacji w społeczeństwie, które mają być uaktualniane<sup>495</sup>. Aktualność wpisuje się też w wymaganą jakość zbieranych informacji<sup>496</sup>. W krajowej ustawie pewne informacje z zakresu u.p.o.ś. i informacje dotyczące produktów, opakowań i gospodarki odpadami oraz dotyczące monitoringu wód mają być udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, a zasady ich aktualizacji określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw klimatu<sup>497</sup>.

#### 2.2.4. ZASADA SZYBKOŚCI

Z aktualnością informacji wiąże się też czas jej otrzymania i zasada szybkości praw informacyjnych. To kolejna zasada proceduralna o charakterze dyrektywalnym, która ma istotne znaczenie dla urzeczywistnienia uprawnień dostępowych i która jest uwzględniona w standardach międzynarodowych i unijnych. Zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji z Tromso wniosek o dostęp do dokumentu urzędowego rozpatruje się bezzwłocznie. Decyzja powinna być podejmowana, przekazywana i wykonywana w najkrótszym możliwym terminie lub w rozsądnym terminie, który został wcześniej określony<sup>498</sup>.

Zgodnie z Zasadami z Tshwane (zasada nr 25) terminy na rozpatrzenie wniosków, w tym na zbadanie ich zasadności materialnej, weryfikację wewnętrzną, wydanie decyzji przez niezależny organ (o ile taki istnieje), a także przeprowadzenie kontroli sądowej powinny wynikać z przepisów prawa. Terminy powinny być tak krótkie, jak tylko jest to możliwe z praktycznego punktu widzenia<sup>499</sup>. W przypadku dostępu do dokumentów instytucji unijnych standardem jest, że wniosek ma być rozpatrywany niezwłocznie<sup>500</sup>. Zasada szybkości jest też zasadą ogólną każdego postępowania administracyjnego. Zgodnie z nią organy administracji publicznej powinny działać w sprawie

<sup>495</sup> Zob. art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>496</sup> Zob. art. 8 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>497</sup> Zob. art. 24 ust. 1 i 5 u.u.i.ś.

<sup>498</sup> Zob. art. 5 ust. 4 Konwencji z Tromso.

<sup>499</sup> Zob. Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, s. 40, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnaLista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>500</sup> Zob. art. 7 i 8 rozporządzenia 1049/2021.

wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie<sup>501</sup>.

Zasada szybkości oznacza, że informacja publiczna powinna być udzielona niezwłocznie i wraz z zasadą aktualności została wskazana w art. 3 ust. 2 u.d.i.p. Niezwłoczność uzyskania informacji publicznej odnosi się w pierwszym rzędzie do informacji bezwnioskowych, dostępnych na stronach BIP. Uprawnienie do uzyskania informacji obejmuje też możliwość ustnego wystąpienia o udzielenie pożądaných danych. Jeżeli nie wymagają przetworzenia i nie podlegają wyłączeniu należy takich informacji udzielić najszybciej, jak to możliwe, a więc nawet natychmiast. W pełni dopuszczalny jest w tym zakresie przekaz w formie ustnej<sup>502</sup>. W pozostałych przypadkach „niezwłoczność” należy interpretować poprzez sformułowanie „bez zbędnej zwłoki”, a więc w kontekście czasu w jakim podmiot posiadający informację publiczną jest w stanie taką żadaną informację udostępnić. Będzie to oczywiście uzależnione od treści i zakresu wnioskowanej informacji, a także od formy jej udostępnienia oraz jej rodzaju, a więc, czy to jest tzw. informacja prosta czy przetworzona<sup>503</sup>.

Uszczegółowieniem ogólnej formuły niezwłoczności są przepisy wskazujące bardziej konkretne terminy udostępniania informacji<sup>504</sup>. W myśl art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem możliwości udostępnienia informacji w terminie dwóch miesięcy. Krótszy względem standardów wyznaczonych w k.p.a. termin realizacji wniosku dostępowego zakłada pilność sprawy i konieczność jej definitywnego zamknięcia w maksymalnym terminie dwóch miesięcy, pod rygorem stwierdzenia stanu bezczynności.

Zasada szybkości występuje także na gruncie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej rozpatrzenie wniosku o ponowne wykorzystywanie następuje

<sup>501</sup> Zob. art. 12 k.p.a.

<sup>502</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, s. 134.

<sup>503</sup> Wyrok NSA z 26.11.2021 r., III OSK 3942/21, CBOSA.

<sup>504</sup> Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej...*, op. cit., s. 78.

niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Jeżeli wniosek nie może zostać rozpatrzony w tym czasie, podmiot zobowiązany zawiadomić musi wnioskodawcę o przyczynach opóźnienia oraz o terminie, w jakim rozpatrzy wniosek, nie dłuższym jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia tego wniosku<sup>505</sup>. Jest to termin maksymalny, po którym następuje stan beczynności podmiotu zobowiązanego. Podobnie jak w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej szczególnie termin na realizację wniosku jest krótszy względem ogólnych zasad k.p.a. i zakłada pilność sprawy. Zasada szybkości nie dotyczy jedynie trybu wnioskowego. Podmioty zobowiązane zobligowane są udostępnić w celu ponownego wykorzystywania dane dynamiczne niezwłocznie po ich zgromadzeniu. Dopiero wyjątkowo – w przypadku, gdy udostępnianie w celu ponownego wykorzystywania danych dynamicznych niezwłocznie po ich zgromadzeniu, za pośrednictwem API przekraczałoby możliwości finansowe lub techniczne podmiotu zobowiązanego – dane te udostępnia się w terminie późniejszym, bez uszczerbku dla możliwości wykorzystania ich potencjału gospodarczego i społecznego<sup>506</sup>. Ponadto w ramach zasad udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania podmioty zobowiązane niezwłocznie powinny publikować w systemie teleinformatycznym, w którym udostępniają informacje sektora publicznego do ponownego wykorzystywania, powiadomienie o zaprzestaniu udostępniania lub aktualizowania takich informacji oraz dotyczące dostępności informacji sektora publicznego udostępnianych za pośrednictwem API, w tym w szczególności danych dynamicznych<sup>507</sup>.

Szybkość działania dotyczy też innych aspektów funkcjonowania podmiotów zobowiązanych. Mogą one zawierać z użytkownikami umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, gdy wykonywanie zadań publicznych wymaga ograniczenia korzystania przez innych użytkowników. Równocześnie umowa taka podlega co najmniej raz w roku ocenie podmiotu zobowiązanego w zakresie dalszego istnienia powodów jej zawarcia, a gdy w wyniku oceny podmiot ten stwierdza ustanie przyczyn jej zawarcia, ma obowiązek niezwłocznie wypowiedzieć taką umowę.

<sup>505</sup> Zob. art. 40 ust. 1 i 2 o.d.p.w.

<sup>506</sup> Zob. art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 o.d.p.w.

<sup>507</sup> Zob. art. 13 o.d.p.w.

Zasada szybkości w każdym przypadku służyć ma realizacji podstawowego celu instytucji ponownego wykorzystywania informacji, jakim jest zapewnienie szerokiej dostępności dalszego używania informacji sektora publicznego przy minimalnych ograniczeniach.

Zgodnie z zasadą szybkości informacja dotycząca środowiska powinna być udostępniona w możliwie najkrótszym czasie. Terminy udostępnienia informacji w trybie wnioskowym i odpowiednio odmowy udostępnienia informacji zostały określone w art. 14 ust. 1–2 u.u.i.ś. Władze publiczne mają udostępniać informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Termin ten może zostać przedłużony do dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. Do tego czasu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Przepisy krajowej ustawy powielają standard międzynarodowy, wedle którego informacje dotyczące środowiska udostępnia się tak szybko, jak tylko to możliwe, lecz nie później niż jeden miesiąc po zgłoszeniu żądania, chyba że zakres i stopień skomplikowania informacji uzasadnia przedłużenie tego okresu do dwóch miesięcy od żądania. Wnioskodawca ma być informowany o każdym przedłużeniu oraz przyczynach to uzasadniających<sup>508</sup>. Ponadto informacje o środowisku powinny zostać udostępnione z uwzględnieniem terminu postulowanego przez wnioskodawcę<sup>509</sup>. Termin ten ma charakter wiążący, a nie instrukcyjny<sup>510</sup>.

<sup>508</sup> Zob. art. 4 ust. 2 Konwencji z Aarhus. Zob. też art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>509</sup> Zob. motyw 13 preambuły dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>510</sup> Wyrok TSUE z 21.04.2005 r., C-186/04, *Pierre Housieaux przeciwko Délégués Du Conseil De La Région De Bruxelles-Capitale*, ZOTSiS 2005, nr 4B, poz. I–3299.

Termin miesięczny różni się od terminu na udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Przepisy u.u.i.ś. przewidują również krótsze terminy w przypadku szczególnych zasobów. Dokumenty, których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach i o których mowa w art. 21 ust. 1 u.u.i.ś., udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie trzech dni od dnia złożenia wniosku. Od razu – w dniu złożenia wniosku – udostępnia się zaś informacje w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej, awarii technicznej albo innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi czy środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi, jeśli znajdują się one w posiadaniu władz publicznych lub są przeznaczone dla władz publicznych, a umożliwiają osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód<sup>511</sup>. Ponadto władze publiczną podjąć muszą określone ustawą działania niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, jeżeli wniosek ten dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu władz publicznych lub jest sformułowany w sposób zbyt ogólny<sup>512</sup>.

### 2.2.5. ZASADA PRZEJRZYSTOŚCI

Proceduralna zasada przejrzystości uzupełnia i realizuje zasady dostępu do informacji i otwartości danych, wpisując się w zasadę jawności administracyjnej. Zasadę tę ujęto w Konwencji z Tromsø wskazując, że z własnej inicjatywy i w stosownych przypadkach organ publiczny podejmować powinien niezbędne środki w celu upublicznienia dokumentów urzędowych, które posiada, w interesie promowania przejrzystości i skuteczności administracji publicznej oraz zachęcania społeczeństwa do świadomego udziału w sprawach leżących w interesie ogólnym<sup>513</sup>. Także jednym z motywów

<sup>511</sup> Zob. art. 14 ust. 3 i 4 u.u.i.ś.

<sup>512</sup> Zob. art. 19 ust. 2 i 3 u.u.i.ś.

<sup>513</sup> Zob. art. 10 Konwencji z Tromsø.

przyjęcia dyrektywy 2003/4/WE było pogłębianie i kontynuowanie zmian w sposobie podejścia organów władzy publicznej do zagadnienia jawności i przejrzystości<sup>514</sup>. Przejrzystość należy bowiem do zasad ogólnych Konwencji z Aarhus. Każda ze Stron tej Konwencji podejmować ma niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji prawa do informacji o środowisku<sup>515</sup>. Każda ze Stron zapewnić też ma, że w ramach krajowego porządku prawnego sposób udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących środowiska przez władze publiczne będzie przejrzysty oraz że informacje dotyczące środowiska będą rzeczywiście dostępne<sup>516</sup>.

W prawie krajowym zasada ta wynika z uregulowania pewnych obowiązków informacyjnych. Zgodnie z art. 8 u.d.i.p. utworzono BIP w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej i zobowiązano do udostępniania w nim określonych kategorii informacji.

W BIP należy publikować też informacje dotyczące sposobu dostępu do informacji publicznych, będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych i nieudostępnionych w BIP. W przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej w BIP należy podać zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazać organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadkach ochrony prywatności – podmiot, w którego interesie dokonano wyłączenia jawności. Podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP są obowiązane do oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację, podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która ją wytworzyła lub odpowiada za jej treść, dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP, oznaczenia czasu wytworzenia informacji i udostępnienia, a także zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji<sup>517</sup>. W zakresie dostępu do informacji o środowisku informacje takie lub dane o dokumentach je zawierających zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach, elektronicznych bazach danych bądź

<sup>514</sup> Zob. moty 2 dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>515</sup> Zob. art. 3 ust. 1 Konwencji z Aarhus.

<sup>516</sup> Zob. art. 5 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

<sup>517</sup> Zob. art. 8 ust. 1–6 u.d.i.p.

BIP. Organy zobowiązane do prowadzenia baz i wykazów, rodzaje informacji oraz sposób udostępnienia określone są w art. 21-25 u.u.i.ś.

Zasada przejrzystości została też uregulowana w art. 11 o.d.p.w. i przyjmuje postać obowiązków informacyjnych nałożonych na podmioty zobowiązane. Obowiązki te określają zarówno zakres informacji, które należy udostępnić, jak i sposób oraz miejsce ich udostępnienia<sup>518</sup>. Zobowiązania odnoszą się do udostępniania informacji sektora publicznego w trybie bezzwrotnym, a więc poprzez BIP, portal danych lub też w inny sposób, na przykład poprzez stronę internetową.

W BIP w wyodrębnionej kategorii „Ponowne wykorzystywanie” podmioty zobowiązane muszą wskazać warunki ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały określone, informację o wysokości opłat, w tym informację o podstawie ich obliczania, jeżeli została ustalona, oraz informację o czynnikach, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków i które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji. Ponadto należy opublikować informację o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu, a także umowę o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powód jej zawarcia oraz wyniki ocen tej umowy, o ile taka umowa została zawarta. W przypadku udostępnienia informacji w portalu danych zawsze należy poinformować o warunkach ponownego wykorzystywania, jeżeli zostały określone. Z kolei stosując inne sposoby udostępnienia, należy poinformować o braku warunków lub opłat albo je określić.

Obowiązki informacyjne dotyczą więc przede wszystkim warunków i opłat, a ponadto także środków ochrony prawnej, co dopełnia realizację zasady równego traktowania, zarówno w zakresie niedyskryminacji, jak i niewyłączności.

Ustawodawca określił też swoistą konsekwencję braku przejrzystości. Zgodnie z art. 11 ust. 5 o.d.p.w. brak informacji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego udostępnianych w BIP lub w portalu danych uważa się za ich udostępnienie bez warunków. W takim

<sup>518</sup> M. Maciejewski, *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie...*, op. cit., s. 119.



przypadku podmioty zobowiązane, które wbrew obowiązkowi nie poinformowały o warunkach, nie będą mogły kwestionować ponownego wykorzystywania informacji udostępnionych poprzez BIP lub portal danych lub następnie żądać spełnienia warunków, np. w zakresie poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji. Ma to szczególne znaczenie dla informacji będących przedmiotem praw własności intelektualnej, dla których określenie warunków jest obligatoryjne<sup>519</sup>. W takim przypadku podmiot zobowiązany, udostępniając takie informacje bezwarunkowo, może naruszyć prawa do prywatności, ochrony danych osobowych czy prawa własności osób trzecich.

Prawodawca unijny również dostrzega i reguluje zasadę przejrzystości. W kontekście warunków ponownego wykorzystywania wskazuje, że ich jasność i publiczna dostępność jest wstępnym warunkiem rozwoju unijnego rynku informacji. Z kolei dostępność informacji o środkach odwoławczych będzie miała szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw typu start-up i MŚP, które mogą nie orientować się, jak przebiegają kontakty z organami sektora publicznego z innych państw członkowskich, i mogą nie znać stosownych środków odwoławczych<sup>520</sup>.

W dyrektywie zasada przejrzystości dotyczy dwóch aspektów. Po pierwsze, odnosi się do opłat i środków odwoławczych. W przypadku standardowych opłat za ponowne wykorzystywanie dokumentów mające zastosowanie warunki i faktyczne kwoty opłat, w tym podstawa ich obliczania, mają być określone z wyprzedzeniem i publikowane, w miarę możliwości i stosownie do przypadku, przy wykorzystaniu środków elektronicznych. W przypadku opłat niestandardowych czynniki, które są brane pod uwagę przy ich obliczaniu, powinno się określać z góry<sup>521</sup>. Na żądanie należy też przedstawić sposób obliczenia opłat w odniesieniu do konkretnego wniosku o ponowne wykorzystywanie, co znalazło potwierdzenie w art. 21 o.d.p.w., który również wyraża zasadę przejrzystości w aspekcie opłat. Organy sektora publicznego zapewniać też mają, aby wnioskujący o ponowne wykorzystywanie dokumentów byli informowani o dostępnych środkach odwoławczych od decyzji

<sup>519</sup> Zob. art. 14 ust. 2 o.d.p.w.

<sup>520</sup> Zob. motyw 41 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>521</sup> Zob. art. 7 ust. 1–2 dyrektywy 2019/1024.

lub praktyk, które mają na nich wpływ<sup>522</sup>. Po drugie, zasada przejrzystości dotyczy uzgodnień w zakresie wyłączności, których warunki muszą być przejrzyste i podawane do publicznej wiadomości w Internecie<sup>523</sup>. Polski ustawodawca nie tylko przeniósł obowiązki informacyjne w powyższych dwóch aspektach, ale również rozszerzył je na wszystkie warunki ponownego wykorzystywania. Zasada przejrzystości ma zatem na celu zapewnienie transparentności ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, które powinno być jasne i przewidywalne. Jest ona zaliczana do zasad podstawowych, gwarantujących ekspozycję i dostępność informacji sektora publicznego dla każdego zainteresowanego, bez konieczności uruchamiania trybu wnioskowego.

Podmioty zobowiązane mogą też udostępniać inne nieobowiązkowe informacje jak wzór wniosku, ankietę jakości lub zapotrzebowania na informacje. Informacja zwrotna od użytkowników może bowiem poprawić efektywność zarządzania procesem otwierania danych<sup>524</sup>. Prawidłowa realizacja obowiązków informacyjnych ma więc istotne znaczenie zarówno z perspektywy potencjalnego użytkownika informacji, jak podmiotu udzielającego informacji. Wpływa ona bowiem na pewność prawną korzystających z informacji oraz może zredukować zapytania kierowane do podmiotów publicznych w trybie wnioskowym<sup>525</sup>.

#### 2.2.6. ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH (SUBSYDIARNOŚCI)

Zasada pierwszeństwa przepisów szczególnych, zwana też zasadą subsydiarności, dotyczy wyłącznie regulacji prawa do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania; znajduje swoją ustawową podstawę w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Już projektując przepisy u.d.i.p., podkreślono, że ustawa ta ma określać podstawowe zasady, a co do regulacji szczegółowych,

<sup>522</sup> Zob. art. 7 ust. 3 dyrektywy 2019/1024.

<sup>523</sup> Zob. art. 12 ust. 2–4 dyrektywy 2019/1024.

<sup>524</sup> Zob. B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, art. 11, pkt 1.1.

<sup>525</sup> Zob. też G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, s. 188–189.

w przypadku kwestii proceduralnych, odsyła do istniejących unormowań w zakresie jawności<sup>526</sup>.

Zgodnie z zasadą subsydiarności przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw, które w sposób odmienny normują zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi – w takim bowiem przypadku pierwszeństwo mają rozwiązania przyjęte w ustawach szczególnych, a u.d.i.p. ma jedynie charakter uzupełniający, gdyż znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy nie ma przepisów szczególnych w jakimś zakresie albo gdy przepisy szczególne jedynie częściowo w sposób odmienny niż u.d.i.p. normują dostęp do informacji publicznej. Nazwa ta może być myląca – istota zagadnienia sprowadza się do stosowania zasady *lex specialis derogat legi generali*, w której przepisy u.d.i.p. mają charakter ogólny<sup>527</sup>. Zasada subsydiarności na gruncie prawa administracyjnego wyraża zaś ideę, zgodnie z którą organy państwa, w tym organy administracji publicznej, powinny być zlokalizowane możliwie najbliżej obywatela i to jednocześnie w taki sposób, aby obywatele mogli w jak najszerszym zakresie, samodzielnie lub przynajmniej pośrednio, uczestniczyć w sprawowaniu władzy (administracji) publicznej. Administracja publiczna powinna więc działać tak, aby w sposób maksymalny gwarantować społeczeństwu udział w rządzeniu<sup>528</sup>.

Modyfikacje, wyłączenia lub szczególne względem u.d.i.p. ograniczenia jawności zawarte w *lex specialis* mają często zgoła odmienną funkcję. Istotna dla rozumienia tej zasady była uchwała NSA (7), w której wskazano, że u.d.i.p. miała być traktowana jako „ustawa matka” czy „metaustawa”, ogólnie regulująca kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych. Takie założenie należy mieć na względzie przy wykładni art. 1 ust. 2 u.d.i.p. W konsekwencji inne zasady czy też tryb udostępniania informacji publicznych wyłączają stosowanie u.d.i.p., jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Wszędzie tam,

<sup>526</sup> Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, s. 20, Sejm III kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094> (dostęp: 30.09.2025).

<sup>527</sup> Por. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryla (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 1, pkt 29. Zob. też Wyrok NSA z 18.03.2025 r., III OSK 433/24, CBOSA.

<sup>528</sup> Zob. J. Zimmermann, *Alfabet prawa...*, *op. cit.*, s. 171.

gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji, będącej informacją publiczną, są uregulowane inaczej w u.d.i.p., a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy u.d.i.p., przy czym w pierwszym wypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywalnych ustaw. Jednakże jako wyjątek uregulowania wprowadzające odmiennie zasady i tryb dostępu powinny być traktowane w sposób zwięzający, a w razie wątpliwości wykładnia powinna uwzględniać prawo do dostępu do informacji, a nie jego ograniczenie<sup>529</sup>. Takie stanowisko zakłada, że gdy da się pogodzić stosowanie u.d.i.p. i ustawy szczególnej, to nie sposób mówić o prymacie którejkolwiek z nich<sup>530</sup>. Nie można też z góry założyć, że istnienie odrębnych zasad czy trybu wyłącza całość przepisów u.d.i.p. Takie podejście pozwala wykorzystać instytucje proceduralne uregulowane w u.d.i.p. i uwzględnia ustrojowy charakter tej regulacji, a także gwarantuje prawo do sądu<sup>531</sup>.

W doktrynie prezentuje się też dalej idące stanowisko, wedle którego norma kolizyjna z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza stosowanie przepisów ustawy tylko w sytuacji, w której inna ustawa reguluje ten sam zakres. Pozwala to na wyodrębnienie dwóch grup informacji: podlegających udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p. oraz takich, które ujawnia się na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawach szczególnych. W przypadku kolizji przepisy zawarte w ustawach odrębnych mają pierwszeństwo i wyłączają stosowanie u.d.i.p.<sup>532</sup>. Jest to o tyle istotne, że zawarte w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. sformułowanie „nie naruszają” należy rozumieć tak, że przepisy u.d.i.p.

<sup>529</sup> Zob. Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, CBOSA.

<sup>530</sup> W. Dzierżanowski, *Prawo do sądu w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018, s. 259.

<sup>531</sup> M. Jaśkowska, *Uwagi na tle stosowania art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] I. Lipowicz, *Władza–obywatele–informacja...*, op. cit., s. 68.

<sup>532</sup> M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 1, nb 11.

nie tylko nie naruszają, a wręcz powinny uwzględniać zasady i tryb dostępu do informacji wynikające z *lex specialis*<sup>533</sup>.

Zasada pierwszeństwa przepisów szczególnych na gruncie ponownego wykorzystywania wynika z art. 7 ust. 1 i 2 o.d.p.w. Zgodnie z nim ustawa ta nie narusza prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego. Ponadto nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych. Przepis ten wskazuje na sposób rozstrzygania pierwszeństwa, gdy prawo do ponownego wykorzystywania pozostaje w zbiegu z wolnością wypowiedzi czy prawem dostępu do informacji publicznej lub innymi prawami kształtującymi sferę informacyjnych praw człowieka, do której należy także chociażby prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), którego realizacja odbywa się na zasadach określonych w u.u.i.ś. Z komentowanego przepisu wynika zatem zasada, zgodnie z którą ponowne wykorzystywanie nie narusza ani przepisów ustaw regulujących zasady pozyskiwania lub rozpowszechniania informacji, ani tych gwarantujących wolność wyrażania poglądów. Tym przepisom należy przyznać pierwszeństwo w stosowaniu wobec przepisów o.d.p.w.<sup>534</sup> Przy czym najczęściej nie normują one całościowo „zasad, warunków i trybu” ponownego wykorzystywania, a ich wycinkowa regulacja sprawia, że w pozostałym zakresie znajdują zastosowanie „przepisy ogólne” – o.d.p.w.<sup>535</sup> Równocześnie powyższa reguła kolizyjna oznacza, że ustawa ta nie określa własnych zasad dostępu do informacji publicznej i dostępu do informacji o środowisku.

Zasada pierwszeństwa przepisów szczególnych znajduje umocowanie też w przepisach unijnych. Dyrektywa 2019/1024 opiera się na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu i nie zmienia krajowych przepisów określających dostęp do dokumentów, jak i pozostaje bez uszczerbku dla krajowych i unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych<sup>536</sup> (zob. szerzej pkt 2.1.3. pracy).

<sup>533</sup> Wyrok NSA z 20.03.2012 r., I OSK 2451/11, CBOSA.

<sup>534</sup> B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, art. 7.

<sup>535</sup> Zob. G. Sibiga, D. Sybilski (red.), *Ustawa o otwartych danych...*, *op. cit.*, s. 150 i n.

<sup>536</sup> Zob. motyw 23 preambuły oraz art. 1 ust. 3 i 4 dyrektywy 2019/1024.

# ZASADY OPISOWE

## 3.1. ZASADY MATERIALNE

### 3.1.1. ZASADA PRZEDMIOTOWEGO DEFINIOWANIA INFORMACJI

Obok zasad dyrektywalnych, z którymi wiąże się wynikający z przepisu prawa nakaz określonego zachowania po stronie zobowiązanej informacyjnie, wyróżnić należy zasady opisowe. Są to zasady określające unormowany przepisami kształt praw informacyjnych w istotnych aspektach. Wskazują one wzorcowy sposób rozstrzygnięcia określonych, wybranych kwestii związanych z prawami informacyjnymi, odtworzony na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Zasady opisowe nie zawierają dyspozycji prawnych kierowanych do adresatów prawa, ale są modelem konstrukcji prawnych, wyrażonym w ramach norm określających prawa informacyjne. Wynikają one z ustaleń doktryny prawa na podstawie tekstu prawnego ustaw regulujących poszczególne prawa informacyjne oraz analizy systemu prawnego i mają wyjaśniający charakter.

Pierwszą z zasad opisowych jest zasada przedmiotowego definiowania informacji. Potrzeba wyodrębnienia tej zasady wynika z niejasności ustawowego zdefiniowania informacji publicznej, konieczności wyjaśnienia treści prawa dostępu do informacji o środowisku, a także licznych problemów na tle relacji przepisów u.u.i.ś. względem u.d.i.p. Zasada przedmiotowego definiowania informacji będzie dotyczyła również prawa do ponownego wykorzystywania.

### 3.1.1.1. **DEFINICJA INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Przede wszystkim należy się odnieść do definicji informacji publicznej, która wygenerowała istotne rozbieżności i podziały zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie prawa. W doktrynie zasadę przedmiotowego definiowania informacji publicznej sformułował P. Szustakiewicz<sup>537</sup>. Zasada ta wynika z ustawowej definicji informacji publicznej jako informacji o sprawach publicznych i stanowi, że odnosi się ona do sprawy publicznej i jest wiadomością dotyczącą spraw związanych z funkcjonowaniem państwa. Tym samym, jeśli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu. Przedmiotowe ujęcie informacji publicznej w istocie obejmuje też formułowane w doktrynie propozycje definicji podmiotowo-przedmiotowych. Podmiotowo należy bowiem uwzględniać zarówno to, czy informacja jest w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, jak i to, czy dotyczy organu władzy publicznej, podmiotów publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne<sup>538</sup>.

Definicja podmiotowo-przedmiotowa odwołuje się zarówno do art. 61 Konstytucji RP, jak i do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Wynika z niej, że aby ustalić, czy dana informacja stanowi informację publiczną, konieczne jest dwuetapowe postępowanie. Najpierw należy zbadać, czy wniosek o udostępnienie informacji został skierowany do podmiotu zdefiniowanego w art. 61 Konstytucji RP, następnie ustalić, czy żądana informacja dotyczy sprawy o charakterze publicznym. Definicja w istocie oparta jest na przedmiotowym ujęciu informacji publicznej, ponieważ podstawowe znaczenie dla udostępnienia informacji, której we wniosku żąda wnioskodawca, jest wskazanie, iż dotyczy ona sprawy o charakterze publicznym<sup>539</sup>. Dlatego o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Tym samym nie każda informacja będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej stanowi informację publiczną.

<sup>537</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 810.

<sup>538</sup> Szerzej na temat definicji pojęcia informacji publicznej w poglądach nauki prawa zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 1, pkt 3–4.

<sup>539</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, 10, s. 55.

Zasada przedmiotowego rozumienia dostępu do informacji publicznej została ukształtowana przez sądy administracyjne w ostatnich latach stosowania ustawy. W doktrynie jako genezę tego zjawiska wskazuje się pośpiech podczas uchwalania ustawy dostępowej, bez stosownej korekty przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych. Wraz z wprowadzeniem prawa do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego nie dokonano przeglądu tajemnic istniejących w polskim porządku prawnym. Ustawa została więc wkomponowana w istniejący system ochrony informacji, sięgający korzeniami okresu monopolu informacyjnego państwa. Potem brak było wystarczającej woli politycznej dla wprowadzenia stosownych zmian w tym zakresie. Jednocześnie istniała dalej potrzeba ochrony istotnych z punktu widzenia interesu publicznego wartości, to zaś implikowało tworzenie nowych kategorii informacji, niestanowiących informacji publicznej.

Z tego względu sądy administracyjne zastępują deficyt tajemnic chroniących istotne z punktu widzenia interesu publicznego wartości włączeniami o charakterze przedmiotowym w obrębie samej definicji informacji publicznej. W ten sposób proces ważenia różnych, wchodzących ze sobą w konflikt interesów odbywa się przy udziale sądu administracyjnego, wewnątrz kryterium przedmiotowego sprawy publicznej, twórczo go rozbudowując<sup>540</sup>.

Przez pierwsze lata stosowania ustawy dominowało bowiem podmiotowe rozumienie dostępu do informacji publicznej. Informację publiczną definowano jako „każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreślano, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Informację taką stanowi więc zarówno treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy administracji publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są kierowane i jakich spraw dotyczą, jak i wiadomości niewytworzone przez te podmioty, lecz odnoszące się do nich”<sup>541</sup>. Przy takiej interpretacji

<sup>540</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryla (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, op. cit., art. 1, pkt 2.

<sup>541</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2012, 12(3), s. 60–61.



bez znaczenia pozostawała treść i forma informacji czy cel wykorzystania danych. Udostępnieniu podlegać miał każdy dokument, niezależnie od tego czy był urzędowy, prywatny, „wewnętrzny” czy „roboczy”. Bez znaczenia pozostawała także forma prawna działania organu, etap postępowania – o ile tylko wydatkowano fundusze publiczne. O publicznym charakterze decydowało więc nie samo wytworzenie, ale fakt uzyskania lub przetworzenia informacji w celu realizacji zadań publicznych<sup>542</sup>. W istocie o publicznym charakterze informacji decydowało nie to, czego ona dotyczyła, ale kogo dotyczyła i czy pozostawała w dyspozycji podmiotu zobowiązanego. Wskazywano przy tym, że procesem udostępniania informacji publicznej powinno rządzić kilka podstawowych zasad, a jedną z nich jest przyjęcie bardzo szerokiego zakresu definicyjnego pojęcia informacji publicznej<sup>543</sup>.

W drugim dziesięcioleciu stosowania ustawy sądy administracyjne zaczęły odchodzić od takiego ujmowania informacji publicznej w kierunku definicji przedmiotowej, opartej na ustawowym pojęciu sprawy publicznej. Pojęcie sprawy publicznej utożsamiano z wykonywaniem zadań publicznych, wyłączając sprawy prywatne, osobiste, utrwalone w dokumentach roboczych czy wewnętrznych, jak i uznając za niepubliczne czynności techniczne lub usługowe wykonywane przez osoby tylko formalnie związane z urzędem<sup>544</sup>.

Przedmiotowe ujęcie informacji publicznej dominuje obecnie w orzecznictwie<sup>545</sup>. W myśl zasady przedmiotowego rozumienia dostępu do informacji publicznej prawo do informacji nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności organów administracji publicznej, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją ich funkcjonowania. W sytuacji, gdy aktywność

<sup>542</sup> *Ibidem*, s. 62–63.

<sup>543</sup> Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14.

<sup>544</sup> Szerzej zob. P. Szustakiewicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 56–58.

<sup>545</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Przedmiot informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2020–2023*, [w:] M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024, s. 49 i n. Zob. też M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie...*, *op. cit.*, s. 23.

określonego podmiotu (nawet organu administracji publicznej) nie jest nakierowania na realizację zadań o charakterze zewnętrznym, związanym z organizacją życia ludzkiego – nie mamy do czynienia z informacją publiczną<sup>546</sup>.

W ocenie autora przejście od podmiotowego do przedmiotowego rozumienia informacji publicznej stanowi przejaw racjonalizowania prawa do informacji i jego urealniania w praktyce stosowania. Rola sądów administracyjnych w tym procesie jest konsekwencją przyjęcia bardzo ogólnej regulacji ustawowej, w tym szerokiej i niejasnej definicji informacji publicznej. Tak ogólne w swej treści pojęcie ma wady i zalety. Zaletą tego typu definicji jest objęcie swym zasięgiem bardzo szerokiej sfery faktów i informacji<sup>547</sup>. Nie jest jednak oczywiste, czy wadą jest otwarta możliwość twórczej interpretacji. Pozwala ona zachować elastyczność i umożliwić nadążanie za zmienną rzeczywistością oraz wywierać i chronić różne interesy prywatne i publiczne. Przedmiotowe rozumienie informacji publicznej zapewnia żywotność prawa do informacji pomimo statyczności przepisów. Na podmiotowym rozumieniu informacji publicznej zasadza się wyrażony w doktrynie pogląd wskazujący na istnienie zasady powszechności przedmiotowej<sup>548</sup>. Przywoływanie tej zasady może wynikać z pierwszych doświadczeń stosowania przepisów u.d.i.p.

Niemniej ujęcie sprawy publicznej nie sprowadza się do każdej informacji związanej z „życiem publicznym”. Przedmiotem informacji publicznej nie jest też cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Nie każda informacja wytworzona przez władze publiczne staje się niejako automatycznie informacją publiczną. Informacją publiczną jest tylko ta, która dotyczy spraw o charakterze publicznym, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu funkcjonowania państwa<sup>549</sup>. Administracja publiczna musi dysponować pewną przestrzenią dyskrekcji nie tylko dla dobra interesu publicznego, ale również prywatnego. Przestrzeń ta powinna służyć wypracowywaniu najlepszych rozwiązań, które same w sobie

<sup>546</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, op. cit., s. 811.

<sup>547</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 248.

<sup>548</sup> Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych...*, op. cit., s. 141–142.

<sup>549</sup> P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej...*, op. cit., s. 54 i n.

dopiero będą stanowić przedmiot informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej nie jest bowiem jedynym narzędziem kontroli. O ile wewnętrzne zasady działania urzędów powinny być przejrzyste i jasne, to nie każdy etap podejmowanych aktywności powinien być jawny i kontrolowany, chyba że kontrola ta będzie miała charakter fachowy.

Dzisiejsza kontrola administracji zyskuje nowe narzędzia i środki, a dostęp do informacji publicznej jest wyłącznie elementem całego złożonego systemu. Informatyzacja administracji publicznej i używane narzędzia informatyczne skutkują digitalizacją danych o działaniu urzędów i szerzej o funkcjonowaniu państwa. Cyfrowa rzeczywistość pozostawia coraz mniej miejsca na działania nieprzejrzyste – chociażby stosowane powszechnie w administracji narzędzie – jakim jest Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) – pozwala odtworzyć całą aktywność osób zaangażowanych w prowadzoną sprawę. Nie oznacza to, że aktywność od początku do końca powinna stać się przedmiotem debaty publicznej i podlegać społecznej kontroli – dotyczyć to powinno jej efektów, wyników czy zmaterializowanych rozstrzygnięć. Podobnie zarobki czy sytuacja majątkowa urzędnika. To indywidualne obowiązki i ograniczenia dla urzędnika wynikające z regulacji antykorupcyjnych, a przede wszystkim obowiązek składania oświadczeń majątkowych w pierwszej kolejności przeciwdziałają korupcji.

Wymieniając zalety jawności i opisując dostęp do informacji publicznej jako narzędzia kontroli, należy pamiętać o całym systemie kontroli państwowej, zarówno o charakterze wewnętrznym (kontrola w administracji rządowej, kontrola w samorządzie terytorialnym), jak i zewnętrznym (kontrola Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych i wielu innych służb, inspekcji i straży). System ten zapewniać ma weryfikację legalności, rzetelności, celowości i gospodarności instytucji publicznych w wykonywaniu zadań publicznych lub wydatkowaniu środków publicznych. Dlatego wobec zaniechań polskiego ustawodawcy 25 lat temu w obszarze wyważenia zasady jawności i tajemnicy obecnie należy postulować korekty w tym zakresie. Umożliwić to może konieczne przewartościowanie znaczenia prawa do informacji publicznej w zwalczaniu patologii administracji jak korupcja czy nepotyzm, ale i przewartościowanie samej tajemnicy jako środka ochrony interesu publicznego, adekwatnie do

potrzeb państwa XXI wieku w dobie cyfrowych przemian i zagrożeń z tym związanych. Prawo do informacji publicznej nie powinno być narzędziem do paraliżowania działalności podmiotów zobowiązanych czy pozyskiwania informacji w celu obchodzenia prawa, inaczej z narzędzia zwalczania patologii życia publicznego stanie się jej przejawem.

Zasada powszechności przedmiotowej bywa też przywoływana jako dyrektywa przyjaznej interpretacji przepisów ustawy na rzecz dostępności informacji. Skoro bowiem ustawa określa jedynie przykładowo zakres przedmiotowy pojęcia informacja publiczna, to w razie wątpliwości co do charakteru wnioskowanej informacji należy – respektując zasadę powszechnego dostępu – interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji<sup>550</sup>. Taka zasada ma jednak charakter proceduralny i nie powinna być mylona z materialną powszechnością dostępu. Występuje ona też na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego<sup>551</sup> i podlega ograniczeniom. Nie stosuje się jej, gdy sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które bezpośredni wpływ ma wynik postępowania. Ponadto zasady tej nie stosuje się, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Analogiczne są granice prawa do informacji publicznej, wyznaczone w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ochroną wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

### 3.1.1.2. **DEFINICJA INFORMACJI O ŚRODOWISKU**

Przechodząc do drugiego wątku zasady przedmiotowego definiowania informacji, należy wskazać, że treścią prawa dostępu do informacji o środowisku jest uzyskiwanie „informacji o stanie i ochronie środowiska”. Tak rozumiane pojęcie to wiadomości o środowisku, o stanie jego elementów, a także o przedsięwzięciach związanych z jego ochroną, w tym z jego wykorzystywaniem (zamierzonym, istniejącym). Zwraca się przy tym uwagę na wymiar

<sup>550</sup> Zob. E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Ustawa o dostępie... op. cit.*, art. 1, nb 2 oraz przywołane tam wyroki NSA: z 30.04.2020 r., I OSK 504/19; z 14.07.2021 r., III OSK 3200/21; z 12.10.2023 r., III OSK 1596/22, CBOSA.

<sup>551</sup> Zob. art. 7a k.p.a.

ekonomiczny zagadnienia, bo uzyskanie informacji może się wiązać z koniecznością poniesienia nakładów finansowych, uzyskane zaś informacje mogą mieć istotną wartość majątkową. Artykuł 74 ust. 3 Konstytucji RP nie wskazuje zakresu informacji, które muszą być udostępniane, stąd – zwłaszcza na tle art. 81 Konstytucji RP – można przyjąć, że ustawodawcy zwykłego pozostaje znaczna swoboda regulacyjna<sup>552</sup>. Korzystając z tej swobody, w art. 8 ust. 1 ustawodawca wskazał, że władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu:

1. informacji o środowisku,
2. informacji o ochronie środowiska, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej.

Informacje przeznaczone dla władz publicznych to takie, którymi w imieniu władz publicznych dysponują osoby trzecie, w tym też takie, których władze publiczne mają prawo żądać od osób trzecich<sup>553</sup>. Informacje znajdujące się w posiadaniu władz publicznych to zaś informacje znajdujące się w posiadaniu władz publicznych, wytworzone przez władze publiczne lub przez nie otrzymane od osoby trzeciej<sup>554</sup>. Katalog informacji odnoszących się do środowiska dodatkowo określa art. 9 ust. 1 u.u.i.ś., w myśl którego podlegają udostępnieniu informacje dotyczące:

1. stanu elementów środowiska takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska;

<sup>552</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja..., op. cit.*, art. 74, pkt 8 i literatura tam wskazana.

<sup>553</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś.

<sup>554</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 u.u.i.ś.

3. środków takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań mogących wpłynąć na elementy środowiska lub ich ochronę oraz na emisje i zanieczyszczenia;
6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać stany elementów środowiska lub emisje i zanieczyszczenia oraz środki wpływające na elementy środowiska.

Przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś. transponował do polskiego systemu prawnego przepisy dyrektywy 2003/4/WE. Wedle motywu 10 dyrektywy definicja informacji o środowisku powinna zostać sprecyzowana tak, by uwzględniać informacje w dowolnej formie dotyczące stanu środowiska, czynników, środków lub działań – które wpływają lub mogą wpłynąć na środowisko, lub mają na celu jego ochronę – analizy kosztów i korzyści oraz analizy gospodarcze wykorzystywane w ramach takich środków lub działań, jak również informacje dotyczące stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie ze skażeniem łańcucha pokarmowego, warunkami życia człowieka, obiektami kultury i budowlami w stopniu, w jakim ulegają lub mogą ulec wpływowi tych elementów. Prawodawca unijny zaznaczył zatem, że przepisy o dostępie do informacji o środowisku mają zastosowanie do zjawisk związanych z funkcjonowaniem elementów o charakterze przyrodniczym<sup>555</sup>.

Przepisy u.u.i.ś nie zawierają własnej definicji „środowiska” czy „ochrony środowiska”. Polski ustawodawca określił te pojęcia w przepisach art. 3 pkt 13 i 39 u.p.o.ś. Na tle tych definicji można wskazać, że przez informacje o środowisku należy rozumieć informacje o ogóle elementów przyrodniczych,

<sup>555</sup> Wyrok NSA z 9.05.2019 r., I OSK 2158/17, CBOSA.

w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchni ziemi, kopalinach, wodzie, powietrzu, krajobrazie, klimacie oraz pozostałych elementach różnorodności biologicznej, a także wzajemnych oddziaływaniach pomiędzy tymi elementami<sup>556</sup>.

Z kolei przez informacje o ochronie środowiska należy rozumieć informacje o podjęciu lub zaniechaniu działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona środowiska polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego<sup>557</sup>.

Katalog informacji dotyczących środowiska określony w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. pokrywa się z treścią Konwencji z Aarhus. W jej świetle informacja dotycząca środowiska oznacza każdą informację – w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie – dotyczącą:

- a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami;
- b) czynników takich jak substancje, energia, hałas i promieniowanie, a także działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska w zakresie określonym w lit. a, oraz rachunków zysków, strat i innych ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska;
- c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub za pośrednictwem tych elementów czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. b.<sup>558</sup>

<sup>556</sup> Zob. art. 3 pkt 39 u.p.o.ś.

<sup>557</sup> Zob. art. 3 pkt 13 u.p.o.ś.

<sup>558</sup> Zob. art. 2 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

Zakres przedmiotowy pojęcia informacji o środowisku nie jest sformułowany kazuistycznie, a ustawodawca objął jak najogólniej zakres możliwych do udostępnienia informacji. W zasadzie można uznać, że zawsze tam, gdzie mamy do czynienia z informacjami dotyczącymi stanu środowiska i jego ochrony, a będącymi w posiadaniu władzy publicznej, to takie informacje będą jawne. Granice w tym zakresie wyznaczają tylko art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 18 u.u.i.ś.<sup>559</sup> Podzielić też należy pogląd, że udostępnieniu podlegać będą również inne, niewymienione w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. informacje dotyczące środowiska i jego ochrony, a to w oparciu o art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Niemniej wszystkie wskazane wprost w ustawie informacje należy interpretować szeroko, a wszelkie wątpliwości rozstrzygać na korzyść wnioskodawcy. Katalog ustawowy ma więc charakter otwarty i przykładowy, choć nie zawiera zwrotu „w szczególności”. Dlatego choć *prima facie* można odnieść wrażenie, że art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. zawiera zamknięty katalog informacji podlegających udostępnieniu, jednakże z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP – zgodnie z którym każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska – wynika, że prawo to ma znacznie szerszy zakres. Domniemywać zatem należy, że każda informacja o środowisku podlega udostępnieniu, chyba że organ ochrony środowiska, wyłącznie na podstawie przepisów ustawy, wykaże, że w konkretnej sprawie nie ma możliwości udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie.

Ustalając zatem przedmiotowy zakres informacji o środowisku, które mają być udostępnione, należy mieć na uwadze, że prawo do tych informacji jest gwarantowane konstytucyjnie, a skonkretyzowane w art. 4 u.u.i.ś., wprowadzającym powszechny dostęp do informacji o środowisku. Oznacza to, że udostępnienie informacji o środowisku jest regułą, a odstępowstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu<sup>560</sup>.

<sup>559</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Gołać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 82.

<sup>560</sup> Wyrok NSA z 22.05.2024 r., III OSK 2900/22, CBOSA.



### 3.1.1.3. **RELACJA PRZEPISÓW U.U.I.Ś. WZGLĘDEM U.D.I.P.**

Na tle przedmiotowego definiowania informacji dotyczących środowiska liczne problemy generuje relacja przepisów u.u.i.ś. względem u.d.i.p. Problem ten wynika z konstytucyjnego rozróżnienia prawa do informacji publicznej z prawem do informacji dotyczącej środowiska: art. 61 Konstytucji RP wytycza jedynie podstawowe ramy informacji, jakich można domagać się od organów publicznych, zaś przepis art. 74 ust. 3 Konstytucji RP konkretyzuje je na stosunkowo wysokim poziomie abstrakcji dla spraw z zakresu ochrony środowiska. Związek tych przepisów nie jest jednak jasny<sup>561</sup>. Ustrojodawca w obu tych przepisach formułuje publiczne prawa podmiotowe. Oznaczają one taką sytuację obywatela, w której obrębie może, opierając się na chroniących go normach prawnych, skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać. Obydwie te konstytucyjne regulacje stanowią podstawy prawne gwarantujące tak istotną dla państwa prawnego jawność życia publicznego<sup>562</sup>. Równocześnie tylko dostęp do informacji publicznej może być realizowany bezpośrednio na podstawie przepisów konstytucyjnych, a dostęp do informacji o środowisku wymaga regulacji ustawowej.

K. Tarnacka wskazuje, że regulacje prawne w Polsce nie dają podstaw do wyodrębnienia prawa do informacji o środowisku, a w szczególności przyznania temu prawu statusu samodzielnego prawa konstytucyjnego. Uprawnienie to jest podkategorią prawa do informacji publicznej, wyodrębnioną ze względu na swoją specyfikę, a także ze względu na to, że kwestia dostępu do informacji o środowisku jest zagadnieniem nowym zarówno dla podmiotów uprawnionych, jak i zobowiązanych<sup>563</sup>. Podobnie M. Górski wskazuje, że nie budzi wątpliwości powiązanie obu praw, przez co prawo do informacji o środowisku i jego ochronie należałoby uznać za szczególną część prawa dostępu do informacji publicznej<sup>564</sup>.

<sup>561</sup> T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 93.

<sup>562</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Dostęp do informacji*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 339.

<sup>563</sup> K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 253.

<sup>564</sup> Zob. M. Górski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, op. cit., art. 74, nb 41. W tym samym duchu wypowiada się Ż. Niestępska, *Dostęp do informacji o środowisku jako szczególny rodzaj dostępu do informacji publicznej*, „Veritas Iuris”, 2022, 2, s. 19–28.

W doktrynie odnaleźć można także odmienne stanowiska wskazujące, że z art. 2 ust. 2 u.u.i.ś. w sposób pośredni wynika, że dostęp do informacji o środowisku i jego stanie jest prawem odrębnym od prawa do dostępu do informacji publicznej. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są dwa oddzielne przepisy Konstytucji RP<sup>565</sup>. Również T. Górzyńska podkreśla, że prawo do informacji o środowisku nadano rangę wyodrębnionego prawa konstytucyjnego ze względu na troskę o skuteczność dostępu do informacji w tej szczególnie ważnej dla obywateli dziedzinie życia<sup>566</sup>. B. Banaszak podnosi, że prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska łączy się z prawem do informacji, ale nie stanowi jednak jego prostego powtórzenia. Wprowadza do niego nowe elementy odnoszące się wyłącznie do środowiska i tym samym zawężające zakres przedmiotowy samego prawa do informacji<sup>567</sup>.

Interesująca jest teza, wedle której główny zamysł twórców Konstytucji polegał na stworzeniu podstaw do rozciągnięcia przez ustawodawcę obowiązku informowania na podmioty niewskazane w treści art. 61 ust. 1, w tym na podmioty prywatne. Dzięki temu art. 74 ust. 3 Konstytucji RP zyskuje nową treść normatywną i nie jest jedynie zbędnym powtórzeniem dyspozycji art. 61 ust. 1 Konstytucji RP<sup>568</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych poglądów, wskazać należy, że poza argumentem o zwiększeniu rangi trudno o merytoryczne uzasadnienie dla wydzielenia informacji dotyczącej środowiska z informacji publicznej. Niemniej prawa dostępu do tych informacji zostały formalnie rozdzielone, ustrojodawca w Konstytucji RP przewidział dwa publiczne prawa podmiotowe, czego konsekwencją są m.in. dwie różne ustawy regulujące dostęp i problemy w ich wzajemnego odniesienia.

Na kanwie relacji przepisów u.u.i.ś. względem u.d.i.p. zasadnie podnosi się w doktrynie, że nie każda informacja o środowisku będzie zawsze stanowić

<sup>565</sup> B. Opaliński, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, op. cit., s. 8; O. Józefczyk, K. Tomiło-Nawrocka, *Dostęp do informacji o środowisku*, [w:] P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025, s. 407.

<sup>566</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 93.

<sup>567</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, art. 74, nb 8.

<sup>568</sup> M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji...*, op. cit., s. 257.

informację publiczną<sup>569</sup>. Wedle tego stanowiska zakresem informacji dotyczących środowiska obejmuje się niekiedy informacje o działalności podmiotów prywatnych, które nie wykonują zadań publicznych i nie dysponują majątkiem publicznym. Prawo do informacji o środowisku ma węższy zakres przedmiotowy w tym sensie, że odnosi się do środowiska, ale ma jednocześnie szerszy zakres podmiotowy: informacje o środowisku obejmują także dane pochodzące od podmiotów prywatnych, niezależnie od tego, czy wykonują one zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, w zakresie powodowanej przez nie emisji – i dane, które podlegają jawności pozbawionej wyłączeń<sup>570</sup>.

Przeciwnie argumentuje K. Tarnacka, wskazując, że analiza zakresów przedmiotowych prawa do informacji publicznej oraz prawa do informacji o środowisku prowadzi do konkluzji, iż wszystkie informacje dotyczące środowiska i jego ochrony są informacjami publicznymi<sup>571</sup>. Przesądzać ma o tym orzecznictwo, z którym akta sprawy administracyjnej stanowią informację publiczną. Dlatego wnioski składane przez podmioty prywatne, a więc znajdujące się w aktach sprawy, dotyczące nałożonych na te podmioty obowiązków w zakresie ochrony środowiska stanowią informację publiczną, gdyż dotyczą sfery publicznej, wartości wspólnej dla całego społeczeństwa, jaką jest stan środowiska naturalnego<sup>572</sup>. Pogląd ten stracił jednak na aktualności wobec zmiany linii orzeczniczej. Akta sprawy administracyjnej nie stanowią – jako zbiór dokumentów i w całości – informacji publicznej<sup>573</sup>. Akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego, są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym

<sup>569</sup> Zob. M. Nowak, B. Dąbrowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 25. Podobnie J. Jendrośka (red.) *et al.*, *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 58; A. Trela-Smalarz, *Dostęp do informacji o ochronie środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, 1, s. 37.

<sup>570</sup> A. Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 24.

<sup>571</sup> K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 251.

<sup>572</sup> *Ibidem*.

<sup>573</sup> Zob. wyroki NSA z 11.06.2015 r., I OSK 596/15; z 19.02.2014 r., I OSK 903/13; z 14.02.2013 r., I OSK 2662/12; z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12, CBOSA. Zob. też M. Krudysz, *Akta sprawy administracyjnej jako informacja publiczna*, Warszawa 2015, LEX/el., *passim*.

postępowaniu. Akta więc są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>574</sup>.

Jednakże, co nie budzi wątpliwości, większość informacji o środowisku i jego ochronie będzie informacjami publicznymi i choć ich zakresy często pokrywają się, to według A. Barczak ustawodawca rozstrzygnął tę zależność. Tryb udostępniania informacji publicznej dotyczącej środowiska i jego ochrony jest trybem szczególnym w stosunku do udzielania informacji publicznej, uregulowanym w u.d.i.p. – z tym że dotyczy jedynie udzielania informacji, która spełnia warunki określone w art. 9 u.u.i.ś. Organ powinien każdorazowo ustalać, czy żądane we wniosku informacje podlegają u.d.i.p. czy u.u.i.ś. Rozstrzygając problem badawczy wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów, A. Barczak wskazała, że stanowi on informację o środowisku i jego ochronie oraz podlega reżimowi u.u.i.ś.

Nie wszystkie jednak informacje podlegają udostępnieniu w całości, np. te, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.u.i.ś. Z kolei korespondencja z przedsiębiorcą w toku prowadzonego postępowania – pod pewnymi warunkami – stanowi informację publiczną i powinna zostać udostępniona na podstawie u.d.i.p., aczkolwiek wniosek o udostępnienie takiej korespondencji powinien wyraźnie wskazywać informacje, które chce uzyskać wnioskodawca<sup>575</sup>.

<sup>574</sup> Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, CBOSA.

<sup>575</sup> A. Barczak, *Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Rozważania na tle udostępnienia zezwolenia na zbieranie odpadów*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, 2023, 15(1), s. 114.

Należy zatem uznać, że u.d.i.p. stanowi uzupełnienie u.u.i.ś., która w zakresie informacji o środowisku jest ustawą podstawową<sup>576</sup>. Wywołuje to konkretne konsekwencje praktyczne. Nie można wybiórczo stosować przepisów obu tych ustaw, lecz konsekwentnie – jedną z nich. W ocenie A. Haładyj to do władz publicznych należy zakwalifikowanie wniosku spełniającego jednocześnie wymogi informacji publicznej i informacji o środowisku, choć założenie to wykracza poza koncepcję związania organu administracji wnioskiem.

Podsumowując wzajemną relację u.d.i.p. i u.u.i.ś., podkreślić należy pierwszeństwo trybu udostępniania informacji o środowisku, jako stanowiącej *lex specialis*. Stosowanie u.d.i.p. będzie miało charakter wyłącznie subsydiarny tam, gdzie przepisy procesowe u.u.i.ś. nie regulują danej kwestii, jak np. w odniesieniu do odmowy udostępnienia informacji przez podmiot realizujący zadania publiczne, niebędący organem administracji – w zakresie pouczenia o prawie do ponownego rozpatrzenia sprawy albo w zakresie odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.i.p.<sup>577</sup>

Orzecznictwo sądowe także starało się poradzić z problemem relacji przepisów u.u.i.ś. względem u.d.i.p. Przyjęta przez sądy wykładnia przepisów jest zbieżna z ustaleniami doktryny. Jak zauważono, oczywistym jest, że informacje o stanie i ochronie środowiska w wielu przypadkach są równocześnie informacjami publicznymi. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wytycza podstawowe ramy informacji, jakich można domagać się od organów publicznych, a bardziej precyzyjne rozwiązania wprowadza art. 74 ust. 3 Konstytucji RP gwarantujący każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Jednak unormowania konstytucyjne wprowadzają tylko pewne generalne zasady w zakresie prawa do informacji, które wymagają doprecyzowania w innych aktach prawnych. Takim aktem prawnym jest u.d.i.p., która ma charakter ogólny w stosunku do u.u.i.ś. Niestety polski ustawodawca, określając w art. 2 u.u.i.ś. jej relacje z innymi szczegółowymi aktami – które mogą być podstawą ubiegania się o informacje o stanie środowiska – zaniechał precyzyjnego określenia zależności pomiędzy rozwiązaniami wynikającymi z tej ustawy a tymi znajdującymi się w u.d.i.p.

<sup>576</sup> Tak też Aneta Treła-Smalarz, *Dostęp do informacji...*, op. cit., „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, 1, s. 38.

<sup>577</sup> A. Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku...*, op. cit., s. 25–26.

Biorąc pod uwagę charakter obu regulacji, powinno się szukać reguł kolizyjnych w u.d.i.p., ponieważ jest to akt generalny w stosunku do u.u.i.ś.<sup>578</sup>. Zatem przepisy u.u.i.ś. są przepisami szczególnymi wobec u.d.i.p., ale nie można całkowicie wykluczyć stosowania do wniosku dotyczącego informacji o środowisku przepisów u.d.i.p. – oczywiście w zakresie nieuregulowanym w u.u.i.ś.<sup>579</sup>

Ustawy, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., można podzielić na ustawy ograniczające dostęp do informacji publicznej ze względu na szczególny rodzaj chronionych przez nie dóbr oraz ustawy, które szczegółowo i obszernie, ale odmiennie niż u.d.i.p. regulują dostęp do określonego rodzaju informacji publicznej<sup>580</sup>. Przepisy u.u.i.ś. należą do drugiej z tych kategorii ustaw. Jeżeli materia żądania wniosku wiąże się z informacją o środowisku i jego ochronie, to informacji publicznej udziela się w oparciu o przepisy u.u.i.ś. Ustawa ta wprowadziła otwartą definicję informacji o środowisku i jego ochronie<sup>581</sup>. Dlatego, choć część informacji dotyczących środowiska będzie równocześnie informacjami odnoszącymi się do spraw publicznych, to przepisy u.d.i.p. nie znajdują w ich przypadku zastosowania. W razie odmiennego uregulowania dostępu do informacji w u.d.i.p. oraz u.u.i.ś. pierwszeństwo będą miały rozwiązania zawarte w tej ostatniej – jako bardziej szczegółowej.

Natomiast jeżeli konkretne zagadnienie nie jest unormowane w tej ustawie lub zrobiono to tylko fragmentarycznie – zastosowanie znajdą rozwiązania wynikające z u.d.i.p., jako bardziej ogólne i dotyczące wszystkich rodzajów informacji publicznej, w tym informacji również o stanie i ochronie środowiska<sup>582</sup>.

Żądania związane z informacjami dotyczącymi środowiska podlegają rozpatrzeniu w ramach prawnych, wyznaczonych przepisami u.u.i.ś. – tak w zakresie udostępnienia tego rodzaju informacji, jak i odmowy ich udzielenia. Przepisy u.d.i.p. znajdują zaś zastosowania w takim zakresie, w jakim

<sup>578</sup> Wyrok NSA z 28.05.2013 r., II OSK 269/12, CBOSA.

<sup>579</sup> Wyrok NSA z 18.03.2025 r., III OSK 433/24, CBOSA.

<sup>580</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji..., op. cit.*, s. 45.

<sup>581</sup> Wyrok NSA z 22.05.2024 r., III OSK 117/23, CBOSA.

<sup>582</sup> Wyrok NSA z 7.12.2016 r., I OSK 462/15, CBOSA. Zob. też Ł. Radwanowicz, *Administracyjne aspekty dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Ochrona Środowiska – Przegląd”, 2003, 1, s. 40.

zasad i trybu dostępu do żądanych informacji nie określa u.u.i.ś., a przedmiot żądania stanowi informację publiczną. Nie ma przy tym znaczenia podstawa prawna, na którą powołuje się wnioskodawca. Nie istnieje zatem dualizm prawny w zakresie udostępniania informacji objętych dyspozycją art. 8 i art. 9 u.u.i.ś. Nie ma podstaw, by wskazywać na wybrane elementy podlegające udostępnianiu na podstawie u.u.i.ś., a pozostałe w oparciu o przepisy u.d.i.p.<sup>583</sup>

W orzecznictwie podnosi się też, że prawodawca już w Konstytucji RP podzielił dostęp do informacji na dwie grupy: 1) dostęp do informacji publicznej – art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, którego zakres i tryb udostępnienia został statutowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz 2) dostęp do informacji o środowisku – art. 74 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Nie można zatem „mieszać” tych rodzajów informacji i trybów ich udzielenia. W tym zakresie norma kolizyjna z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wprost określa, że w sytuacji, gdy inna ustawa reguluje dostęp do informacji publicznej – nakazuje stosować przepisy tej ustawy. Jeżeli materia żądania wniosku dotyczy informacji o środowisku i jego ochrony, to informacji publicznej udziela się w oparciu o przepisy u.u.i.ś.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku wprowadziła otwartą definicję informacji o środowisku i jego ochronie. Norma z art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. rozstrzyga o zakresie przedmiotowym informacji o środowisku podlegających udostępnieniu. Nie budzi więc wątpliwości, że jeśli wniosek o udostępnienie danych dotyczy zakresem podmiotowym lub przedmiotowym informacji, o której mowa w u.u.i.ś., należy stosować do niej tylko przepisy tego aktu prawnego. Prawo do informacji publicznej, zarówno ogólnej, jak i dostęp do informacji o środowisku, jest bowiem uprawnieniem politycznym przysługującym obywatelom, którzy za jego pomocą mogą kontrolować działanie podmiotów wykonujących zadania publiczne i mieć świadomość otaczającej rzeczywistości. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji powinny zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate* podejmować działania, aby udostępnić dane, a nie stawiać formalne przeszkody w tym zakresie<sup>584</sup>.

<sup>583</sup> Wyrok NSA z 18.05.2023 r., III OSK 6686/21; wyrok NSA z 24.02.2016 r., I OSK 2267/14, CBOSA.

<sup>584</sup> Wyrok NSA z 20.11.2024 r., III OSK 650/23; wyrok NSA z 22.05.2024 r., III OSK 117/23, CBOSA.

Należy jednak zastrzec, że art. 74 ust. 3 Konstytucji RP umieszczony został w rozdziale II, dotyczącym m.in. wolności i praw obywatelskich, w części obejmującej wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, a nie praw politycznych, chociaż treść jego przepisów w sporej części obejmuje zobowiązania władzy publicznej. Obowiązkom tym odpowiadać powinno prawo żądania ich realizacji. Pamiętać jednak trzeba o art. 81 Konstytucji RP, zgodnie z którym praw określonych m.in. w art. 74 Konstytucji RP można dochodzić tylko w ustawie, czyli punktem wyjścia musi być przyjęcie ustawy rozwijającej odpowiedni przepis ustawy zasadniczej<sup>585</sup>. Niemniej tryb udostępnienia informacji dotyczącej środowiska i jego ochrony jest trybem szczególnym w stosunku do trybu udzielania informacji publicznej uregulowanym w u.d.i.p. i dotyczy jedynie udzielania informacji, która spełnia warunki określone w art. 9 u.u.i.ś. Zatem w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska lub jego ochrony, zastosowanie znajdzie, jako *lex specialis*, tryb udostępniania tej informacji przewidziany w u.u.i.ś.<sup>586</sup>

### 3.1.2. ZASADA SZCZEGÓLNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI OSOBISTEJ ZA NIEUDZIELENIE INFORMACJI

Zasada szczególnej odpowiedzialności osobistej za nieudzielenie informacji dotyczy wszystkich praw informacyjnych, choć zasady tej odpowiedzialności są zróżnicowane. W każdym przypadku to podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji jest odpowiedzialny za udzielenie jej w sposób pełny i w ustawowych terminach<sup>587</sup>. Zatem wszelkie skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w udostępnianiu informacji, jak i ryzyko techniczne związane z obsługą wniosków obciąża podmiot zobowiązany, a nie wnioskodawcę. To podmiot zobowiązany powinien tak zorganizować proces obiegu korespondencji, aby wnioski były skutecznie rozpoznawane<sup>588</sup>. Odpowiedzialność za nieudzielenie informacji jest szczególna, gdyż odbywa się w różnych reżimach prawnych i dotyczy nie tylko organów – podmiotów

<sup>585</sup> Zob. M. Górski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 74, nb 3.

<sup>586</sup> Wyrok NSA z 20.03.2012 r., I OSK 2451/11, CBOSA.

<sup>587</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 816.

<sup>588</sup> *Ibidem*, s. 816–817.



zobowiązanych – ale także indywidualnych pracowników urzędów. Wiąże się ona po pierwsze z kontrolą wykonywaną przez sądy administracyjne, a po drugie z osobistą odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową, a nawet karną za nieudostępnienie informacji publicznej (karną ochroną jawności informacji publicznej)<sup>589</sup>.

O ile odpowiedzialność w ramach kontroli sądowej ponosi podmiot zobowiązany jako organ, to odpowiedzialność karna ma charakter osobisty i niezależny od postępowania przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 23 u.d.i.p. kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Istnienie obowiązku i braku udostępnienia informacji publicznej bada sąd administracyjny, rozpatrujący skargi na bezczynność organu, mając za podstawę tych ustaleń przepisy u.d.i.p. Dlatego stwierdzenie bezczynności może uzasadniać podejrzenie popełnienia czynu zabronionego z art. 23 u.d.i.p.<sup>590</sup> Sprawcą tego czynu może być każdy, na kim ciąży obowiązek udostępnienia informacji publicznej z racji wykonywania w tym zakresie czynności w podmiocie zobowiązanym, o którym mowa w art. 4 u.d.i.p., i kto wbrew temu obowiązkowi i posiadanym możliwościom informacji tej nie udostępnia podmiotowi zainteresowanemu informacją, pomimo że obowiązujące przepisy nie dają żadnych podstaw do ograniczenia dostępu do tej informacji<sup>591</sup>. Zatem to pracownicy urzędów (biur) obsługujących podmioty zobowiązane będą podlegać odpowiedzialności karnej za zawiniony brak udostępnienia informacji publicznej.

Przestępstwo z art. 23 u.d.i.p. jest przestępstwem umyślnym. W zamiarze bezpośrednim sprawca świadomie nie udostępnia informacji, która jest informacją publiczną, i mimo że ciąży na nim taki obowiązek, nie chce go wykonać. W zamiarze ewentualnym sprawca godzi się, że jego działanie lub zachowanie

<sup>589</sup> Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych...*, *op. cit.*, s. 148–150. Zob. też P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta”, 2002, 1, s. 8. Zob. też S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp...*, *op. cit.*, art. 23, pkt 4.

<sup>590</sup> Zob. wyrok NSA z 28.10.2016 r., I OSK 734/15, CBOSA.

<sup>591</sup> Zob. S. Momot, *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, 10, s. 122, cyt. za I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych...*, *op. cit.*, s. 150.

doprowadzi do nieudostępnienia żądanej informacji publicznej. Występek ten może być popełniony z działania, gdy podjęte są aktywne czynności mające na celu ukrycie informacji. Może też być popełniony z zaniechania, gdy osoba zobowiązana nie podejmie żadnych działań, aby udostępnić informację. Występek ma charakter celowy, tzn. sprawca działań lub zaniechał działania w celu nieudostępnienia informacji<sup>592</sup>. Dodatkowo w niektórych przypadkach może dojść do zbiegu z innymi przepisami Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (k.k.)<sup>593</sup>. Może to dotyczyć przepisów normujących odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów (art. 270 k.k. i n.) oraz przeciwko ochronie informacji (art. 265 k.k. i n.)<sup>594</sup>. Podzielić należy pogląd, że niektóre czyny mogą też realizować znamiona czynu zabronionego z art. 231 § 1 k.k.<sup>595</sup> W razie zrealizowania przez sprawcę, który był funkcjonariuszem publicznym, znamion czynu z art. 23 u.d.i.p. i działania tym samym na szkodę interesu publicznego i prywatnego, jego czyn pozostawałby w kumulatywnym zbiegu z art. 231 § 1 k.k.<sup>596</sup>

Zasada szczególnej odpowiedzialności za nieudzielenie informacji publicznej jest dodatkowo gwarantowana przepisami u.d.i.p., zapewniającymi identyfikację osób realizujących ustawowe obowiązki. W BIP należy oznaczać informację danymi określającymi podmiot ją udostępniający, podać dane określające tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść, a także dołączyć do informacji dane określające tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP<sup>597</sup>.

Tak samo informacje udostępniane na wniosek lub w drodze wyłożenia, wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych czy przez zainstalowane

<sup>592</sup> Zob. K. Izdebski, [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 23, pkt 2. Zob. też P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy...*, *op. cit.*, s. 8.

<sup>593</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 28.02.2023 r., II SAB/Po 1/23, CBOSA.

<sup>594</sup> S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp...*, *op. cit.*, art. 23, nb 3.

<sup>595</sup> Zgodnie z tym przepisem funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

<sup>596</sup> M. Kowalewska-Łukuć, *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 539.

<sup>597</sup> Zob. art. 8 ust. 6 pkt 1–3 u.d.i.p.

urządzenia powinny być oznaczane zarówno danymi podmiotu udostępniającego, jak i danymi osoby, która wytworzyła lub odpowiada za treść informacji, a także danymi osoby ją udostępniającej<sup>598</sup>. Również decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej albo umorzeniu postępowania w uzasadnieniu powinna zawierać imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji<sup>599</sup>.

Pewne wątpliwości dotyczyć mogą odpowiedzialności karnej osób udostępniających informacje o środowisku. Przepisy u.u.i.ś. nie regulują sankcji karnej. Niemniej skoro, jak już wykazano, większość informacji o środowisku i jego ochronie będzie informacjami publicznymi, to z uwagi na brak regulacji określającej sankcje za brak udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie konieczny jest powrót do regulacji ogólniejszych, odnoszących się do kwestii konsekwencji nieudostępnienia informacji publicznej<sup>600</sup>. Zgodnie z art. 23 u.d.i.p. każdy, kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Dla bytu tego przestępstwa bez znaczenia pozostaje okoliczność, jaki tryb jest przewidziany dla udostępniania informacji oraz jaka jest jej „waga”. Oznacza to, że ścieżka karna jest możliwa do zastosowania wobec osoby, która nie udostępniła informacji o podwójnym statusie informacji publicznej o środowisku i jego ochronie.

Odpowiedzialności karnej podlegają w ramach kategorii „władz publicznych” osoby wyznaczone na podstawie dyspozycji art. 11 u.u.i.ś. do udostępniania informacji o środowisku. Sprawcą czynu zabronionego w odniesieniu do informacji o środowisku udostępnianych na wniosek będzie osoba, która spełnia jednocześnie trzy warunki: po pierwsze, ciąży na niej ustawowy obowiązek udostępnienia informacji, po drugie, wniosek taki został do niej skierowany oraz, po trzecie, jednocześnie jest ona w posiadaniu żądanej informacji. Do orzekania o odpowiedzialności karnej za naruszenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej właściwie są sądy powszechne<sup>601</sup>.

<sup>598</sup> Zob. art. 12 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>599</sup> Zob. art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.

<sup>600</sup> M. Górski, *Dostęp do informacji i partycypacja publiczna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 131.

<sup>601</sup> A. Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 25–26.

Dlatego stwierdzenie bezczynności w sprawie o dostęp do informacji dotyczącej środowiska również może uzasadniać podejrzenie popełnienie czynu zabronionego z art. 23 u.d.i.p.

Zasada szczególnej odpowiedzialności za nieudzielenie informacji dotyczącej środowiska także jest gwarantowana dodatkowymi przepisami zapewniającymi identyfikację osób realizujących ustawowe obowiązki. Władze publiczne mają obowiązek wyznaczyć osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie<sup>602</sup>. Urzędnicy i władze mają pomagać i udzielać wskazówek społeczeństwu, aby w sprawach dotyczących środowiska urzeczywistniać dostęp do informacji, ułatwiać udział w podejmowaniu decyzji i urzeczywistniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości<sup>603</sup>. Wyznaczenie urzędników do spraw informacji stanowi więc z jednej strony praktyczne rozwiązanie zapewniające skuteczną realizację prawa dostępu do informacji o środowisku<sup>604</sup>, a z drugiej pozwala na identyfikację osoby odpowiedzialnej w przypadku nieprawidłowości.

Zgodzić się należy z B. Opalińskim, który wskazuje, że informacje dotyczące osoby lub osób powołanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, tj. imię i nazwisko oraz dane kontaktowe (telefon, e-mail), powinny być umieszczone w BIP. Obowiązek ten wynika z uregulowań u.d.i.p., zobowiązujących organy do umieszczania w BIP m.in. informacji o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, a także o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw<sup>605</sup>.

Równocześnie zgodnie z art. 11 u.u.i.ś. władze publiczne, udostępniając informacje o środowisku i jego ochronie przekazane przez osoby trzecie, wskazują źródło ich pochodzenia<sup>606</sup>. Rozwiązanie to jest uzasadniane faktem, że większość informacji posiadanych przez organy wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska pochodzi od podmiotów prywatnych.

<sup>602</sup> Zob. art. 10 u.u.i.ś.

<sup>603</sup> Zob. art. Konwencji z Aarhus.

<sup>604</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 5 lit. c tiret pierwsze dyrektywy 2003/4/WE.

<sup>605</sup> B. Opaliński, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>606</sup> Zob. art. 11 u.u.i.ś.

Weryfikacja tych danych ma więc charakter wrywkowy i ograniczony, dlatego w procesie udostępniania informacji o środowisku organy nie mogą zagwarantować rzetelności udostępnianych przez siebie danych.

Analogicznego przepisu nie ma w przepisach u.d.i.p., gdyż w trybie tej ustawy udostępnia się jednak głównie informacje wytworzone przez podmioty publiczne<sup>607</sup>. W przypadku gdy udostępnianiu podlega dokument wytworzony przez organ władzy, np. decyzja administracyjna, już sama treść dokumentu wskazuje na jego autora (podmiot, który go wytworzył). W przypadku, gdy udostępnieniu podlega dokument, z którego nie wynika, od kogo pochodzi (przez kogo został wytworzony), organ udostępniający informację powinien w każdym przypadku wskazać, skąd pochodzi dokument. Tylko w ten sposób informacja będzie pełna, a osoba otrzymująca informację będzie mogła w pewien sposób zweryfikować jej wiarygodność<sup>608</sup>. W kontekście odpowiedzialności za udzielenie niepełnej lub nieprawdziwej informacji wykonanie obowiązku z art. 11 u.u.i.ś. powinno wpłynąć na ocenę działania osoby udostępniającej informację w dobrej wierze i w zaufaniu do źródła.

Odpowiedzialność za nieudzielenie informacji dotyczy też odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej indywidualnych urzędników. Osoba, która w sposób nieuprawniony nie udostępniła informacji publicznej lub informacji o środowisku, czy też nie zrealizowała prawa do ponownego wykorzystywania, może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną lub porządkową. Jej zachowanie może zostać zakwalifikowane jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych i stanowić podstawę rozwiązania z daną osobą stosunku pracy bez wypowiedzenia (z winy pracownika) na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy<sup>609</sup>. Także w przepisach prawa urzędniczego można odnaleźć podstawy tej odpowiedzialności. Każdy urzędnik państwowy, członek korpusu służby cywilnej czy pracownik samorządowy jest obowiązany przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa. Urzędnicy państwowi mianowani ponoszą odpowiedzialność

<sup>607</sup> Tak zasadnie K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, op. cit., s. 228–229.

<sup>608</sup> M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...*, op. cit., art. 11, pkt 1.

<sup>609</sup> S. Szuster, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp...*, op. cit., art. 23, nb 4.

porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika. Członek korpusu służby cywilnej odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej<sup>610</sup>.

W kontekście zasady szczególnej odpowiedzialności osobistej za nieudzielenie informacji warto zwrócić uwagę na postulaty dotyczące ochrony osób ujawniających informacje zawarte w Zasadach z Tshwane. Zgodnie z zasadą nr 42 powinno się zachęcać funkcjonariuszy publicznych do dokonywania chronionych ujawnień, zaś na podstawie zasady nr 43 powinna istnieć przesłanka wyłączenia odpowiedzialności ze względu na interes publiczny w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych. W myśl tej zasady ilekroć funkcjonariusze publiczni mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności w postępowaniu karnym, cywilnym bądź stanowić podmiot sankcji administracyjnych w związku z ujawnieniem przez nich informacji, które nie są chronione, przepisy prawa powinny przewidywać przesłankę wyłączenia odpowiedzialności ze względu na interes publiczny, pod warunkiem, że interes publiczny uzasadniający ujawnienie przedmiotowych informacji przeważa nad interesem publicznym przemawiającym za odmową takiego ujawnienia<sup>611</sup>.

Kolejne zasady dotyczą ograniczenia sankcji za ujawnienie informacji. Zgodnie z zasadą nr 44 osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o przekazanie informacji zgłaszanych przez obywateli nie powinny podlegać sankcjom za udostępnienie informacji, które – zgodnie z ich rozsądnym i wyrażonym w dobrej wierze przekonaniem – miały podlegać ujawnieniu na podstawie przepisów prawa. Z kolei zasada nr 46 przewiduje ograniczenia dotyczące sankcji karnych za ujawnianie informacji przez funkcjonariuszy publicznych. Publiczne ujawnienie informacji dokonane przez funkcjonariuszy publicznych, nawet jeżeli nie jest objęte ochroną, nie powinno

<sup>610</sup> Zob. art. 17 ust. 2 pkt 1 i art. 34 ust. 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. 2023 poz. 1917; art. 76 ust. 1 pkt 1 i art. 113 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2024 poz. 409; art. 24 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 2024 poz. 1135.

<sup>611</sup> Zob. Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, s. 57–58, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnalista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

stanowią przedmiot sankcji karnych, chociaż może stanowić przedmiot sankcji administracyjnych, takich jak utrata dostępu do informacji niejawnych albo nawet zwolnienie z pracy<sup>612</sup>.

Zasady z Tshwane postulują więc liberalny model odpowiedzialności za nieudzielenie informacji, aby funkcjonariusz publiczny nie ograniczał jawności w obawie przez sankcjami. Ponadto zasady te zakładają wyłączenie odpowiedzialności karnej za ujawnienie tajemnicy.

## 3.2. ZASADY PROCEDURALNE

### 3.2.1. ZASADA ZAPEWNIENIA JAKOŚCI INFORMACJI

Prawa informacyjne uregulowane są normami prawnoadministracyjnymi. Niekwestionowaną wartością prawa administracyjnego jest prawda. Prawo powinno być nie tylko stanowione, lecz także stosowane zgodnie z prawdą – w prawdziwym stanie rzeczy. Prawo administracyjne powinno posługiwać się takimi instrumentami, aby organy administracji publicznej, stosując prawo, działały w zgodzie z prawdą<sup>613</sup>. Prawda, rozumiana jako wiedza o świecie lub znajomość ważnych dla państwa wydarzeń, jest zatem wartością, która w oczywisty sposób łączy się z prawami informacyjnymi. Dlatego zasada zapewnienia jakości informacji stanowi wzorzec dla administracji i wiąże się z ogólnym wymogiem, aby informacja była udzielana rzetelnie, czyli w dobrej wierze i zgodnie z posiadaną wiedzą oraz zasobami informacyjnymi. Informacja taka musi być też prawdziwa i kompletna<sup>614</sup>. W kontekście praw informacyjnych prawda często utożsamiana jest z jawnością czy transparentnością działań organów państwa. Dostęp do prawdy zapewniają narzędzia takie jak nauka i wykształcenie, natomiast sama informacja i jej jawność są instrumentami, które pomagają w zdobywaniu wiedzy z zakresu funkcjonowania państwa. Z powyższego wynika, że dostęp

<sup>612</sup> *Ibidem*, s. 59–60.

<sup>613</sup> N. Rysz, *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 208.

<sup>614</sup> Zob. M. Dąbrowski, A. Jackiewicz, *Komentarz do Konstytucji...*, *op. cit.*, s. 88–89.

do informacji prowadzi do poznania prawdy, zatem prawda została obrana jako cel, wartość, do której należy dążyć<sup>615</sup>.

Przedmiotem praw informacyjnych powinny być więc wyłącznie informacje prawdziwe. Umożliwiają one realne sprawowanie kontroli społecznej działalności państwa, a długofalowo polepszają jakość informacji gromadzonych w administracji<sup>616</sup>. W przypadku udzielenia nieprawdziwej informacji, niezależnie od realizowanych praw informacyjnych, dostępne są środki ochrony prawnej w różnych reżimach odpowiedzialności.

Prawo administracyjne przewiduje środki kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej. Sąd administracyjny może stwierdzić stan bezczynności, z ewentualnym stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa, a ponadto wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od organu sumę pieniężną. Sąd może również skorzystać z instytucji sygnalizacji uregulowanej w art. 155 p.p.s.a. Orzeczenie sądu administracyjnego potwierdzające, że doszło do rażącej bezczynności czy przewlekłości postępowania, może być również prejudykatem w cywilnoprawnej sprawie odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. lub art. 417 k.c. Poza tym pozostaje prawnokarna ochrona uprawnień dostępowych obywateli, uregulowana obok kontroli sądowoadministracyjnej. Ponadto osoba, która w sposób nieuprawniony nie udostępniła informacji, może także ponieść odpowiedzialność pracowniczą, w tym dyscyplinarną lub porządkową<sup>617</sup>.

Krajowe przepisy regulujące prawa informacyjne, choć przewidują obowiązki udostępniania informacji każdemu, a władze publiczne są niekiedy wprost zobowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek, jak przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie, to jednak nie konkretyzują cech informacji ani minimalnego standardu ich jakości. Pewnym wyjątkiem jest określenie otwartych danych jako informacji m.in. kompletnych

<sup>615</sup> Zob. A. Płusa, *Aksjologia norm konstytuujących dostęp do informacji publicznej*, „Veritas Iuris”, 2022, 2, s. 47.

<sup>616</sup> Zob. też Ł. Nosarzewski, *Aksjologia praw dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej a praktyka ich wykonywania*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2025, 69, s. 506.

<sup>617</sup> Szerzej zob. Ł. Nosarzewski, *Czy w obliczu kryzysów administracja może kłamać? O dezinformacji w informacji publicznej*, [w:] M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024, s. 43 i n.



i aktualnych<sup>618</sup>, niemniej dalej nie muszą to być informacje zgodne z prawdą, choć niewątpliwie powinny być.

Uznanie znaczenia pełnego zintegrowania aspektów środowiskowych w podejmowaniu decyzji urzędowych oraz związanej z tym potrzeby posiadania przez władze publiczne rzetelnych, pełnych i aktualnych informacji dotyczących ochrony środowiska stało za przyjęciem Konwencji z Aarhus<sup>619</sup>. Dlatego problem jakości informacji dostrzegł prawodawca unijny w zakresie informacji o środowisku. W art. 8 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4/WE wskazano, że Państwa Członkowskie zgodnie ze swoimi możliwościami zapewniają, że zbierane przez nie lub w ich imieniu informacje są aktualne, dokładne i porównywalne.

Na życzenie wnioskodawcy organy władzy publicznej, odpowiadając na wniosek o informacje dotyczące czynników, takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, mają poinformować o tym, gdzie są dostępne informacje na temat procedur pomiarowych, łącznie z metodami analiz, pobierania i przygotowywania próbek, wykorzystanych przy opracowywaniu informacji lub dotyczących wykorzystanych procedur standardowych.

Problem ten dotyczy też udostępniania tzw. surowych danych (*raw data*) dotyczących emisji, np. danych ze stacji monitoringowych jakości wody czy też pomiaru hałasu, zanim zostaną one „opracowane”, tzn. skontrolowane i zweryfikowane przez odpowiednie służby z punktu widzenia ich kompletności, spójności i wiarygodności. W sprawie ACCC/C/2010/53 dotyczącej Wielkiej Brytanii Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus wyraźnie stwierdził, że wymóg udostępniania informacji dotyczy informacji niezależnie od tego, czy jest to informacja „surowa”, czy też „opracowana”, przy czym, jeśli organy mają wątpliwości co do kompletności, spójności i wiarygodności „surowych danych”, to udostępniając takie dane, powinny opatrzyć je zastrzeżeniem, że nie były one poddane przewidzianej prawem weryfikacji<sup>620</sup>.

<sup>618</sup> Zob. art. 2 pkt 11 o.d.p.w.

<sup>619</sup> Zob. preambuła Konwencji z Aarhus.

<sup>620</sup> Zob. M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji...*, op. cit., art. 9 pkt 9.

### 3.2.2. ZASADA KONTROLI SĄDOWEJ

Wszystkie omawiane prawa informacyjne mają charakter publicznych praw podmiotowych, czyli skonkretyzowanych roszczeń do podmiotów zobowiązanych o charakterze pozytywnym. Cechą tego typu roszczeń jest zapewnienie sądowej kontroli, która odbywa się w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Aby taka kontrola była możliwa, wyczerpana musi zostać kontrola instancyjna, realizowana na podstawie przepisów k.p.a. Taki model ochrony powinien dotyczyć wszystkich publicznych praw podmiotowych, w tym praw informacyjnych. Warto przy tym wskazać na międzynarodowe standardy określone w Zasadach Tshwane. Zgodnie z zasadą nr 20 obowiązkiem podmiotów zobowiązanych jest pisemne uzasadnienie każdego przypadku odmowy przekazania informacji. Dodatkowo wskazano, że gdy organ publiczny oddali wniosek o przekazanie informacji w całości bądź w części, powinien wskazać na piśmie, w określonym przepisami prawa terminie na odpowiedź na wniosek o przekazanie informacji, szczegółowe powody swojej decyzji. Ponadto organ powinien udostępnić wnioskodawcy wystarczające informacje na temat urzędników, którzy zatwierdzili utajnienie informacji, i procesu ich utajnienia, chyba że udostępnienie takich informacji samo w sobie skutkowałoby ujawnieniem informacji niejawnych. Organ powinien też poinformować wnioskodawcę o trybie odwoławczym, umożliwiającym zbadanie zgodności z prawem decyzji o odmowie ujawnienia informacji<sup>621</sup>.

Kolejna zasada nr 26 dotyczy prawa do kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji. Wnioskodawca uprawniony powinien być do bezzwłocznej i przystępnej cenowo kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji bądź kwestii powiązanych z wnioskiem przeprowadzonej przez niezależny organ. Niezależny organ powinien posiadać kompetencje i zasoby niezbędne do zapewnienia skutecznej kontroli, w tym nieograniczony dostęp do wszystkich istotnych informacji, nawet utajnionych. Obywatele powinni mieć też możliwość wszczęcia niezależnej i skutecznej kontroli sądowej dotyczącej wszystkich kluczowych kwestii. Kontrola taka powinna być

---

<sup>621</sup> Zob. Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, s. 38, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnaLista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

przeprowadzana przez właściwy sąd bądź właściwą instytucję sądowniczą. Orzeczenie sądu stwierdzające zasadność odmowy ujawnienia informacji powinno zostać upublicznione w formie pisemnej i zawierać uzasadnienie odnoszące się do konkretnej sprawy oraz analizę prawną, z wyłączeniem sytuacji, w której zaistnieją wyjątkowe okoliczności<sup>622</sup>. Aspekty sądowe bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji są poruszane też w kolejnych zasadach nr 27–30<sup>623</sup>.

W polskim porządku prawnym, w świetle przepisów u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne, będące w posiadaniu takich informacji<sup>624</sup>.

Podmioty zobowiązane w ramach wykonywania obowiązków udostępniania informacji publicznej podlegają kontroli sądowej sądów administracyjnych. Prawodawca pierwotnie zakładał drogę sądową dla ubiegania się o informację publiczną i powództwo do sądu powszechnego, gdy odmówiono prawa dostępu do takich informacji ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna.

Dokonując nowelizacji ustawy w 2011 r., uznano, że należy ujednolicić system kontroli decyzji odmawiających udzielenia informacji publicznej przez poddanie całości tego rodzaju spraw kognicji sądów administracyjnych<sup>625</sup>. Od tego czasu ukształtowała się zasada sądowej kontroli udostępniania informacji publicznej w obecnym kształcie. Ustawodawca wprowadził dwuinstancyjną sądową kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej<sup>626</sup>. Ponadto sądowoadministracyjną kontrolą objęte są również skargi na beczynność i przewlekłość postępowania w sprawie o udostępnienie informacji

<sup>622</sup> *Ibidem*, s. 40–41.

<sup>623</sup> *Ibidem*, s. 42–45.

<sup>624</sup> Art. 4 u.d.i.p.

<sup>625</sup> Zob. przepisy Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195. Zob. też P. Szustakiewicz, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji...*, *op. cit.*, art. 22, nb 1.

<sup>626</sup> Art. 21 u.d.i.p.

publicznej. W tym przypadku sąd administracyjny, uwzględniając skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu albo do dokonania czynności oraz stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie stwierdza, czy beczynność lub przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd może również orzec o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną<sup>627</sup>. W przypadku stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa do informacji lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie skład orzekający sądu może poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Organ, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić sąd w terminie 30 dni o zajęтым stanowisku. W razie niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny<sup>628</sup>. Skarga na beczynność lub przewlekłość postępowania w sprawie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym ze środków zaskarżenia, o których mowa w art. 52 p.p.s.a. Ponadto nie mają do niej zastosowania terminy do wniesienia skargi przewidziane w art. 53 p.p.s.a.<sup>629</sup>

Kontrola sądowa jest również zagwarantowana w przypadku prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zanim zostanie zainicjowana w przypadku decyzji, najpierw należy wyczerpać środki kontroli instancyjnej. Organem odwoławczym od decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz od decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie jest minister właściwy do spraw informatyzacji. W zakresie nieuregulowanym ustawą do decyzji stosuje się przepisy k.p.a. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o ponowne wykorzystywanie stosuje się zaś przepisy p.p.s.a. – z tym że podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, zaś skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na

<sup>627</sup> Zob. art. 149 § 1 i 1a oraz § 2 p.p.s.a.

<sup>628</sup> Zob. art. 155 p.p.s.a.

<sup>629</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ochrona danych osobowych...*, *op. cit.*, s. 148.

skargę<sup>630</sup>. Ponadto sądowoadministracyjna kontrola dotyczy też bezczynności i przewlekłości, jak przy dostępie do informacji publicznej.

W przypadku dostępu do informacji o środowisku podmiot zobowiązany również jest terminowe udzielenie informacji pełnej. Odpowiedzialność za nieudzielenie informacji uregulowana jest w różnych reżimach prawnych, przy czym podmioty zobowiązane w ramach wykonywania obowiązków udostępniania informacji podlegają kontroli sądowej sądów administracyjnych. Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie następuje w drodze decyzji.

Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosuje się przepisy p.p.s.a., z tym że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a skargę rozpatruje się w instrukcyjnym terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę<sup>631</sup>.

Obok dwuinstancyjnej sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wydawanych w postępowaniu o udzielenie informacji dotyczącej środowiska, kontrolą objęte są również skargi na bezczynność i przewlekłość w tych postępowaniach. Podobnie jak ma to miejsce w sprawach o dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie, sąd administracyjny, uwzględniając skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu albo do dokonania czynności oraz stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd może również orzec o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną<sup>632</sup>. W przypadku stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa do informacji lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie skład orzekający sądu może poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Organ, który otrzymał postanowienie sygnalizacyjne, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić sąd w terminie 30 dni o zajętych

<sup>630</sup> Zob. art. 43 o.d.p.w.

<sup>631</sup> Zob. art. 20 u.u.i.ś.

<sup>632</sup> Zob. art. 149 § 1 i 1a oraz § 2 p.p.s.a.

stanowisku. W razie niezastosowania się do tych obowiązków sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny<sup>633</sup>.

Skarga na beczynność lub przewlekłość postępowania w sprawie informacji dotyczącej środowiska nie jest ani ograniczona terminem, ani nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia, w szczególności ponagleniem. Przepisy u.u.i.ś. w sposób kompleksowy regulują dostęp do tej informacji, nie przewidują przy tym środka zaskarżenia beczynności bądź przewlekłości. Ustalony w art. 53 § 2b p.p.s.a. wymóg wniesienia ponaglenia odnieść należy do beczynności organu odnośnie do spraw rozpoznawanych w trybie k.p.a. Przepisy k.p.a. stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie oraz do terminu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji i przekazania wniosku podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja (art. 14 ust. 2 i art. 19 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś.). Powyższe oznacza, że nie mają one zastosowania do faz poprzedzających wydanie decyzji i tym samym w przypadku beczynności w sprawach dotyczących udzielania informacji o środowisku i jego ochronie brak jest podstaw do stosowania art. 37 k.p.a.<sup>634</sup>

Na gruncie u.u.i.ś. – analogicznie jak w przypadku spraw dotyczących informacji publicznej – beczynność polega na tym, że organ, będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do zareagowania na wniosek o udostępnienie informacji o środowisku w sposób przewidziany ustawą, wbrew przepisom prawa ani nie udostępnia w nakazanym terminie w drodze czynności materialno-technicznej żądanej informacji, ani też nie wydaje stosownej decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji o środowisku bądź o umorzeniu postępowania<sup>635</sup>.

### 3.2.3. ZASADA ODFORMALIZOWANIA PROCEDURY

Zasada odformalizowania procedury wiąże się z dyrektywalną zasadą szybkości. Stanowi ona pewien wzorcowy model realizacji praw informacyjnych, które powinny być wykonywane możliwie szybko i bez zbędnych

<sup>633</sup> Zob. art. 155 p.p.s.a.

<sup>634</sup> Wyrok WSA w Opolu z 22.11.2022 r., II SAB/Op 52/22, CBOSA.

<sup>635</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 20.01.2023 r., II SAB/Bk 132/22, CBOSA.

ograniczeń formalnych. Wniosek dostępowy może być złożony w każdej formie, w tym ustnie lub mailowo. Z wyjątkiem odmowy dostępu do informacji publicznej lub umorzenia postępowania, które w świetle art. 16 ust. 1 u.d.i.p. wymagają wydania decyzji administracyjnej, sprawy dostępu do informacji publicznej są realizowane w formie czynności materialno-technicznych. Skrócony jest czas rozpoznania odwołania, przekazania akt i odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego, a sam sąd administracyjny ma również krótszy termin na rozpatrzenie skargi<sup>636</sup>. Odformalizowanie procedury wynika z relacji szczególnych przepisów u.d.i.p. do ogólnych przepisów k.p.a. W doktrynie jest ona opisywana jako odrębna zasada pierwszeństwa stosowania przepisów proceduralnych u.d.i.p. i co za tym idzie – ograniczonego stosowania k.p.a. Wedle tej zasady postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej toczy się w trybie u.d.i.p. Stosowanie k.p.a. stanowi zaś wyjątek. Zasada ta na gruncie prawa do informacji odwraca normalny porządek rzeczy, w którym to k.p.a. reguluje na zasadach ogólnych każde postępowanie administracyjne. Postępowanie wszczęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej toczy się zatem wedle dwóch procedur: określonej w u.d.i.p. oraz na podstawie k.p.a., gdy zachodzi konieczność wydania decyzji administracyjnej<sup>637</sup>.

Zasada odformalizowania procedury nie jest równoznaczna z brakiem jakichkolwiek wymogów formalnych, które wnioskodawca musi wypełnić. Na gruncie prawa do informacji publicznej wnioskodawca jest gospodarzem postępowania. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku<sup>638</sup>.

Forma udostępnienia informacji publicznej odnosi się do wszelkiego rodzaju działań zmierzających do zmiany nośnika danych, jednak w żaden sposób nieingerujących w treść samej informacji. Formą udostępnienia informacji będzie wykonanie kserokopii, skanu, skanu wielkopowierzchniowego, fotografii, nieformatowego wydruku, zgranie informacji na

<sup>636</sup> Zob. art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p. i art. 21 u.d.i.p.

<sup>637</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, op. cit., s. 817–818.

<sup>638</sup> Zob. art. 14 ust. 1 u.d.i.p.

pliki elektroniczne, na dyski przenośne, zgranie zarejestrowanego wideo na pliki przenośne itd.

Z kolei sposób udostępnienia informacji publicznej to wszelkie formy kontaktu możliwe i akceptowane przez obie strony procesu udostępniania informacji, tj. wnioskodawcę i podmiot obowiązany. Dotyczą sposobu, w jaki wnioskujący wejdzie w posiadanie wnioskowanych informacji. Może to być zatem: odbiór na miejscu w siedzibie urzędu, wysyłka pocztą na wskazany adres, wysyłka pocztą elektroniczną na adres e-mailowy<sup>639</sup>. Tym samym zakres żądania, sposób i formę udostępnienia informacji publicznej określa wnioskodawca. Podmiot zobowiązany nie może samodzielnie dokonywać wykładni wniosku, próbując za wnioskodawcę wskazać jego treść. Zasada ta oznacza również, że wnioskodawca ponosi skutki nieprecyzyjnie sformułowanego wniosku, gdyż celem u.d.i.p. jest zapewnienie dostępu do informacji w sprawach publicznych, nie zaś zobowiązanie organów do rozpatrywania w trybie tej ustawy każdego pisma, w tym jedynie formalnie i subiektywnie w ocenie wnioskodawcy stanowiącego wniosek o informację publiczną. Niesprecyzowane wnioski o informacje, zawierające sformułowania chaotyczne, nielogiczne, wadliwe językowo itp. – obiektywnie niepozwalające ustalić treści żądania wnioskodawcy – nie stanowią wniosków o informację publiczną, a zatem w sytuacji, gdy z wniosku nie wynika, jaka jest treść żądania – nie można go uznać za złożony w trybie u.d.i.p.<sup>640</sup>

Podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej sprawy wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego są rozpatrywane w szczególnej i swoistej procedurze administracyjnej, przewidzianej przepisami o.d.p.w. Jedynie w zakresie nieuregulowanym tą ustawą do decyzji o odmowie wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego oraz do decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania lub o wysokości opłat za ponowne wykorzystywanie stosuje się przepisy k.p.a.<sup>641</sup> Także i w tym przypadku zachodzi odformalizowanie procedury poprzez ograniczenie stosowania k.p.a. O ile jednak w przypadku dostępu do informacji publicznej jedynym w istocie wymogiem wniosku inicjującego

<sup>639</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 284.

<sup>640</sup> Zob. P. Szustakiewicz, *Zasady udzielenia informacji publicznej...*, op. cit., s. 815–816.

<sup>641</sup> Zob. art. 43 ust. 2 o.d.p.w.



postępowanie jest precyzyjne wskazanie żądanej informacji, o tyle wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego musi zawierać szereg elementów koniecznych do jego merytorycznego rozpatrzenia<sup>642</sup>.

Wniosek taki musi zawierać oznaczenie stron: nazwę podmiotu zobowiązanego oraz informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy albo pełnomocnika tego wnioskodawcy w sposób lub w formie wskazanych we wniosku. Tym samym wniosek nie może być anonimowy. Ponadto musi zawierać wskazanie informacji sektora publicznego, które będą ponownie wykorzystywane. Jeżeli zaś informacje te są już udostępniane lub zostały przekazane, a więc wnioskodawca je posiada i żąda jedynie określenia lub zmiany warunków, to we wniosku należy określić warunki ponownego wykorzystywania informacji, na jakich mają być one ponownie wykorzystywane, oraz źródło udostępniania lub przekazania. To wnioskodawca zatem musi zaproponować warunki – postanowienia przyszłej umowy lub decyzji administracyjnej – na których zamierza używać informacji. Wniosek musi też zawierać wskazanie celu ponownego wykorzystywania, w tym określenie rodzaju działalności, w której informacje sektora publicznego będą ponownie wykorzystywane, w szczególności wskazanie dóbr, produktów lub usług. Ten wymóg formalny wskazuje na użytkowy charakter prawa do ponownego wykorzystywania, które służyć ma generowaniu wartości dodanej. Celem dalszego używania nie może być wyłącznie chęć zdobycia wiedzy, bez woli wytworzenia dóbr lub produktów albo świadczenia usług na bazie wykorzystywanych informacji.

Kolejne wymogi obejmują wskazanie formy przygotowania informacji sektora publicznego, a w przypadku postaci elektronicznej – wskazanie formatu danych oraz sposobu przekazania informacji sektora publicznego, o ile nie są udostępniane lub nie zostały przekazane w inny sposób, albo sposobu i okresu dostępu do informacji gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym, gdy wnioskodawca domaga się umożliwienia dostępu online<sup>643</sup>. W przypadku niespełnienia wymogów formalnych wniosku wzywa się wnioskodawcę do usunięcia braków wraz z pouczeniem,

<sup>642</sup> Zob. art. 39 ust. 3 o.d.p.w.

<sup>643</sup> Zob. art. 39 ust. 2 o.d.p.w.

że ich nieusunięcie w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania<sup>644</sup>. W przypadku regulacji ponownego wykorzystywania zasada odformalizowania procedury znajduje więc swoiste ograniczenia, nieznane na gruncie prawa dostępu do informacji publicznej i informacji o środowisku.

Zasada odformalizowania procedury dotyczy też dostępu do informacji o środowisku i służy zapewnieniu, aby dostęp ten był możliwie łatwy i prosty dla zainteresowanych. W postępowaniu o udzielenie informacji o środowisku pierwszeństwo ma tryb wnioskowy. Przepis art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 przewiduje jedynie obowiązek udostępnienia informacji „na wniosek” zainteresowanego. Nie zawiera dalszych wymagań odnośnie do tego wniosku, jego formy czy procedury składania. Regulacja w tym zakresie jest pozostawiona państwom członkowskim. Podobnie też w art. 4 ust. 1 Konwencji z Aarhus mówi się jedynie o udostępnieniu informacji „w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji”, bez sprecyzowania w jaki sposób owo „żądanie” ma być złożone<sup>645</sup>. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. informacje o środowisku i jego ochronie mają być udostępniane na pisemny wniosek. Nie dotyczy to jedynie informacji udostępnianych w bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko prowadzonej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Bez pisemnego wniosku udostępnia się wyłącznie informacje niewymagające wyszukiwania bądź informacje, które w razie zagrożenia spowodowanego m.in. wystąpieniem klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej umożliwiają podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód. Zasada odformalizowania procedury sprowadza się do zapewnienia szczególnego trybu szybkiego dostępu, oderwanego od ogólnego postępowania administracyjnego.

Tryb udostępniania informacji o środowisku w całości reguluje dział II u.u.i.ś. W związku z tym przepisy k.p.a. mają zastosowanie jedynie w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku w trybie art. 20 ust. 1 lub art. 15 ust. 3 u.u.i.ś., co następuje w drodze decyzji oraz w przypadku przekazania wniosku podmiotowi, w którego posiadaniu znajduje się

<sup>644</sup> Zob. art. 39 ust. 5 o.d.p.w.

<sup>645</sup> Zob. M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji..., op. cit.*, art. 12 pkt 1.

żądana informacja zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.u.i.ś.<sup>646</sup> Na tym tle pojawia się problem pomocniczego stosowania przepisów k.p.a. Podobnie jak w przypadku dostępu do informacji publicznej postępowanie w sprawie udostępnienia informacji o środowisku jest działaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji administracyjnej. Nie oznacza to jednak, że do postępowania dotyczącego informacji o środowisku nie stosuje się pewnych ogólnych zasad dotyczących postępowań administracyjnych. Mają one charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania władzy publicznej. Pozwalają adresatowi wniosku na jego zgodne z prawem rozpoznanie, zapewniają ponadto należyłą ochronę praw przysługujących wnioskodawcy. Podmiot, do którego wniosek został skierowany, nie jest upoważniony do jego modyfikacji, powinien zatem móc prawidłowo rozpoznać intencje strony<sup>647</sup>. Dlatego jest rzeczą oczywistą, że także i w ramach takiego postępowania może okazać się konieczne uzupełnienie złożonego wniosku o udostępnienie informacji.

Każdy wniosek, niezależnie od rodzaju postępowania, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Nie można więc wykluczyć, że także i wnioskowi o udostępnienie informacji o środowisku nie będzie nadany bieg, jeśli jego treść nie pozwoli na ustalenie przedmiotu i istoty żądania, a wnioskujący takiego braku nie uzupełni. Czynności zmierzające do uzupełnienia wniosku czy też ustalenia rzeczywistej treści żądania nie będą co prawda podejmowane w trybie art. 64 k.p.a., ale w realizacji ogólnych zasad wynikających zarówno z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i z art. 6–12 k.p.a. Te ostatnie bowiem, jakkolwiek zamieszczone w kodeksie mającym zastosowanie do postępowań w sprawach rozstrzyganych decyzją administracyjną, mają charakter uniwersalny i należy je odnosić do każdego działania administracji (władzy) publicznej<sup>648</sup>.

<sup>646</sup> Zob. wyrok NSA z 5.11.2024 r., III OSK 578/23, CBOSA.

<sup>647</sup> Tak też na gruncie u.d.i.p. zob. wyrok NSA z 28.06.2024 r., III OSK 2026/23, CBOSA.

<sup>648</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2007 r., II SAB/Kr 58/07, CBOSA. Zob. też H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 224–225.

Równocześnie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie można odnaleźć odmienne poglądy w przedmiocie wymogów wniosku. Problem sprowadza się do ustalenia, czy do wniosków o udostępnienie informacji o środowisku mają zastosowanie wymogi podania z art. 63 k.p.a. Wynika on z tego, że żądanie udostępnienia informacji nie wszczyna samo w sobie typowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w k.p.a. Udostępnienie informacji nie następuje bowiem w drodze decyzji administracyjnej, ale w drodze czynności materialno-technicznej, a więc przy udostępnianiu informacji przepisy k.p.a. mają zastosowanie tylko pomocnicze, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku dostępu do informacji publicznej. Jednakże wniosek jest formą podania, które może stanowić podstawę wydania odmownej decyzji administracyjnej<sup>649</sup>.

Wedle pierwszego poglądu do wniosku o udostępnienie informacji o środowisku należy stosować wymogi z art. 63 k.p.a. Wedle K. Gruszeckiego „dla praktyki funkcjonowania organów administracji bardzo ważnym zagadnieniem jest ustalenie, w jakich sytuacjach wymóg zachowania formy pisemnej będzie spełniony. Jest to o tyle istotne, że słowo pisane przy dzisiejszym rozwoju nośników informacji może być przekazywane w różnorodnej formie. Ustawa nie reguluje bezpośrednio tej materii. Skoro jednak wniosek o udzielenie informacji o stanie i ochronie środowiska jest formą podania i może stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnej, to nie ma przeciwwskazań dla wymagania, by wniosek spełniał warunki określone dla podania w art. 63 k.p.a.”<sup>650</sup>. Także B. Opaliński wskazuje na zasadę, według której do wniosku wskazanego w komentowanym przepisie zastosowanie mają przepisy k.p.a. odnoszące się do podań, tj. art. 63 i n.<sup>651</sup> Wedle tego poglądu dodatkowym argumentem jest to, że przepisy u.u.i.ś. przewidują formę pisemną złożenia wniosku. Mając na uwadze treść art. 14 k.p.a. oraz art. 63 § 1–3a k.p.a., zachowanie formy pisemnej sprowadza się do wskazania osoby, od której pochodzi, jej adresu, ujawnienia istoty żądania i potwierdzenia tego podpisem. Zatem zasadą zachowania formy pisemnej jest opatrzenie pisma podpisem. W formie papierowej będzie to podpis własnoręczny,

<sup>649</sup> Zob. wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 477/23, CBOSA.

<sup>650</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji...*, *op. cit.*, art. 12 pkt 2.

<sup>651</sup> B. Opaliński, [w:] B. Opaliński (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, s. 33.

natomiast w formie elektronicznej kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany lub podpis osobisty. Dlatego wniosek składany w trybie u.u.i.ś. musi zostać podpisany. Brak podpisu na wniosku jest brakiem formalnym, który może zostać usunięty w trybie art. 64 § 2 k.p.a.<sup>652</sup>

Wedle odmiennego poglądu M. Bar i J. Jendrośki, który należy zaaprobować, podobnie jak na gruncie u.d.i.p., nie ma powodu żądać, aby pisemny wniosek o udostępnienie informacji spełniał wymogi z art. 63 k.p.a., skoro k.p.a. ma zastosowanie tylko pomocnicze. Zasada odformalizowania procedury pozwala na akceptowanie wniosków złożonych e-mailem bez podpisu elektronicznego czy w postaci e-maila niepodpisanego, wysłanego z adresu nieodzwierciedlającego imienia i nazwiska (lub nazwy) autora wniosku. Interpretacja taka pozwala w większym stopniu spełnić cele samej ustawy, jak i transponowanej przez nią dyrektywy 2003/4, a więc zapewnić szeroki i łatwy dostęp do informacji o środowisku<sup>653</sup>. Tym samym do wniosku o udostępnienie informacji o środowisku nie mają zastosowania przepisy art. 63 k.p.a., nie musi on spełniać warunków dotyczących podań w postępowaniu administracyjnym. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną i nie wymaga wszczęcia postępowania w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, jak każdy inny wniosek o udzielenie informacji publicznej, skoro nie wszczyna postępowania administracyjnego, nie musi spełniać warunków określonych w art. 63 k.p.a.<sup>654</sup>

Wedle T. Filipowicza i A. Plucińskiej-Filipowicz, obowiązuje zasada, że „w kwestiach formalnych można, a czasem powinno się stosować analogię. Tym samym w omawianej kwestii k.p.a. może mieć zastosowanie pomocnicze i to tylko w takim zakresie, który można będzie potraktować jako racjonalny. Konieczne jest poddanie analizie w każdym przypadku, czy komplet wymagań z art. 63 k.p.a. ma rację bytu przy składaniu wniosku o udostępnienie informacji. Omawiana kwestia przybiera na znaczeniu w sytuacji złożenia wniosku w formie elektronicznej (e-mailem). Nie każdy z podmiotów ma

<sup>652</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 30.07.2021 r., II SAB/Lu 70/21, CBOSA.

<sup>653</sup> M. Bar, J. Jendrośka, [w:] M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji...*, op. cit., art. 12 pkt 13–14.

<sup>654</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 15.02.2024 r., III SAB/Gd 253/23, CBOSA.

możliwość skorzystania z tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego lub profilu ePUAP (posiadanie takiego podpisu lub profilu nie jest powszechne). Wymagania więc, wynikające z art. 63 k.p.a., złożenia podpisu w praktyce uniemożliwiłoby wielu osobom (zwłaszcza osobom fizycznym i organizacjom społecznym) składanie pisemnych wniosków w formie elektronicznej. Należy w związku z tym uznać, że pełne zagwarantowanie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie nie może być uzależnione od złożenia podpisu pod wnioskiem<sup>655</sup>.

### 3.2.4. ZASADA PIERWSZEŃSTWA TRYBU BEZWNIOSKOWEGO

Zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego dotyczy prawa dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W myśl tej zasady każda jawna informacja publiczna powinna być przede wszystkim upubliczniona w BIP lub portalu danych i dopiero jeśli nie zostanie w ten sposób udostępniona, może być przekazana na indywidualny wniosek. Jest to kolejna opisowa zasada stanowiąca wzorzec ukształtowania instytucji prawnej dostępu do informacji publicznej i możliwości jej dalszego używania. Zgodzić trzeba się ze spostrzeżeniem M. Bernaczyka, że przegląd u.d.i.p. nie daje na pierwszy rzut oka wrażenia, że ustawodawca tworzy gradację trybów dostępu do informacji publicznej<sup>656</sup>.

Jednakże zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego została wskazana w uzasadnieniu projektu ustawy. Projektodawca wskazał, że „ustawa reguluje sposoby upubliczniania informacji i zasady dostępu do informacji. Wprowadza się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej, który w praktyce powinien być urzędową stroną www. pod urzędową domeną (adresem) w Internecie. Zasadą ma być, że każda jawna informacja publiczna, która nie została upubliczniona w Biuletynie jest udostępniania indywidualnie. Z tym jednak, że w pierwszej kolejności powinno następować udostępnienie powszechne do wglądu przez wykładanie, wieszanie lub udostępnianie informacji w terminalach (stacjach) teleinformatycznych

<sup>655</sup> T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, *op. cit.*, art. 12, nb 3.

<sup>656</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego...*, *op. cit.*, s. 150.

w których zainteresowany może sam przeczytać informację i wydrukować ją lub przenieść na swój nośnik informacji lub przesłać e-mailem. Informacja w powyższe sposoby nieudostępniona powinna być udostępniona na wniosek zainteresowanego”<sup>657</sup>.

Także szczegółowa analiza przepisów ustawy, Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu pokazuje, że pomiędzy trybami istnieje pewna relacja. Zgodnie z aktualnym art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub na portalu danych, jest udzielana na wniosek. W myśl art. 202a ust. 1–3 Regulaminu Sejmu informację publiczną Kancelaria Sejmu udostępnia poprzez ogłaszanie dokumentów i innych informacji w Systemie Informacyjnym Sejmu. Informacja publiczna może być udostępniana poprzez wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w ten sposób, udzielana jest przez Kancelarię Sejmu na pisemny wniosek. Wniosek może być przesłany za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu. Z kolei zgodnie z art. 37 ust. 1–3 Regulaminu Senatu uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów odbywa się zgodnie z przepisami u.d.i.p. i jest realizowane poprzez wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Senatu, wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich, udostępnianie druków senackich, protokołów i sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Senatu, protokołów i zapisów stenograficznych z posiedzeń komisji senackich, a także innych dokumentów i informacji związanych z działalnością Senatu i jego organów, a także zapewnienie transmisji z posiedzeń Senatu na senackiej stronie internetowej. Udostępnianie dokumentów i innych informacji związanych z działalnością Senatu i jego organów odbywa się poprzez zamieszczenie ich na senackiej stronie internetowej, a także przez wyłożenie, wywieszenie lub zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi w miejscach ogólnie dostępnych. Informacje niezamieszczone na stronie internetowej są udostępniane dopiero na wniosek.

Tryb wnioskowy jest więc możliwy dopiero po ustaleniu, czy informacja została zamieszczona w BIP, na portalu danych, w Systemie Informacyjnym

<sup>657</sup> Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, Sejm III kadencji, s. 19–20, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094> (dostęp: 30.09.2025).

Sejmu czy na senackiej stronie internetowej. Jeśli wynik tych ustaleń jest pozytywny, podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma prawo nieudzielenia informacji w trybie wnioskowym, powołując się na fakt wcześniejszego bezwnioskowego udostępnienia informacji oraz pouczając w drodze czynności materialno-technicznej (np. pismo informacyjne) o możliwości zapoznania się z treścią informacji publicznej w publikatorze<sup>658</sup>. Tym samym adresat wniosku dostępowego zwolniony jest z obowiązku udostępnienia informacji, gdy została ona już udostępniona w urzędowym publikatorze teleinformatycznym bądź na stronie internetowej o tożsamej funkcji. W takiej sytuacji podmiot zobowiązany zawiadamia wnioskodawcę o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji<sup>659</sup>. W odpowiedzi podmiot zobowiązany powinien też wskazać konkretny adres internetowy (URL) umożliwiający odnalezienie informacji. Tryb wnioskowy aktualizuje się zatem następczo względem trybu bezwnioskowego, który ma pierwszeństwo.

Zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego dotyczy też prawa do ponownego wykorzystywania i ma swoje źródło zarówno w przepisach ustawowych, jaki i postanowieniach unijnej dyrektywy. Zgodnie z art. 39 ust. 1 o.d.p.w. tryb wnioskowy aktualizuje się tylko w czterech przypadkach. Po pierwsze, analogicznie jak w prawie dostępu do informacji publicznej, wniosek można wnieść, gdy informacje sektora publicznego nie są udostępniane w BIP lub na portalu danych. Po drugie, gdy informacje są udostępniane w innym systemie teleinformatycznym i nie zostały określone warunki lub opłaty dotyczące ponownego wykorzystywania albo nie poinformowano o braku takich warunków lub opłat. Takie rozróżnienie wynika z tego, że brak pouczenia o warunkach dalszego używania informacji udostępnianych w BIP lub na portalu danych uważa się za ich bezwarunkowe udostępnienie<sup>660</sup>. Kolejny, trzeci przypadek obejmuje sytuację, gdy wnioskodawca chce wykorzystywać informacje na warunkach innych, niż zostały dla nich określone. Ostatni przypadek dotyczy dopuszczenia wniosku, gdy informacje sektora publicznego są udostępniane lub zostały przekazane na podstawie innych ustaw określających

<sup>658</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego...*, *op. cit.*, s. 150–151.

<sup>659</sup> Por. wyrok NSA z 21.11.2024 r., III OSK 833/23, CBOSA.

<sup>660</sup> Por. art. 11 ust. 5 o.d.p.w.



zasady i tryb dostępu, a więc wnioskodawca już je posiada, a pragnie uregulować warunki ponownego wykorzystywania. Tym samym tryb wnioskowy aktualizuje się wtórnie, gdy nie ma możliwości pozyskania informacji bezwnioskowo lub wnioskodawca już posiada informacje, a chce zrealizować prawo do jej ponownego wykorzystywania i ustalić warunki.

Ustawodawca, określając prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, dał pierwszeństwo udostępnieniu realizowanemu bezwnioskowo. Każdemu przysługuje to prawo i obejmuje, po pierwsze, informacje udostępnione w BIP podmiotu zobowiązanego lub na portalu danych, lub w innym systemie teleinformatycznym, a po drugie, dopiero obejmuje informacje przekazane na wniosek<sup>661</sup>. Kolejność nie jest bez znaczenia, a preferencję tę można odnaleźć także w przypadku szczególnych kategorii danych czy rozszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych. Ustawodawca przewiduje, że dane badawcze, dane dynamiczne i dane o wysokiej wartości będą udostępniane do ponownego wykorzystywania w kwalifikowany sposób, a nie przekazywane na wniosek<sup>662</sup>. Rozszerzając katalog podmiotów zobowiązanych o przedsiębiorstwa publiczne, ustawodawca zachęca je do udostępniania informacji, a przy tym wyłącza wobec nich obowiązek realizacji trybu wnioskowego<sup>663</sup>.

Regulacja ustawowego pierwszeństwa trybu wnioskowego prawidłowo implementuje prawo unijne. Przepis art. 3 dyrektywy 2019/1024 zawiera zasadę ogólną, wedle której państwa członkowskie zapewniają możliwość ponownego wykorzystywania dokumentów określonych dyrektywą do celów komercyjnych lub niekomercyjnych zgodnie z rozdziałami III („Warunki ponownego wykorzystywania”) i IV („Niedyskryminacja i uczciwy handel”). Zasada ta pomija więc rozdział II regulujący wnioski o ponowne wykorzystywanie. Prawodawca unijny zauważa bowiem, że organy sektora publicznego w coraz większym stopniu udostępniają swoje dokumenty do ponownego wykorzystywania w sposób proaktywny, zapewniając wyszukiwalność i faktyczną dostępność w Internecie dokumentów i powiązanych metadanych w otwartym formacie, które nadają się do odczytu maszynowego i zapewniają interoperacyjność,

<sup>661</sup> Zob. art. 5 o.d.p.w.

<sup>662</sup> Zob. art. 22, 24 i 25 o.d.p.w.

<sup>663</sup> Zob. art. 44 o.d.p.w.

ponowne wykorzystywanie i dostępność. Wprawdzie dokumenty powinny być także udostępniane do ponownego wykorzystywania po otrzymaniu wniosku złożonego przez podmiot zamierzający je ponownie wykorzystywać, jednakże z tego wymogu należy zwolnić przedsiębiorstwa publiczne, instytucje edukacyjne, organizacje prowadzące badania naukowe i organizacje finansujące badania naukowe<sup>664</sup>.

Aby ułatwić ponowne wykorzystywanie, organy sektora publicznego powinny bowiem udostępniać – w miarę możliwości i stosownie do przypadku – dokumenty, w tym dokumenty publikowane na stronach internetowych przy wykorzystaniu otwartego formatu nadającego się do odczytu maszynowego i wraz z ich metadanymi, na najwyższym poziomie precyzji i szczegółowości, w formacie zapewniającym interoperacyjność<sup>665</sup>.

### 3.2.5. ZASADA PIERWSZEŃSTWA TRYBU WNIOSKOWEGO DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

W przeciwieństwie do prawa dostępu do informacji publicznej informacja o środowisku i jego ochronie jest udostępniana co do zasady na pisemny wniosek. Bez pisemnego wniosku udostępnia się informacje tylko w określonych przypadkach<sup>666</sup>. Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego na gruncie u.d.i.p., gdzie zasadą jest udostępnienie informacji w systemie teleinformatycznym. Informacja publiczna, która nie została zamieszczona w BIP lub na portalu danych, jest udostępniana na wniosek<sup>667</sup>. Z tego względu, gdy wnioskodawca wnosi o dostęp do informacji o środowisku, to organ zobowiązany powinien przekazać informację, nie ograniczając się jedynie do odesłania do BIP<sup>668</sup>.

Dostęp do informacji o środowisku jest dwustopniowy i same sposoby udostępniania dzieli się na czynne i bierne. Czynne udostępnianie informacji obejmuje ich gromadzenie w specjalnych wykazach dokumentów i bazach

<sup>664</sup> Zob. motyw 31 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>665</sup> Zob. motyw 34 preambuły dyrektywy 2019/1024.

<sup>666</sup> Zob. art. 12 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.

<sup>667</sup> Zob. art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>668</sup> K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op. cit.*, s. 229.

danych. Dostęp do tych wykazów i baz umożliwia zorientowanie się co do dostępności i przydatności konkretnych dokumentów, a następnie ustalenie, o jaki dokument wystąpić z wnioskiem. Udostępnienie na wniosek określane jest jako bierne<sup>669</sup>. Władze publiczne mają przy tym obowiązek udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji<sup>670</sup>.

Pierwszeństwo trybu wnioskowego wynika też z przepisów Konwencji z Aarhus. Tryb ten został uregulowany w pierwszej kolejności w art. 4, w myśl którego władze publiczne udostępniać mają społeczeństwu informacje dotyczące środowiska w odpowiedzi na żądanie. W kolejnym, art. 5 uregulowano zbieranie i rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska, wskazując na publicznie dostępne wykazy, rejestry lub zbiory danych. Państwa zapewniać mają, że informacje dotyczące środowiska będą sukcesywnie dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych, łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne. Każda ze Stron podejmie kroki, aby sukcesywnie tworzyć, z uwzględnieniem procesów międzynarodowych, tam, gdzie ma to zastosowanie, spójny, ogólnokrajowy system wykazów lub rejestrów zanieczyszczeń w postaci publicznie dostępnej skomputeryzowanej bazy danych zestawionych na podstawie ujednoliconych sprawozdań<sup>671</sup>. Podobnie pierwszeństwo określa prawo unijne. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE organy władzy publicznej obowiązane są udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu. Jednocześnie już w motywach preambuły zaznaczono, że Państwa Członkowskie powinny określić ustalenia praktyczne, pozwalające na skuteczne udostępnianie takich danych. Ustalenia te gwarantują efektywną i łatwą dostępność informacji oraz zapewniają, że informacje, w tym publicznie dostępne wykazy organów władzy publicznej oraz rejestry lub wykazy informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej albo które są przeznaczone dla tych organów, są stopniowo udostępniane społeczeństwu poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne<sup>672</sup>.

<sup>669</sup> *Ibidem*, s. 230.

<sup>670</sup> Zob. art. 8 ust. 2 u.u.i.ś.

<sup>671</sup> Zob. art. 5 ust. 2, 3 i 9 Konwencji z Aarhus.

<sup>672</sup> Zob. motyw 15 preambuły dyrektywy 2003/4/WE.

Bezwnioskowe rozpowszechnianie informacji o środowisku uregulowano w art. 7 dyrektywy 2003/4/WE.

Polski ustawodawca również w pierwszej kolejności w art. 12–15 u.u.i.ś. uregulował tryb wnioskowy, uwzględniając przesłanki odmowy w art. 16–20 u.u.i.ś. Następnie w rozdziale 3 w przepisach art. 21–25 u.u.i.ś. określił publicznie dostępne wykazy oraz tryb upowszechniania informacji drogą elektroniczną. W ten sposób dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w tym dokumentach wskazanych w art. 21 ust. 2 u.u.i.ś., zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach w terminie 14 dni od dnia ich wytworzenia bądź przekazania władzom publicznym właściwym do ich udostępnienia<sup>673</sup>. Publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej i udostępnia w BIP<sup>674</sup>.

Obok wykazów uregulowano też bazy danych. Wskazane ustawą informacje są udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, przy równoczesnym udostępnieniu w BIP<sup>675</sup>.

Elektroniczne bazy danych prowadzą marszałkowie województwa, starostowie, zarządzający drogą, linią kolejową, lotniskiem, linią tramwajową lub portem, każdy w zakresie określonych ustawą informacji<sup>676</sup>. Minister właściwy do spraw klimatu, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia dostępu do informacji, w drodze rozporządzenia określa sposób udostępniania informacji, minimalny zakres udostępnianych informacji, formę udostępniania informacji oraz częstotliwość aktualizacji udostępnianych informacji<sup>677</sup>.

Dodatkowo część informacji obowiązkowo ma być udostępniana w BIP przez ministra właściwego do spraw klimatu, ministra właściwego do spraw środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania

<sup>673</sup> Zob. art. 21 ust. 1–4 u.u.i.ś.

<sup>674</sup> Zob. art. 23 ust. 1 u.u.i.ś.

<sup>675</sup> Zob. art. 24 ust. 1 i 2 u.u.i.ś.

<sup>676</sup> Zob. art. 24 ust. 3 u.u.i.ś.

<sup>677</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz częstotliwości ich aktualizacji, Dz.U. 2025 poz. 838.

Emisjami, marszałka województwa, wojewodę, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, starostę, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego<sup>678</sup>. Obowiązki informacyjne realizowane poprzez BIP uregulowano też w ramach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji<sup>679</sup>.

O pewnych informacjach organ właściwy musi poinformować przez ich podanie do publicznej wiadomości. Dotyczy to informacji o:

- przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- wszczęciu postępowania,
- przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie,
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień,
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu,
- możliwości składania uwag i wniosków,
- sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania,
- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków,
- terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 u.u.i.ś., jeżeli ma być ona przeprowadzona,
- postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone<sup>680</sup>.

W takim przypadku przez podanie informacji do publicznej wiadomości rozumie się nie tylko udostępnienie informacji na stronie BIP, ale również ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie, ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu; gdy siedziba

<sup>678</sup> Zob. art. 25 u.u.i.ś.

<sup>679</sup> Zob. art. 33a, art. 72 ust. 6, art. 74 ust. 3aa, art. 85 ust. 3 u.u.i.ś.

<sup>680</sup> Zob. art. 33 ust. 1 u.u.i.ś.

organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania<sup>681</sup>.

Interesującą instytucją procesową, będącą cennym źródłem informacji pozyskiwanych bez składania wniosku, jest rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa<sup>682</sup>. Otwarty charakter rozprawy oznacza możliwość uczestniczenia w niej wszystkich zainteresowanych toczącym się postępowaniem. Instytucja rozprawy jest cennym instrumentem jawności działań administracji publicznej, gdyż gwarantuje każdemu zainteresowanemu możliwość wysłuchania oświadczeń podmiotów i uczestników postępowania oraz poznania innych dowodów i aspektów danej sprawy w jednym miejscu i czasie, bez konieczności docierania do poszczególnych informacji na własną rękę<sup>683</sup>.

Tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w odniesieniu do Sejmu i Senatu określają ich regulaminy. Analiza przepisów w nich zawartych prowadzi do wniosku, że Sejm i Senat odmiennie uregulowały kwestie dostępu do informacji dotyczących środowiska. W obu przypadkach regulaminy odsyłają do przepisów u.u.i.ś, czyniąc to jednak na dwa różne sposoby. Informacja o środowisku i jego ochronie jest udostępniana przez Kancelarię Sejmu na zasadach i w trybie określonych w przepisach u.u.i.ś. Kancelaria Sejmu udostępnia więc informacje na pisemny wniosek, który może być przesłany za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu<sup>684</sup>. W tym przypadku zastosowanie ma zasada pierwszeństwa trybu wnioskowego, tak jak w przypadku innych organów władzy publicznej. Z kolei udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie przez Senat odbywa się zgodnie z przepisami u.u.i.ś, lecz do takiego udostępniania przepisy art. 37 Regulaminu Senatu stosuje się odpowiednio<sup>685</sup>. W myśl tego artykułu uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów

<sup>681</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 11 u.u.i.ś.

<sup>682</sup> Zob. art. 36 u.u.i.ś.

<sup>683</sup> Zob. M. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności...*, op. cit., s. 202.

<sup>684</sup> Zob. art. 202d ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu.

<sup>685</sup> Zob. art. 37a ust. 1 i 2 Regulaminu Senatu.

odbywa się zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej i jest realizowane poprzez:

1. wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Senatu;
2. wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich;
3. udostępnianie druków senackich, protokołów i sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Senatu, protokołów i zapisów stenograficznych z posiedzeń komisji senackich, a także innych dokumentów i informacji związanych z działalnością Senatu i jego organów (także poprzez zamieszczenie ich na senackiej stronie internetowej, wyłożenie, wywieszenie lub zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi w miejscach ogólnie dostępnych);
4. zapewnienie transmisji z posiedzeń Senatu na senackiej stronie internetowej.

Dopiero informacje niezamieszczone na stronie internetowej udostępniane są na wniosek<sup>686</sup>. W konsekwencji w pewnych okolicznościach w przypadku Senatu pierwszeństwo będzie miał tryb bezwnioskowego dostępu do informacji dotyczących środowiska, podobnie jak przy dostępie do informacji publicznych.

---

<sup>686</sup> Zob. art. 37 ust. 1 i 2 Regulaminu Senatu.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania dowiodły, że teoretyczne ujęcia zasad obecne w teorii prawa, wyróżniające zasady dyrektywne i opisowe oraz materialne i procesowe są nadal aktualne i przydatne na gruncie dynamicznie kształtujących się i rozwijających praw informacyjnych. Do zasad dyrektywnych zalicza się te wyrażające wiążące prawnie nakazy określonego zachowania.

W pracy przyjęto założenie, że w każdym przypadku powoływania się na zasadę w ujęciu dyrektywnym wskazane zostaje nakazane zachowanie i podstawy uznania danej zasady za prawnie obowiązującą i donioślejszą od innych norm prawnych. Zasady opisowe wyrażają wzorzec ukształtowania praw informacyjnych w szczególnie istotnych dla nich aspektach. Mają oparcie w przepisach prawa i są wypadkową poglądów doktryny oraz orzecznictwa. Ukazują sposób ukształtowania praw informacyjnych, wskazując powiązania funkcjonalne między normami materialnymi a proceduralnymi systemu prawa. Obrazują też oczekiwany model regulacji. Na potrzeby celów pracy do praw informacyjnych zaliczono prawa typowo informacyjne, tj. prawo dostępu do informacji publicznej, prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a także prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.

Przyjęta metodologia badań umożliwiła wyodrębnienie zasad dyrektywnych, wynikających zarówno z norm materialnoprawnych, jak i proceduralnych. Do tych pierwszych należy zasada dostępu do informacji, obejmująca jawność informacji publicznej i informacji o środowisku. Zasada dostępu formułuje nakaz udostępnienia informacji jawnej. Ma swoje



źródło w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, jak również wynika z międzynarodowych i unijnych standardów wyrażających postulat maksymalnego zakresu ujawniania informacji oraz pierwszeństwa ujawniania informacji.

Wszelkie wyjątki jak ograniczenia w dostępności informacji powinny być formułowane w sposób wyraźny i być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu do informacji. Uzupełnieniem tej zasady jest zasada otwartości danych, uregulowana prawem nowej generacji – prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W myśl tej zasady organy administracji powinny wytwarzać bądź pozyskiwać informacje, a następnie udostępniać je społeczeństwu do dalszego używania zgodnie z maksymą domyślnej otwartości. Dane publiczne mają być otwarte najbardziej możliwie, a zamknięte – jeśli to konieczne, co stanowi najprostszą definicję zasady otwartości danych. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zostało osadzone w systemie dostępu do informacji publicznej. Ponowne wykorzystywanie opierać się ma na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostawać bez uszczerbku dla nich, przez co nie tworzy własnych, odrębnych zasad dostępu do informacji.

Wspólne dla praw informacyjnych są zasady powszechności, równego traktowania, bezwarunkowości, jak i reguła ustawowego ograniczenia prawa do informacji. Pierwsza z nich wynika z międzynarodowego standardu wolności ekspresji – posiadania i wyrażania opinii potwierdzonego w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na wolności tej zasadzają się prawa informacyjne, które przysługują każdemu, a więc zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom, osobom fizycznym, osobom prawnym, a także jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej. Obejmować mają więc najszerszy katalog podmiotów, uwzględniając na ile to możliwe małoletnich, ubezwłasnowolnionych, jak i inne osoby o ograniczonych prawach.

Zasada równego traktowania eliminuje preferencje i zakazuje dyskryminacji zainteresowanych informacyjnie. Dodatkowo wiąże się z zasadą niewyłączności, zakazującą co do zasady udzielania wyłącznych licencji na

używanie danych publicznych. Zasada bezwarunkowości nakazuje udostępniać informacje bez warunków zarówno podmiotowych – związanych z osobą żądającą informacji, jak i przedmiotowych – związanych z żadaną informacją. Zasada ta uniemożliwia warunkowanie udostępniania informacji od wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Zasada bezwarunkowości ponownego wykorzystywania wiąże się zaś z formułowaniem postanowień licencyjnych w ramach umowy o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Informacje te, co do zasady, udostępnia się lub przekazuje w celu ponownego wykorzystywania bezwarunkowo.

Reguła ustawowego ograniczenia prawa do informacji wskazuje, że obowiązek udostępnienia informacji nie ma charakteru absolutnego. Odmowa jako wyjątek uniemożliwiający realizację jawności powinna jednak zawsze wynikać z konkretnie sformułowanego przepisu ustawy.

Z kolei zasada otwartości katalogu podmiotów zobowiązanych charakteryzuje prawa dostępowe, gdyż prawo do ponownego wykorzystywania kształtuje obowiązki wyłącznie dla zamkniętego katalogu podmiotów dysponujących majątkiem publicznym, analogicznego do systemu zamówień publicznych. Zasada otwartości katalogu podmiotów zobowiązanych oznacza, że udostępniać informacje publiczne powinny wszystkie podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, a więc niezależnie od formy własności albo struktury. Obowiązek informacyjny spoczywa zatem nie tylko na administracji publicznej, lecz także na sektorze prywatnym. Podobnie na zasadzie otwartości wyznaczono krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji dotyczących środowiska. Obowiązek dotyczy władz publicznych, lecz nie tylko organów administracji sensu stricto, ale także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony.

Znacząca większość zasad dyrektywanych procesowych jest taka sama dla analizowanych praw informacyjnych. Wspólne są zasada aktualności, szybkości oraz przejrzystości. Zasada aktualności oznacza, że organ administracji ma działać zawsze według stanu prawnego i stanu faktycznego istniejących w momencie podejmowanego działania, a więc zawsze aktualnie. W prawach informacyjnych zasada ta zakłada informowanie zainteresowanych w sposób i w czasie zapewniającym aktualną wiedzę o sferze

publicznej. Zasada szybkości nakazuje niezwłoczne rozpatrywanie wniosków o informacje lub ich dalsze wykorzystywanie. Terminy powinny być określone i maksymalnie krótkie, gdyż informacja szybko się dezaktualizuje bądź przestaje mieć znaczenie. Zasada przejrzystości określa szereg obowiązków informowania społeczeństwa za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Odrębne są jedynie zasady związane z opłatami. Zasada bezpłatności obejmuje dostęp do informacji publicznej i prawo ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W tym przypadku ewentualne opłaty powinny być ograniczone do dodatkowych kosztów realizacji konkretnego wniosku. W przypadku prawa do informacji o środowisku obowiązuje zasada odpłatności, choć bezpłatne pozostają wyszukiwanie i przeglądanie dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie w siedzibie władz publicznych.

Zasady opisowe mają odmienny charakter od zasad dyrektywalnych. Wskazują one sposób rozstrzygnięcia określonych istotnych aspektów związanych z prawami informacyjnymi. Nie zawierają przy tym konkretnych dyspozycji prawnych kierowanych do adresatów prawa i mają głównie wyjaśniający charakter. Niemniej opisane instytucje prawne związane z prawami informacyjnymi również bywają źródłem powinności, jednak ich źródłem są zasady determinujące, np. postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne.

Wyodrębnione zasady opisowe praw informacyjnych, wynikające z norm materialnoprawnych, są w znacznym stopniu wspólne. Pierwsza zasada przedmiotowego definiowania informacji wynika z ustawowych definicji informacji publicznej i informacji o środowisku. Będzie ona dotyczyć również prawa do ponownego wykorzystywania wobec zasady oparcia na prawie do informacji. Prawo do informacji o środowisku ma węższy zakres przedmiotowy niż prawo do informacji publicznej, gdyż odnosi się do środowiska. Posiada jednocześnie szerszy zakres podmiotowy, gdyż informacje o środowisku obejmują także dane pochodzące od podmiotów prywatnych niezależnie od tego, czy wykonują one zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Większość informacji o środowisku i jego ochronie będzie równocześnie informacjami publicznymi. Choć przedmiotowo zakresy tych informacji pokrywają się, to ustawodawca rozstrzygnął zależność, bazując na trybach udostępniania. Tryb udostępniania informacji publicznej

o środowisku jest trybem szczególnym w stosunku do udzielania informacji publicznej, ale dotyczy jedynie udzielania informacji, która spełnia warunki określone w art. 9 u.u.i.ś. Przepisy u.d.i.p. stanowią zatem uzupełnienie u.u.i.ś. wedle zasady subsydiarności. Zatem przepisy u.u.i.ś. są przepisami szczególnymi, choć nie można wykluczyć stosowania do wniosku dotyczącego informacji o środowisku przepisów u.d.i.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami u.u.i.ś.

Kolejna zasada szczególnej odpowiedzialności osobistej za nieudzielenie informacji dotyczy wszystkich praw informacyjnych odnośnie do indywidualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej urzędnika realizującego obowiązki informacyjne organu. Odpowiedzialność karna dotyczy zasadniczo nieudzielenia informacji publicznej.

Wspólne dla praw informacyjnych są także zasady opisowe proceduralne, jak zasada zapewnienia jakości informacji, zasada kontroli sądowej i odformalizowania procedury. Pierwsza z nich wiąże się z wymogiem, aby każda informacja była udzielana rzetelnie, czyli w dobrej wierze i zgodnie z posiadaną wiedzą i zasobami informacyjnymi. Informacja taka musi być też prawdziwa i kompletna. Zasada kontroli sądowej oznacza, że wszystkie działania i zaniechania władzy publicznej związane z wykonywaniem obowiązków skorelowanych z prawami informacyjnymi podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Sądy te rozpoznają skargi na decyzje, bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. Zasada odformalizowania procedury sprowadza się do szczególnego uregulowania swoistego postępowania dotyczącego realizacji praw informacyjnych z jedynie uzupełniającym stosowaniem przepisów k.p.a. Zasada pierwszeństwa trybu bezwnioskowego dotyczy wyłącznie prawa do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania. Wiąże się z preferencją udostępniania informacji w systemach teleinformatycznych z aktualizacją trybu wnioskowego wyłącznie dla informacji nieudostępnionych w Internecie. Informacja o środowisku i jego ochronie jest udostępniana co do zasady na pisemny wniosek.

Tym samym zasady udostępniania informacji publicznej, informacji o środowisku oraz informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania są w znacznej większości wspólne, a różnice są nieliczne. Odmienności wynikają z różnego trybu ich udostępniania. Tryb udzielania

informacji oznacza nie tylko dyrektywy proceduralne, urzeczywistniające materialną treść praw informacyjnych. Poza tymi dyrektywami, będącymi w znacznej części zasadami proceduralnymi, istotne znaczenie mają również uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych. To one są odmienne, podczas gdy większość zasad materialnych i proceduralnych jest wspólna. Tryb udostępnienia informacji dotyczącej środowiska i jego ochrony jest trybem szczególnym w stosunku do trybu udzielania informacji publicznej i obejmuje jedynie udzielania informacji zakwalifikowanych przedmiotowo jako dotyczących środowiska. Zatem w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska lub jego ochrony zastosowanie znajdzie, jako *lex specialis*, tryb udostępniania informacji o środowisku. Z kolei prawo do ponownego wykorzystywania opiera się na systemie dostępu do informacji publicznej, będąc jego swoistą nadbudową o gospodarczym i użytkowym charakterze.

Konkluzje te potwierdzają zasadność wyodrębnienia w nauce prawa administracyjnego działu praw informacyjnych, które w zakresie praw typowo informacyjnych cechuje katalog w znacznej mierze wspólnych zasad. Prawa te na szczeblu ustawy zasadniczej znajdują umocowanie w art. 54 ust. 1, art. 61 i art. 74 Konstytucji RP. Dlatego wytyczają standardy jawności w całym polskim systemie prawnym. Wpływają na kształt uprawnień informacyjnych, wynikających z różnych przepisów prawa różnej rangi, lub stanowią dla nich konieczny punkt odniesienia. Wspólne zasady tych praw informacyjnych tworzą fundament jawności i pozwalają usystematyzować problemy jawności pojawiające się wobec bogatej i rozproszonej materii regulacyjnej. Mogą też stanowić źródło postulatów *de lege ferenda*, aby w ustawie o dostępie do informacji publicznej stworzyć katalog zasad ogólnych prawa informacyjnego, co zbliżałoby tę ustawę do swoistej „ustawy matki”. Mogą być również źródłem postulatów *de lege lata* w zakresie stosowania praw informacyjnych i realizacji obowiązków z nimi związanych, zwłaszcza wobec zmieniających się standardów jawności w prawie międzynarodowym i unijnym.

Zaprezentowanie zasad trzech konstytucyjnych i wiodących praw informacyjnych, pomimo nielicznych swoistych różnic, w przekonaniu autora pozwala ujrzeć wspólne fundamenty i cechy szerzej ujmowanego prawa informacyjnego.

# BIBLIOGRAFIA

## LITERATURA

- Albers M., *Information als neue Dimension im Recht*, „Rechtstheorie”, 2002, 33(1).
- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
- Balcerzak M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle standardów europejskich*, [w:] B. Gronowska et al., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2012, 4.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Bar M., Jendrośka J., *Komentarz do wybranych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2024, LEX/el.
- Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych*, [w:] H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022.
- Barczak A., *Dostęp do informacji publicznej a dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie. Rozważania na tle udostępnienia zezwolenia na zbieranie odpadów*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, 2023, 15(1).

- Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Dostęp do informacji o środowisku naturalnym człowieka a realizacja prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Środowisko”, 2010, 4.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
- Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Dostęp do informacji*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- Borkowski J., *Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, 1985, 143.
- Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.
- Celarek K., *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego (re-use). Komentarz do ustawy*, Warszawa 2018.
- Chełmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1972, 2.
- Chmaj M., *Wolność a prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 61, 62*, Warszawa 2020.
- Chorążewska A., Biłgorajski A., *Normy-zasady jako jedna z kategorii norm ustawy zasadniczej*, [w:] A. Domańska, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, tom 1, Łódź 2023.
- Chrościcka-Bloch A., Opaliński B., *Prawo do informacji publicznej w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025.
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Cieślak Z., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

- Dąbrowski M., Jackiewicz A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 74, 86*, Warszawa 2023.
- Dobrzeńiecki K., *Lex informatica*, Toruń 2008.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 10, Warszawa 1968.
- Dreier T., *Informationsrecht in der Informationsgesellschaft*, [w:] J. Bizer, B. Lutterbeck, J. Rieß (red.), *Umbruch von Regelungssystemen in der Informationsgesellschaft, Freundesgabe für Alfred Büllesbach*, Stuttgart 2002.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
- Duniewska Z., *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Duniewska Z., Krakąła A., M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 2021.
- Dzierżanowski W., *Prawo do sądu w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2018.
- Dzieliński B., *Prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej. Uwagi na tle transpozycji dyrektywy 2003/98/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, 2012, 4(36).
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
- Fischer B. et al., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX.
- Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny”, 2011, 1–2.
- Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, Warszawa 2016, LEX.



- Górski M., *Dostęp do informacji i partycypacja publiczna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Górski M., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo”, 1988, 6.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] M. Kruk i in. (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna - prawo - praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2025, LEX/el.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
- Haładyj A., *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*, Warszawa 2020.
- Haładyj A., *Skutki dezintegracji zasad ogólnych prawa ochrony środowiska*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Izdebski K., *Międzynarodowe standardy jawności. Wybrane polskie propozycje zmian w zakresie prawa do informacji na tle międzynarodowych rozwiązań*, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Dostęp do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 2008, 1–2.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002.
- Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, tom 7, Warszawa 2017.
- Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.

- Janowski J., *Informatyka prawa. Zadania i znaczenie w związku z kształtowaniem się elektronicznego obrotu prawnego*, Lublin 2011.
- Jaśkowska M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2012, 12(3).
- Jaśkowska M., *Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, tom 2, Wrocław 2014.
- Jaśkowska M., *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Jaśkowska M., *Uwagi na tle stosowania art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2011, 9.
- Jendrośka J. (red.) et al., *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2004.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Józefczyk O., Tomiło-Nawrocka K., *Dostęp do informacji o środowisku*, [w:] P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX.
- Kamiński M., *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Karłowicz J., Kryński A., Niedźwiedzki W., *Słownik języka polskiego*, tom 8, Warszawa 1927.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., Rabiega-Przyłęcka A., *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie – uwagi na tle nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji*

- o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 9 października 2015 r.*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad praw administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2006, 18(1).
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korycka-Zirk M., *Zasady prawa*, [w:] A. Bator, J. Zajadło, M. Zirk-Sadowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom VII. Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2016.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kowalewska-Łukuć M., *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Krudysz M., *Akta sprawy administracyjnej jako informacja publiczna*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Książek D., *Zasady prawa*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2021, 21, z. specjalny.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS”, 2013, 60(1).
- Leszczyński L., *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2016, 25(1).
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Lipowicz I., *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

- Maciejewski M., *O pojęciu jawności i jawności rozszerzonej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014.
- Maciejewski M., *Zasady udostępniania i przekazywania ISP w celu ponownego wykorzystywania*, [w:] E. Badura et al., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2016.
- Majchrzak B., *Sejm jako podmiot zobowiązany do udostępniania informacji o środowisku*, „Przegląd Sejmowy”, 2020, 3(158).
- Majchrzak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014.
- Mazur J., *Algorytm jako informacja publiczna w prawie europejskim*, Warszawa 2021.
- Momot S., *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, 10.
- Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Murzydło J., *Udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie a brak uiszczenia opłaty za udostępnienie tejże informacji*, „Finanse Komunalne”, 2021, 2.
- Niestępska Ź., *Dostęp do informacji o środowisku jako szczególny rodzaj dostępu do informacji publicznej*, „Veritas Iuris”, 2022, 2.
- Nosarzewski Ł., *Aksjologia praw dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej a praktyka ich wykonywania*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2025, 69.
- Nosarzewski Ł., *Czy w obliczu kryzysów administracja może kłamać? O dezinformacji w informacji publicznej*, [w:] M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024.
- Nosarzewski Ł., *Dostęp prasy do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum”, 2025, 1(19).
- Nosarzewski Ł., *Ochrona danych osobowych w informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2023, 6.
- Nosarzewski Ł., *Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2025.
- Nosarzewski Ł., *Postowie a dostęp do informacji publicznej*, „Ius Novum”, 2025, 3(19).

- Nosarzewski Ł., *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Nowak M., Dąbrowski B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2013.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024.
- Opaliński B. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2019, 7–8.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Paczuski R., *Najnowsze zmiany w polskim prawie*, „Ochrona Środowiska – Przegląd”, 2001, 3.
- Pieńczykowski M., *Ochrona danych osobowych jako negatywna przesłanka udostępniania informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2018, 2.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność działania administracji publicznej z perspektywy „otwartego rządu”*, [w:] I. Lipowicz, *Władza–obywatele–informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Warszawa 2014.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze”, 2020, 4.
- Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M. (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
- Płusa A., *Aksjologia norm konstytuujących dostęp do informacji publicznej*, „Veritas Iuris”, 2022, 2.
- Pogasz W., *O legitymowaniu zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1987, 2.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024, LEX/el.

- Pudzianowska D., *Dostęp do informacji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
- Puńło A., *Z problematyki zasad prawa: Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, 1996, 1.
- Radwanowicz Ł., *Administracyjne aspekty dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Ochrona Środowiska – Przegląd”, 2003, 1.
- Romaniuk P., *Wybrane prawnoadministracyjne aspekty realizacji zasady jawności w sferze funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia Iuridica Torunien-sia”, 2021, 29.
- Ruszewski J., *Dostęp do informacji o środowisku*, „Prokuratura i Prawo”, 2005, 9.
- Rypina M., *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.
- Rysz N., *Informacja jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022.
- Schoch F., *Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht”, 2011, 10.
- Schoch F., *Zagadnienie równowagi między wolnością informacyjną a ochroną danych w niemieckim profesorskim projekcie Kodeksu Informacyjnego*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Sibiga G., Sybilski D. (red.), *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Sibiga G., *Dokąd zmierza jawność i jakie są jej węzłowe problemy? Podsumowanie warsztatów Uczelni Łazarskiego i Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, które odbyły się dnia 17 grudnia 2024 r.*, [w:] G. Sibiga, P. Szustakiewicz (red.), *Węzłowe problemy jawności w społeczeństwie informacyjnym*, Warszawa 2025.
- Sibiga G., *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznych oraz o informacji o środowisku i jego ochronie*, [w:] P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia. Materiały konferencyjne*, Lublin 2008.

- Siewicz K., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*, <https://slides.tips/download/ponowne-wykorzystanie-informacji-sektora-publicznego>, s. 1 (dostęp: 30.09.2025).
- Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.
- Sitniewski P., *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.
- Sitniewski P., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.
- Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Sobczak J., *Dostęp do informacji publicznej – zagadka i parawan*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2008, 1.
- Sobczak K., *Prawo a informatyka*, Warszawa 1978.
- Stahl M., *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX.
- Stelmasiak J., Wąsikowska A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Suska M., *Zasady prawa*, [w:] A. Dyrda (red.), *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021.
- Sybilski D., *Wpływ ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2021.
- Syryt A., *Konstytucyjne uwarunkowania ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego*, [w:] G. Szpor (red.), A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, tom 5, Warszawa 2015, Legalis.
- Szenc A., Jyż G., *Elementy prawa informatycznego*, Katowice 1996.
- Szpor G., *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998.
- Szpor G., Piskorz-Ryń A., *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych. Zagadnienia terminologiczne*, [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, tom 5, Warszawa 2015.
- Szpor G., *Prawo informacyjne*, [w:] G. Szpor, L. Grochowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa Tom XXII – Prawo Informatyczne*, Warszawa 2021.

- Szpor G., *Prawo informacyjne i prawo informatyczne*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia*, tom 1, Warszawa 2017.
- Szustakiewicz P., *Czy prawo administracyjne chroni wolność? Studium przypadku*, [w:] M. Rogalski, *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji o środowisku*, [w:] G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Szustakiewicz P., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 X 2009, Sygn. akt I OSK 508/09*, „Ius Novum”, 2010, 2.
- Szustakiewicz P., Nosarzewski Ł., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Szustakiewicz P., *Przedmiot informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2020–2023*, [w:] M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024.
- Szustakiewicz P., *Zasady udzielenia informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, 10.
- Szuster S., Kłaczyński M., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX.
- Taczkowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.
- Taczkowska-Olszewska J., Nowikowska M., *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014.
- Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019.
- Trela-Smalarz A., *Dostęp do informacji o ochronie środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2018, 1.



- Tusiński P.A., *Typologia zasad prawa administracyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2025.
- Ulasiewicz M., *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024.
- Wasilewski A., *Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2006, 11.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.
- Wilk B., *Wyzwania regulacyjne ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w polskim systemie prawnym*, [w:] P. Grzebyk, *Nowe technologie jako źródło wyzwań dla systemu prawa w Polsce*, Warszawa 2025.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., „Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1974, 2.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2011, 7–8.
- Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2018.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zubik M.(red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016, LEX.

## AKTY PRAWNE

- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 27 listopada 1984 r. o przyjęciu wspólnotowego programu rozwoju wyspecjalizowanego rynku informacji w Europie (84/567/EEC) (Dz.Urz. UE L 314 z 4.12.1984).
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 26 lipca 1988 r. dotycząca ustanowienia planu działania dla powołania rynku usług informacyjnych (88/524/EEC) (Dz.Urz. UE L 288 z 21.10.1988).
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 1991 r. przyjmująca program utworzenia wewnętrznego rynku usług informacyjnych (91/691/EEC) (Dz.Urz. UE L 377 z 1991).
- Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 29 września 2011 r. (Dz.Urz. UE C 285 z 29.09.2011).
- Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku 90/313/EWG (Dz.Urz. UE L 158 z 23.06.1990). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. UE L 106 z 17.04.2001).
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L Nr 41).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 175 z 27.06.2013).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 172 z 26.06.2019).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz.Urz. UE. C 83).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526).
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706).
- Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych przyjęta w Tromsø w dniu 18.06.2009 r.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167).
- Obwieszczenie Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. – wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów (Dz.Urz. UE C 240 z 24.07.2014).
- Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. 2012 poz. 1300).
- Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2024 r. poz. 10).
- Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2022 r. poz. 990).
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 145).

- Rozporządzenie (WE) Nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 33 z późn. zm).
- Rozporządzenie (WE) Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 264).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – ogólne rozporządzenie o ochronie danych (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi; tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 152 z 3.06.2022).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U. 2022 poz. 120).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz częstotliwości ich aktualizacji (Dz.U. 2025 poz. 838).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r., wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 poz. 572 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2025 poz. 1071 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2025 poz. 132).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 2023 poz. 1917).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018 poz. 1914).

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2025 poz. 1153).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2025 poz. 383).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024 poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2025 poz. 581).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2000 nr 109 poz. 1157 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2025 poz. 647).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022 poz. 902).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024 poz. 935 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2024 poz. 1557 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2024 poz. 1112 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2024 poz. 1135).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 409).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 204 poz. 1195).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1936).
- Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2019 poz. 1446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2023 poz. 1524).

## INNE MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

- Council of Europe Convention on Access to Official Documents (KDOD), CETS Nr 205, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205> (dostęp: 30.09.2025).
- Deklaracja „Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu”, tłumaczenie: <https://informacjapubliczna.org/news/deklaracja-na-rzecz-otwartych-rzadow-open-government-declaration/>, oryg.: <https://www.opengovpartnership.org/how-we-work/joining-ogp/open-government-declaration/> (dostęp: 12.09.2025).
- Deklaracja z Brisbane, <https://informacjapubliczna.org/analysis/deklaracja-z-brisbane/> (dostęp: 30.09.2025).
- Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 30.09.2025).
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (dostęp: 30.09.2025).
- Komisja Europejska, *Informacje sektora publicznego: kluczowy zasób dla Europy. Zielona księga w sprawie informacji sektora publicznego w społeczeństwie informacyjnym*, COM(1998)585, (European Commission, *Public Sector Information: A Key Resource For Europe. Green Paper On Public Sector Information In The Information Society*), [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/razno/Green\\_Paper.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/Green_Paper.pdf) (dostęp: 31.08.2025).
- Komitet Praw Człowieka ONZ, Komentarz ogólny nr 34 art. 19: Wolność opinii i wypowiedzi z 12 września 2011 r., <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> (dostęp 30.09.2025).
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomicznego i Socjalnego i Komitetu Regionów, *Europa2002: stworzenie unijnych struktur w celu wykorzystywania informacji sektora publicznego*, COM (2001) 607 final (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *eEurope 2002: creating a eu framework for the exploitation of public sector information*).
- NSA, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku, Warszawa 2024, <https://www.nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> (dostęp: 30.09.2025).
- Program otwierania danych na lata 2021–2027 stanowiący załącznik do Uchwały nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021–2027, M.P. 2021 poz. 290.

- Projekt ustawy o zarządzaniu danymi, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389302/katalog/13079845#13079845> (dostęp: 8.09.2025).
- Rada Europy, Recommendations and declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of media and information society, Strasbourg, 2016.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 30.09.2025).
- Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk nr 2094, Sejm III kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdrunku/2094> (dostęp: 30.09.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, druk nr 1338, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 30.09.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4434, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4434> (dostęp: 30.09.2025).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3677, Sejm VII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3677> (dostęp: 30.09.2025).
- Wytyczne Komisji z dnia 24 lipca 2014 r. oraz strony internetowe: <http://openm.definition.org/> i <http://creativecommons.org/licenses/> (dostęp: 30.09.2025).
- Zasady Legislacji Prawa do Informacji, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> (dostęp: 30.09.2020).
- Zasady z Tshwane: Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji, tłumaczenie polskie: <https://www.sygnaLista.pl/prawo-i-orzecznictwo/standardy-dobrej-legislacji/> (dostęp: 30.09.2025).

## ORZECZNICTWO

- Decyzja ETPCz z 6.01.2015 r. w sprawie *Weber przeciwko Niemcom*, skarga nr 70287/11.
- Postanowienia NSA z 21.03.2017 r., I OSK 2500/16, CBOSA.
- Postanowienia NSA z 27.04.2017 r., I OSK 672/17, CBOSA.

- Postanowienie TK z 2.12.2015 r., SK 36/14, OTK Seria A 2015 nr 11 poz. 189.
- Wyrok ETPCz z 26.03.1987 r. w sprawie *Leander przeciwko Szwecji*, skarga nr 9248/81.
- Wyrok ETPCz z 7.07.1989 r. w sprawie *Gaskin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 10454/83.
- Wyrok ETPCz z 9.12.1994 r. w sprawie *López Ostra przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 16798/90.
- Wyrok ETPCz z 19.02.1998 r. w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 14967/89.
- Wyrok ETPCz z 9.06.1998 r. w sprawie *McGinley and Egan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 21825/93 i 23414/94.
- Wyrok ETPCz z 19.10.2005 r. w sprawie *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 32555/96.
- Wyrok ETPCz z 10.07.2006 r. w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 19101/03.
- Wyrok ETPCz z 14.04.2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05.
- Wyrok ETPCz z 26.05.2009 r. w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom*, skarga nr 31475/05.
- Wyrok ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie *Apanasewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 6854/07.
- Wyrok ETPCz z 25.06.2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*, skarga nr 48135/06.
- Wyrok ETPCz z 28.11.2013 r. w sprawie *ÖVG przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07.
- Wyrok ETPCz z 17.02.2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07.
- Wyrok ETPCz z 8.11.2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11.
- Wyrok ETPCz z 7.02.2017 r. w sprawie *Bubon przeciwko Rosji*, skarga nr 63898/09.
- Wyrok ETPCz z 24.01.2019 r. w sprawie *Cordella i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 54414/13 i 54264/15.
- Wyrok ETPCz z 29.01.2019 r. w sprawie *Cangi przeciwko Turcji*, skarga nr 24973/15.
- Wyrok ETPCz z 30.01.2020 r. w sprawie *Studio Monitori i inni przeciwko Gruzji*, skargi nr 44920/09 i 8942/10.
- Wyrok ETPCz z 26.03.2020 r. w sprawie *Centre for Democracy and the Rule of Law przeciwko Ukrainie*, skarga nr 10090/16.



- Wyrok ETPCz z 9.12.2021 r. w sprawie *Rovshan Hajiyeu przeciwko Azerbejdżanowi*, skargi nr 19925/12 i 47532/13.
- Wyrok ETPCz z 28.03.2023 r. w sprawie *Saure przeciwko Niemcom*, skarga nr 6091/16.
- Wyrok ETPCz z 21.03.2024 r. w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce*, skarga nr 10103/20.
- Wyrok ETPCz z 4.04.2024 r. w sprawie *Zoldi przeciwko Węgrom*, skarga nr 49049/18.
- Wyrok ETPCz z 18.06.2024 r. w sprawie *Suprun i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 58029/12, 29440/19, 12396/21, 61350/21, 25390/22.
- Wyrok TSUE z 6.12.2001 r. *Rada Unii Europejskiej przeciwko Heidi Hautala*, C-353/99 P, ECLI:EU:C:2001:661.
- Wyrok TSUE z 21.04.2005 r., *Pierre Housieaux przeciwko Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, C-186/04, ZOTSiS 2005, nr 4B, poz. I-3299.
- Wyrok TSUE z 18.12.2007 r. *Królestwo Szwecji przeciwko IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, dawniej Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, Królestwu Danii, Królestwu Niderlandów, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Komisji Wspólnot Europejskich*, C-64/05 P, Dz.U. C 51 z 23.02.2008.
- Wyrok TSUE z 1.07.2008 r. *Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, C-39/05 P oraz C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374.
- Wyrok TSUE z dnia 27.10.2011 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-362/10, CURIA.
- Wyrok TSUE z 21.06.2012 r. *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, C-135/11 P, ECLI:EU:C:2012:376.
- Wyrok TSUE z 19.12.2013 r., *Fish Legal i Emily Shirley przeciwko Information Commissioner*, C-279/12, Legalis, nr 745545.
- Wyrok Sądu z 7.02.2002 r. *Aldo Kuijer przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, T-211/00, ECLI:EU:T:2002:30.
- Wyrok Sądu z 29.11.2012 r., *Gabi Thesing i Bloomberg Finance LP przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, T-590/10, ECLI:EU:T:2012:635.
- Wyrok Sądu z 23.01.2017 r., *Association Justice & Environment, z.s. przeciwko Komisji Europejskiej*, T-727/15, ECLI:EU:T:2017:18.
- Wyrok Sądu z 7.02.2018 r. *Access Info Europe przeciwko Komisji Europejskiej*, T-852/16, ECLI:EU:T:2018:71.
- Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999 nr 1 poz. 2.
- Wyrok TK z 16.02.1999 r., SK 11/98, OTK 1999 nr 2 poz. 22.

- Wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002 poz. 26.
- Wyrok TK z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK Seria A 2002 nr 5 poz. 59.
- Wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK Seria A 2006 nr 3 poz. 30.
- Wyrok TK z 20.02.2007 r., P 1/06, OTK Seria A 2007 nr 2 poz. 11.
- Wyrok TK z 29.09.2008 r., SK 52/05, OTK Seria A 2008 nr 7 poz. 125.
- Wyrok TK z 15.10.2009 r., K 26/08, OTK Seria A 2009 nr 9 poz. 135.
- Wyrok TK z 9.02.2010 r., P 58/08, OTK Seria A 2010 nr 2 poz. 9.
- Wyrok TK z 6.07.2011 r., P 12/09, OTK Seria A 2011 nr 6 poz. 51.
- Wyrok TK z 19.12.2018 r., SK 27/14, OTK Seria A 2019 poz. 5.
- Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, CBOSA.
- Uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, CBOSA.
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Krakowie z 11.06.2003 r., II SA/Kr 552/03, CBOSA.
- Wyrok NSA z 2.07.2003 r., II SA 837/03, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.11.2003 r., II SAB 199/03, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.06.2005 r., OSK 1733/04, CBOSA.
- Wyrok NSA z 3.08.2010 r., I OSK 787/10, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.12.2010 r., I OSK 1774/10, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.12.2011 r., I OSK 1737/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20.03.2012 r., I OSK 2451/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 30.10.2012 r., I OSK 1696/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.02.2013 r., I OSK 2662/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 5.03.2013 r., I OSK 3097/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.05.2013 r., II OSK 269/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 2111/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 19.02.2014 r., I OSK 903/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13.06.2014 r., I OSK 2914/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 9.04.2015 r., I OSK 1057/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 11.06.2015 r., I OSK 596/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10.02.2016 r., I OSK 1321/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18.02.2016 r., I OSK 2259/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 24.02.2016 r., I OSK 2267/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 25.08.2016 r., I OSK 219/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z 6.09.2016 r., I OSK 1172/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.10.2016 r., I OSK 734/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18.11.2016 r., I OSK 1746/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 7.12.2016 r., I OSK 462/15, CBOSA.  
Wyrok NSA z 3.03.2017 r., I OSK 1158/15, CBOSA.  
Wyrok NSA z 17.03.2017 r., I OSK 1504/15, CBOSA.  
Wyrok NSA z 18.10.2017 r., I OSK 3521/15, CBOSA.  
Wyrok NSA z 7.03.2018 r., I OSK 1814/16, CBOSA.  
Wyrok NSA z 9.05.2019 r., I OSK 2158/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 11.06.2019 r., I OSK 1820/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 11.06.2019 r., I OSK 1899/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18, CBOSA.  
Wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 2941/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 9.07.2019 r., I OSK 2354/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 9.07.2019 r., I OSK 2783/17, CBOSA.  
Wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 3401/18, CBOSA.  
Wyrok NSA z 26.02.2020 r., I OSK 3445/18, CBOSA.  
Wyrok NSA z 30.04.2020 r., I OSK 504/19, CBOSA.  
Wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 832/19, CBOSA.  
Wyrok NSA z 25.09.2020 r., I OSK 302/20, CBOSA.  
Wyrok NSA z 16.03.2021 r., III OSK 404/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 19.04.2021 r., III OSK 93/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 14.07.2021 r., III OSK 3200/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 23.06.2022 r., III OSK 4901/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 15.03.2023 r., III OSK 2503/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 18.05.2023 r., III OSK 6686/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 22.09.2023 r., III OSK 5312/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 12.10.2023 r., III OSK 1596/22, CBOSA.  
Wyrok NSA z 17.10.2023 r., III OSK 1559/22, CBOSA.  
Wyrok NSA z 1.02.2024 r., III OSK 1154/22, CBOSA.  
Wyrok NSA z 23.02.2024 r., III OSK 46/23, CBOSA.  
Wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 477/23, CBOSA.  
Wyrok NSA z 25.04.2024 r., III OSK 941/23, CBOSA.  
Wyrok NSA z 22.05.2024 r., III OSK 2900/22, CBOSA.  
Wyrok NSA z 22.05.2024 r., III OSK 117/23, CBOSA.  
Wyrok NSA z 28.06.2024 r., III OSK 2026/23, CBOSA.  
Wyrok NSA z 17.10.2024, III OSK 4938/21, CBOSA.  
Wyrok NSA z 5.11.2024 r., III OSK 578/23, CBOSA.

- Wyrok NSA z 15.11.2024 r., III OSK 747/23, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20.11.2024 r., III OSK 6136/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20.11.2024 r., III OSK 650/23, CBOSA.
- Wyrok NSA z 21.11.2024 r., III OSK 833/23, CBOSA.
- Wyrok NSA z 27.11.2024 r., III OSK 1332/24, CBOSA.
- Wyrok NSA z 18.03.2025 r., III OSK 433/24, CBOSA.
- Wyrok NSA z 20.03.2025 r., III OSK 999/24, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 13.11.2007 r., II SAB/Kr 58/07, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2017 r., II SAB/Wa 565/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.09.2017 r., II SA/Wa 447/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 26.01.2018 r., I SA/Po 1003/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13.09.2018 r., IV SA/Wa 826/18, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 10.01.2019 r., II SAB/Łd 166/18, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z 30.07.2021 r., II SAB/Lu 70/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2022 r., II SA/Wa 3343/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.03.2022 r., III SA/Wa 2604/21, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.09.2022 r., III SA/Wa 210/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 22.11.2022 r., II SAB/Op 52/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 7.12.2022 r., II SA/Sz 856/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 20.01.2023 r., II SAB/Bk 132/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 28.02.2023 r., II SAB/Po 1/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 22.08.2023 r., III SA/Gl 468/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 15.02.2024 r., III SAB/Gd 253/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z 5.06.2024 r., II SAB/Ke 58/24, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.08.2024 r., II SAB/Wa 78/24, CBOSA.



Monografia koncentruje się, najogólniej mówiąc, na zasadach jawności administracyjnej. W szczególności zakresem przedmiotowym badania objęto trzy kategorie praw informacyjnych zakodowanych w aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego, a mianowicie: Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także Ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Podjęty w opracowaniu wysiłek, aby skatalogować i scharakteryzować zasady praw informacyjnych w oparciu o powołane wyżej ustawy, zasługuje na uznanie; jest to problem zarówno ważny, jak i aktualny.

dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

W monografii podjęto udaną próbę omówienia zasad tzw. praw informacyjnych, które wyodrębniono w ramach prawa administracyjnego. Publikacja stanowi istotne uzupełnienie dotychczasowej literatury przedmiotu i ujmuje opisywaną problematykę w sposób nowatorski. Wykorzystuje przy tym aktualną i adekwatną literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo sądowe, a także krajowe, unijne i międzynarodowe regulacje prawne. Na potrzeby przyjętych celów pracy do praw informacyjnych zaliczono prawa typowo informacyjne, tj.: a) prawo dostępu do informacji publicznej, b) prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, c) prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Prawa te mają umocowanie w Konstytucji i wytyczają standard jawności w całym polskim systemie prawnym.

prof. dr hab. Artur Kuś

DOI 10.26399/978-83-66723-98-6

ISBN 978-83-66723-98-6

