Joanna Knapińska¹

Rozumienie prawa dostępu do informacji publicznej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, prawo do informacji, ograniczenie prawa dostępu do informacji, Konstytucja

Keywords: access to public information, the right to information, the limitations of access to information, Constitution

Streszczenie

Dostęp do informacji publicznej stanowi po stronie obywatela konstytucyjne prawo, zaś po stronie władz publicznych obowiązek umożliwienia jego najpełniejszej realizacji. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawierają normy, które te postulaty realizują, jednakże przy ich interpretacji nasuwa się wiele wątpliwości. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest wskazanie tych wątpliwości i próba ich racjonalnej, zgodnej z zamierzeniem ustrojodawcy, interpretacji.

Summary

Understanding the right of access to public information on the grounds of the Constitution of the Republic of Poland

The access to public information creates a constitutional right for the citizens, but at the same time it creates the duty for the public authorities to allow its realisation to the greatest extent. The Polish Constitution involves legal norms which meet these

¹ Autorka jest absolwentką Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie. E-mail: a-knapinska@wp.pl.

requirements, however, doubts arise as to their interpretation. Therefore, the main aim of this paper is to identify these doubts and to aim at their reasonable interpretation, which at the same time would be parallel to the will of the legislator of the constitutional system.

I.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest obecnie standardem we wszystkich krajach demokratycznych. Niezależnie od przyjętych rozwiązań i wybranego modelu prawa państwa te stawiają sobie jeden cel, a jest nim zapewnienie obywatelom możliwie najpełniejszego dostępu do informacji o działaniach władz publicznych. Polska Konstytucja uznaje to prawo za jedną z wolności i składową praw politycznych każdego obywatela polskiego. Regulacja konstytucyjna choć syntetyczna w swej treści, nie tylko pozwala na dość szeroką interpretację, ale też zmusza, przy szukaniu *ratio legis*, do analizy innych norm konstytucyjnych.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, którego ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Z kolei ust. 2 tego artykułu określa, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji), a tryb udzielania informacji, o których

mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, natomiast w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (art. 61 ust. 4 Konstytucji).

Analiza całości regulacji art. 61 Konstytucji może prowadzić do wniosku, iż – z wyjątkiem trybu udzielania informacji, który powinny określać ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy – jest to przepis „kompletny”. Przed wejściem w życie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej², przepis art. 61 Konstytucji mógł być samodzielną podstawą żądania udzielenia informacji o działalności organów. Zgodnie, bowiem z jej art. 8 ust. 2, przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że jeszcze pod rządami Konstytucji z 22 lipca 1952 r., w literaturze tematu wskazywano, iż możliwość jej bezpośredniego stosowania dotyczyła również tych przepisów, w których zakresie przewidziana jest regulacja ustawowa, a ustawa zwykła nie została dotychczas uchwalona³. Wskazywano przy tym, że bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucyjnych, gdy nie wyszła jeszcze ustawa zwykła przewidziana w tych przepisach, jest możliwe wówczas, gdy nie stoi temu na przeszkodzie nieprecyzyjność konstytucyjnych sformułowań, która mogłaby być dowolnie interpretowana przez organy administracyjne⁴. Problem dopuszczalności pierwszeństwa stosowania regulacji zawierających w swej treści prawa o charakterze podmiotowym, jest przedmiotem opracowań również na gruncie obowiązującej Konstytucji⁵. W wyroku z 16 września 2002 r. (syg. akt K 38/01)⁶ Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji, wskazująca na normatywny charakter postanowień w niej zawartych jest ogólną zasadą całego systemu prawa w Polsce. Nie wynika z niej jednak, iż zawiera ona w swej treści zakaz, skierowany do ustawodawcy, normowania materii uregulowanej w Konstytucji przez akty normatywne niższej rangi. Odnosząc się konkretnie do prawa do informacji publicznej Trybunał uznał, iż nie jest tak, że ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w sa-

² T.j. Dz.U. 2015, poz. 2058 ze zm.

³ J. Trzcíński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, „AUW” nr 398, Prawo LXIX, Wrocław 1988, s. 108; P. Sarnecki, *Stosowanie konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3, poz. 97, s. 58.

⁴ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 158–159.

⁵ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

⁶ OTK ZU nr 5A/2002, poz. 59.

mej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – „dookreślenia” zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. O ile zatem w odniesieniu do art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji mamy do czynienia z konstrukcją, która zakłada uzupełniającą jedynie rolę ustawodawcy zwykłego ze względu na wyczerpujące unormowania już na poziomie konstytucyjnym – o tyle art. 61 ust. 4 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji. Tryb ten bowiem nie został w art. 61 Konstytucji unormowany tak całościowo, jak to ma miejsce w odniesieniu do zakresu materialnego oraz granic prawa dostępu do informacji publicznej.

Należy przychylić się również do opinii prof. Andrzeja Szmyta, który stwierdził, iż tylko aktem rangi ustawowej może być regulowana sytuacja prawna obywateli (i innych podmiotów), a więc określenie ich praw i obowiązków, w relacjach zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych (materia zastrzeżona wyłączności ustawy). Zdaniem tego autora powyższa reguła w całej rozciągłości dotyczy także normowania problematyki prawa do informacji (z wyjątkami wskazanymi w samej Konstytucji dotyczącymi regulaminów Sejmu i Senatu)⁷. Biorąc pod uwagę orzecznictwo trybunalskie, uzasadniona jest dalej idąca teza, iż dopuszczalne jest na poziomie ustawy zwykłej uszczegółowienie zasady wyrażonej w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, a uszczegółowienie to może wpływać ograniczająco na jej zakres. Ustawodawca zwykły może stanowić wyjątki, dopuszczone w art. 61 ust. 3 Konstytucji, jednakże w granicach tam wskazanych.

II.

Przepis art. 61 Konstytucji wyznacza granice dopuszczalnej ingerencji w prawo, o którym mowa w ust. 1 i 2, wskazując w ust. 3, że ograniczenie

⁷ A. Szmyt, *Opinie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przebieg Sejmu” 1999, nr 6, s. 67 i n.

może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Biorąc zatem pod uwagę systematykę budowy Konstytucji, można by przyjąć, że art. 61 reguluje zarówno prawo do informacji, jak i wszelkie przesłanki jego ograniczenia, gdyż odmienna interpretacja ust. 3 tego artykułu świadczyłaby o jego funkcji, jedynie jako „przypomnienia”, czy też powtórzenia przez ustrojodawcę wybranych elementów regulacji określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powyższe założenie mogłoby uzasadniać słuszność tezy, zgodnie z którą art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na wartości wskazane w art. 61 ust. 3, tj. określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Wydawać by się mogło, że zaprezentowane wątpliwości są jedynie przyczynkiem do sporów natury akademickiej. Jednakże zaprezentowana wykładnia art. 61 ust. 3 Konstytucji oznacza, nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji w prawo do informacji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą, o których mowa w art. 31 ust. 3), ale może wywoływać konsekwencje znacznie dalej idące. Po pierwsze, art. 61 ust. 3 Konstytucji, ustanawiając zamknięty katalog możliwych ograniczeń prawa do informacji, pomija mechanizm proporcjonalności, który opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego zakresienia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Po drugie, art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”. Wyłączenie stosowania zasady proporcjonalności oznaczałoby, iż w każdym z wymienionych w art. 61 ust. 3 przypadków, nie musiałoby dochodzić do ważenia interesów i wskazywania uzasadnienia dla konieczności zawężenia prawa do informacji. Ponadto, przy takiej interpretacji, można byłoby pominąć konstytucyjny bezwzględny zakaz naruszania istoty prawa (zdanie 2 w art. 31 ust. 3). W tym miejscu war-

to przytoczyć pogląd wyrażony w wyroku z 20 listopada 2012 r.⁸, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopiero wtedy, gdy jakaś dziedzina stosunków nie została objęta szczegółowymi unormowaniami odnoszącymi się do konkretnej „wolności”, to gwarancję swobody działania jednostki można wyprowadzić bezpośrednio z art. 31 Konstytucji. O ile w powyższej sprawie rozstrzygnięcie Trybunału dotyczyło relacji art. 41 ust. 1 do art. 31 ust. 1 Konstytucji, to wydaje się, że tezy zawarte w uzasadnieniu wyroku aktualne są również w kontekście innych praw określonych w Konstytucji.

Jednak, przeciwko takiej wykładni art. 61 ust. 3 wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r.⁹, wskazując, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te bowiem mają w stosunku do siebie charakter komplementarny. W konkluzji uzasadnienia tego wyroku, Trybunał zauważył, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji. Natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji, w szczególności proporcjonalności, wymagań uwarunkowanych standardem demokratycznego państwa prawnego, zakazu ingerowania w istotę prawa podlegającego ograniczeniu. Wzorzec ochrony wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien być, zatem stosowany do oceny każdego przypadku ograniczenia prawa do informacji publicznej (jako gwarantowanego przez Konstytucję)¹⁰. Stanowisko to potwierdzają głosy w doktrynie wskazujące, iż w każdej sytuacji, gdy między pewnymi fragmentami art. 31 ust. 3 Konstytucji a unormowaniem zawartym w przepisie szczegółowym zachodzi stosunek pokrywania się, klauzule szczegółowe stanowią *lex specialis* i wyłączają zastosowanie (danego fragmentu) art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zawsze jednak pozostaną inne elementy art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza „granice ogra-

⁸ Sygn. akt SK 3/12, OTK ZU nr 10A/2012, poz. 123.

⁹ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK ZU nr 3A/2006, poz. 30; tak też wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/15, OTK ZU nr 11A/2015, poz. 186.

¹⁰ M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003.

niczeń”, których nie uwzględniono w przepisie szczegółowym, i które nadal znajdować będą zastosowanie. W powyższym zakresie na pierwszy plan wysunie się więc funkcja gwarancyjna tego przepisu¹¹.

Ponadto, odnosząc się do tej problematyki, już w wyroku z 12 stycznia 1999 r.¹², Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odrębne unormowanie ograniczenia prawa własności, przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działanie, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (Zasady ogólne), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki.

Niezależnie od powyższych rozważań bezsporne jest, iż każda działalność państwa uznającego się za demokratyczne państwo prawa, zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa, musi być proporcjonalna, a zatem nie może wychodzić poza to, co absolutnie konieczne dla osiągnięcia usprawiedliwionego celu, w sposób jak najłagodniejszy dla jednostki, i jednocześnie skutecznie realizujący dany cel. Niemniej jednak, konieczne wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji, nawet przy założeniu niestosowania katalogu ograniczeń prawa do informacji zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadę proporcjonalności i zakaz naruszania istoty prawa wywodzić należy z art. 2 Konstytucji. Pytanie to pozostaje aktualne w kontekście wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż „zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny (niż art. 2) przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami”⁸¹³.

¹¹ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo”, 2001, z. 10, s. 5.

¹² Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2.

¹³ Uchwała 7 sędziów SN z 30 kwietnia 1999 r., sygn. akt III CZP 61/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 201.

Czy odpowiedź na zadane pytania ma znaczenie w stanowieniu i stosowaniu prawa? Pomimo tego, iż sądownictwo administracyjne – co uzasadnione – skupione jest na nadawaniu konkretnych kształtów wielu pojęciom konstytucyjnym i ustawowym z dziedziny dostępu do informacji publicznej i ich stosowaniu w orzekaniu to wydaje się, że ta odpowiedź może mieć jednak znaczenie w wyważaniu konkurencyjnych ze sobą dóbr podlegających ochronie, jak prawo do prywatności, prawo do informacji czy prawo do ochrony danych osobowych.

Również w stanowieniu prawa ma ona znaczenie. Ustawodawca chcąc odpowiedzieć sobie na pytanie na ile dopuszczalne i konstytucyjne jest stosowanie ograniczeń tego prawa (przedmiotowo, zakresowo, terminowo) musiałby najpierw zmierzyć się właśnie z dylematem czy katalog ograniczeń, wskazany w art. 61 ust. 3 Konstytucji, jest jedyny czy raczej należy traktować go jako częściowe powtórzenie ograniczeń, wymienionych w art. 31 ust. 3 (szczególnie w kontekście konieczności przestrzegania zasady proporcjonalności i zakazu naruszania istoty prawa). Odpowiedzi na to pytanie mógł udzielić wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw¹⁴, zaskarżonej w trybie kontroli prewencyjnej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie tej znalazł się przepis przewidujący, że prawo do informacji podlega ograniczeniu – w odniesieniu do wymienionych w nim dokumentów oraz przez pewien ustalony czas – ze względu na ochronę porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz ważnego interesu gospodarczego państwa. Niestety dokonana przez Trybunał Konstytucyjny ocena dotyczyła jedynie prawidłowości procesu legislacyjnego, nie odnosiła się natomiast do materialnej treści ograniczeń prawa do informacji publicznej¹⁵.

Odpowiedź ta miałaby również znaczenie w przypadku próby reakcji ustawodawcy na realizację prawa dostępu do informacji publicznej, które powoduje konieczność podjęcia uciążliwych lub nieproporcjonalnych działań uniemożliwiających normalne funkcjonowanie urzędu obsługującego organ władzy publicznej (tzw. nadużycie prawa do informacji publicznej). Ograniczenie to jest stosowane w państwach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, gdzie w ustawie,

¹⁴ Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

¹⁵ Wyrok TK z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11, OTK ZU nr 4A/2012, poz. 40.

która w pełni weszła w życie w 2005 r. zapisano, iż organy publiczne mają prawo odmówić udostępnienia informacji publicznej, jeśli uznają, iż celem wniosku nie jest uzyskanie informacji a ma on jedynie „być dokuczliwy”¹⁶.

Należy w tym miejscu zgodzić się z głosami doktryny, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym i może zostać ograniczone przez ustawę ze względu na konieczność zagwarantowania innego prawa. Jak twierdzi Karolina Miksa „nie jest to równoznaczne z bezwzględnym dostępem do każdej informacji”¹⁷. Wszelkie ograniczenia mogą stanowić jedynie wyjątki, które wymagają uzasadnienia na gruncie Konstytucji i muszą się mieścić w granicach ingerencji władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych, wyznaczonych zarówno przez art. 61 jak i przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. „Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc nikt i z jakiegokolwiek przyczyny nie może być w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym – także w odniesieniu do prawa do uzyskiwania informacji – dyskryminowany”¹⁸.

III.

Jak wskazano wyżej art. 61 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów [...]. Choć nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę”¹⁹, w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w publikacjach naukowych wielokrotnie wyrażana była zasada powszechnego dostępu do informacji publicznej, którą należy interpretować na korzyść wykonującego prawo²⁰. Zdaniem sądów, prawo dostępu do in-

¹⁶ Freedom of Information Act 2000.

¹⁷ K. Miksa, *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 89.

¹⁸ A. Bałaban, *Opinie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 62 i n.

¹⁹ Wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK ZU nr 5A/2002, poz. 59.

²⁰ Wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05039159BA> (31.08.2016).

formacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych, gdyż ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu podejmowania decyzji przez władze publiczne umacnia, bowiem, demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji²¹.

Przeważa również pogląd, iż „prawo do informacji” może być realizowane w różnych formach, a Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich, co nie wyczerpuje pełnego katalogu możliwości²². Przyjmując słuszność argumentacji, iż wyraz „informacja” obejmuje swoim znaczeniem dużo szerszy zakres pojęciowy niż wyraz „dokumenty”²³, podkreślenia wymaga, że:

„dokument” – nawet w szerokim tego słowa rozumieniu – jest przede wszystkim podstawowym nośnikiem „informacji” publicznej²⁴,

przy zastosowaniu literalnej wykładni art. 61 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia”, można przyjąć, że ust. 1, stanowi ogólną normę gwarantującą „prawo do uzyskiwania informacji”, podczas gdy ust. 2 tego artykułu materializuje to prawo poprzez wskazanie „dostępu do dokumentów” i „wstępu na posiedzenia”.

Za tak postawioną tezę opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 23 listopada 2010 r.²⁵, w którym stwierdził, iż „Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 i 2 określa materialne prawo do informacji oraz jego zakres. Daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funk-

²¹ Wyrok NSA z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C3BDED3F80> (31.08.2016).

²² 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, nr 4, s. 16 i n.

²³ Wyrok NSA z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1797/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A20F75F73C> (31.08.2016).

²⁴ Wyrok NSA z 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 678/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9621463FA6> (31.08.2016).

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2010 r., sygn. akt. II SA/Wa 927/10.

cje publiczne [...]. Przepis ten jest komentowany, jako określający w sposób jednoznaczny formę dostępu do informacji, jedynie poprzez wgląd w dokumenty oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów zobowiązanych do udzielenia informacji, co oznaczałoby, że ustanawiając konstytucyjne prawo do informacji publicznej, ustrojodawca przyjął rozwiązanie podobne do już istniejących w innych państwach, oparte na koncepcji wglądu obywateli w dokumenty publiczne”.

Na niekorzyść powyższej tezy może przemawiać brzmienie ust. 3 w art. 61 Konstytucji, który stanowi o „ograniczeniu prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2”. Tak sformułowany przepis z jednej strony może sugerować, iż zakresy ustępów 1 i 2 jednak się nie pokrywają. Jednakże z drugiej strony użycie przez ustrojodawcę zwrotu „ograniczenie prawa” a nie „ograniczenie praw” może prowadzić do wniosku, iż jest to jedno „prawo do uzyskiwania informacji” realizowane w dwóch formach: „dostęp do dokumentów” i „wstęp na posiedzenia”.

Zatem, z literalnego brzmienia cytowanych wcześniej przepisów Konstytucji wynikać może zamknięty katalog form realizacji prawa do uzyskania informacji. Oczywiście, pozostaje jeszcze kwestia zdefiniowania pojęć konstytucyjnych, jednakże już w tym miejscu, w świetle zaprezentowanych stanowisk, rozstrzygnięcie kwestii zakresu przedmiotowego prawa do informacji na gruncie samej Konstytucji ma doniosłe znaczenie w kontekście określenia katalogu form realizacji tego prawa, również na gruncie ustawy zwykłej.

Z kolei odnośnie „trybu udzielania informacji”, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, warto przytoczyć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, określające go mianem dyrektyw proceduralnych, wskazujących sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji. Poza dyrektywami proceduralnymi, choć o charakterze uzupełniającym, istotne znaczenie mają również uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych, bez których urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe.

Mając na uwadze materię przekazaną, zgodnie z art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji, do uregulowania w ustawie należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy za słuszną należy uznać tezę, iż wszystkie przepisy „pozatrybowe” oraz te niedotyczące ograniczenia prawa dostępu do informacji, w grani-

cach wyznaczonych przez Konstytucję, wprowadzone do ustawy o dostępie do informacji publicznej, mogą budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, gdyż albo zawężają przepisy Konstytucji, albo bezzasadnie, w sposób nieuprawniony, je rozszerzają²⁶. Jako przykład takiej „niespójności” wskazać należy art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który przyznaje prawo do informacji publicznej każdemu, formułując zakres podmiotowy ustawy w sposób szerszy niż ma to miejsce w Konstytucji, która ukształtowała prawo do informacji, jako prawo obywatelskie. Podkreślenia wymaga, iż podmiotem prawa do informacji, na gruncie Konstytucji, pozostaje wyłącznie „obywatel” Rzeczypospolitej Polskiej, a nie „każdy”, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, bądź jego braku. Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej zostało przyznane obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, jako że dostęp do takich informacji warunkuje ich racjonalne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, a także ułatwia społeczną kontrolę nad procesami sprawowania władzy²⁷.

Uzasadnienia dla przyznania prawa do uzyskania informacji właśnie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, można doszukiwać się m.in. w art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, oraz w jej art. 4 ust. 1, wskazującym, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, czytaj „ogółu obywateli”. Tym samym, jak można domniemywać, sposób określenia zakresu podmiotowego tego prawa w Konstytucji nie pozostaje bez związku z jakimkolwiek interesem, gdyż w tym przypadku interes obywatela ujawnia się np. w świadomym uczestniczeniu w życiu publicznym. O sposobie takiego a nie innego ukształtowania zakresu podmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji, zadecydować mogła również potrzeba ochrony innych dóbr konstytucyjnych, takich jak np. bezpieczeństwo publiczne, których wartość mogła okazać się przewyższająca nad wartością dobra w postaci przyznania prawa do uzyskiwania informacji każdemu, bez ograniczeń. Niezależnie od regulacji konstytucyjnej, art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie

²⁶ Uchwała 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r. sygn. akt I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005 4 poz. 63.

²⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 83; wyrok WSA w Poznaniu z 9 lutego 2007 r., IV SA/Po994/06.

do informacji publicznej nie zezwala na żądanie od osoby wykonującej prawo do informacji wykazania interesu prawnego lub faktycznego, co oznacza, że każdy może domagać się udostępnienia informacji publicznej, nie uzasadniając w żaden sposób swego żądania²⁸.

Z powyższych względów, rozszerzenie w ustawie o dostępie do informacji publicznej zakresu podmiotowego prawa do informacji może rodzić obawy dotyczące zgodności z Konstytucją ww. przepisów ustawy. Oczywiście należy zauważyć, iż w orzecznictwie i doktrynie odchodzi się od tradycyjnego podejścia do praw i wolności obywatelskich określonych w Konstytucji a przypisanych jedynie obywatelom RP. Aktualne, dość poważne odstępstwa w tym względzie są konsekwencją integracji europejskiej oraz wprowadzenia instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej, a co za tym idzie przyjęcia fundamentalnej dla funkcjonowania UE swobody przepływu osób. Już w opinii Rady Legislacyjnej z 26 maja 1999 r.²⁹ czytamy, iż „przyznanie w Konstytucji RP pewnych praw obywatelom polskim wyznacza jedynie standard minimalny. Dopuszczalne jest, więc rozszerzenie ustawy zwykłą tych praw na inne osoby”. Rada Legislacyjna postulowała wówczas rozszerzającą, a nie zawężającą interpretację art. 62 ust. 1 Konstytucji, co pozwoliło na postawienie tezy, że przyznanie w wyborach samorządowych praw wyborczych obywatelom UE stale zamieszkującym w Polsce, a niebędących obywatelami polskimi, nie stanowi naruszenia tego przepisu Konstytucji. Do podobnej konkluzji doszła Rada Legislacyjna w swojej opinii z 14 września 2012 r., która to opinia dotyczyła możliwości partycypacji „nieobywateli” w działających w Polsce partiach politycznych (art. 11 ust. 1 Konstytucji). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r.³⁰ stwierdził, iż „nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. Nie mniej jednak aktualne pozostają wątpliwości dotyczące rozszerzenia przez ustawę o dostępie do informacji publicznej w stosunku do Konstytucji zakresu podmiotów, którym przysługuje

²⁸ A. Niżnik-Mucha, *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, [w:] CASUS, 2008, Teza nr 3 90369/3.

²⁹ Opinia Rady Legislacyjnej z 26 maja 1999 r. o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2.

³⁰ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK ZU nr 5A/2005, poz. 49.

prawo do informacji publicznej. Ustawa jak się wydaje pominęła cele, jakie przyświecały ustrojodawcy, przyznającemu prawo do informacji określonej kategorii podmiotów. Jedynie na marginesie należy stwierdzić, iż w dotychczasowym orzecznictwie sądy administracyjne stosowały wykładnię daleko rozszerzającą przytoczony przepis, uznając, że skoro – na gruncie ustawy – prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu (nie tylko obywatelowi), to do kręgu uprawnionych zaliczyć należy zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, niemające osobowości prawnej³¹.

IV.

Zważywszy na fakt, iż dostęp do informacji publicznej definiowany jest, jako narzędzie służące realizacji przez obywateli najważniejszej zasady konstytucjonalizmu demokratycznego, wskazane wyżej wątpliwości należałoby traktować jednak „proobywatelsko”, nawet w tym ww. szerokim znaczeniu. Niemniej jednak nie należy tracić z pola widzenia innych wartości, o których wspomniane było wyżej. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych prowadzi, do co najmniej dwóch wniosków: po pierwsze, obywatele są coraz bardziej świadomi swoich praw, i coraz częściej sięgają po to narzędzie aby uzyskać interesujące ich informacje, a po drugie, brakuje jednolitej linii orzeczniczej. Przyczynę braku ugruntowanej linii orzeczniczej w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej upatrywałabym jednak, nie w braku precyzji przepisów konstytucyjnych, ale w wieloznaczności pojęć i niespójności przepisów występujących w ustawie o dostępie do informacji publicznej³². A z tą wieloznacznością i niespójnością trudno uporać się samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu³³.

³¹ Postanowienie NSA z 18 lutego 2010 r. sygn. akt II SAB/Wa 197/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4C28514AB5> (31.08.2016); wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r. sygn. akt II SAB 391/03.

³² O wątpliwościach na tle ustawy – B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2011.

³³ Niedawny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję prezesa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie dostępu do informacji publicznej sygn. akt II SA/WA 1510/15.

Literatura

- Bałaaban A., *Opinie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulat „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Dolnicki B., Cybulska R., *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo”, 2001, z. 10.
- Kłaczynski M., Szuster S., *Dostęp do informacji publicznej*. Komentarz, LEX/El, 2003.
- Miksa K., *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.
- Niznik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „CASUS”, 2008, Teza nr 3 90369/3.
- Sarnecki P., *Stosowanie konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze”, 1988 z. 3.
- Szmyt A., *Opinie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 1999, nr 6.
- Trzeciński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, „AUW” nr 398, Prawo LXIX, Wrocław 1988.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków, 2003.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.