

MAŁGORZATA JAŚKOWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

O POJĘCIU INFORMACJI PUBLICZNEJ RAZ JESZCZE

1. WPROWADZENIE

Realizując zasadę jawności władzy publicznej ustrojodawca polski stworzył jej podstawy w Konstytucji RP¹, głównie w art. 61, określając w nim prawo dostępu do informacji o działalności szeroko rozumianych podmiotów publicznych oraz wskazując jego zakres przedmiotowy, podmiotowy i charakter prawny. Zaliczył je przy tym do praw politycznych, podkreślając w ust. 1, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje w świetle Konstytucji 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. Wyznaczył w ten sposób pojęcie informacji będącej jego przedmiotem, którą z racji jej publicznego odniesienia określam jako informację publiczną mimo że w konstytucji nie użyto bezpośrednio takiego pojęcia². Jednocześnie

¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Podobnie informację o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 Konstytucji określa M. FLORCZAK-WĄTOR, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019, «Lex» komentarz do art. 61.

kwestie trybu udzielania tego typu informacji miały być uregulowane w ustawie, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu w ich regulaminach (ust. 4). Podstawowym aktem ustawowym regulującym dostęp do informacji publicznych stała się przy tym ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³. W niej zatem dopiero użyto bezpośrednio przedmiotowego pojęcia. Nie budzi jednak wątpliwości, iż ustawa ta miała stanowić realizację ust. 4 art. 61 Konstytucji, i odnosiła się do określonych w Konstytucji informacji. W art. 1 ust. 1 ustawy wskazano przy tym, że: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Zawierała ona następnie w art. 6 wyliczenie przykładowego katalogu takich informacji, nie miało ono jednak, na co wskazywało zawarte w tym artykule wyrażenie „w szczególności”, charakteru zamkniętego.

Na tle tych sformułowań rozgorzała żywa dyskusja co do pojęcia informacji publicznej użytego w ustawie, dotycząca głównie jej zakresu przedmiotowego. W literaturze i orzecznictwie pojawiły się bowiem dwa podstawowe sposoby ujmowania tego zagadnienia. Pierwsze z nich podmiotowe (a w istocie podmiotowo-przedmiotowe) nawiązuje do treści art. 61 Konstytucji RP. Jego zwolennicy stoją na stanowisku, że nie można określenia „sprawa publiczna”, zawartego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. interpretować w oderwaniu od art. 61 Konstytucji RP. Wskazywano, że art. 61 odnosi się do każdej działalności podmiotów publicznych, bez względu na to, kogo taka działalność dotyczy. Stąd w ich rozumieniu pojęcie sprawy publicznej nie dotyczy tylko zbiorowości, ale obejmuje również sprawy indywidualne, rozpatrywane przez podmioty publiczne. Podkreślano w ten sposób związek pomiędzy informacją o działalności podmiotów publicznych, użytym w art. 61 Konstytucji RP, a pojęciem informacji publicznej, o którym mowa w u.d.i.p. Zauważano, że takie ujmowanie pojęcia informacji publicznej nie narusza prywatności osób trzecich, gdyż zakwalifikowanie jakiejś informacji jako publicznej, nie oznacza jeszcze automatycznie jej udostępnienia. Nie jest to jednocześnie

³ Dz.U. Nr 112, poz. 1198, obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm., dalej: u.d.i.p.

sprzeczne z wymogami wynikającymi z ust. 3 art. 61 Konstytucji RP, w świetle którego: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”⁴. Takie ujęcie zabezpiecza natomiast prawo do informacji wynikające z art. 61 Konstytucji RP, poprzez procesową ochronę wnioskodawcy, który zamierzałby skorzystać z takiego prawa. Pociąga bowiem za sobą określone obowiązki organów publicznych, wynikające z u.d.i.p., między innymi wymóg zachowania odpowiedniej formy działania, to jest w przypadku odmowy udostępnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej, zawierającej między innymi wskazanie podstawy prawnej a także uzasadnienie prawne i faktyczne.

Takie szerokie podejście jest też w istocie przyjmowane, choć z pewnymi zastrzeżeniami, przez autorów rozróżniających pojęcie prawa do informacji publicznej od pojęcia dostępu do tej informacji⁵. Traktują oni bowiem podobnie informację, która może stanowić przedmiot takiego prawa, czy dostępu. Przy dostępie odwołują się oni co prawda do sprawy publicznej, ale ujmują w jej zakresie wszystko co dotyczy funkcjonowania władzy publicznej⁶. Jednocześnie podkreślają, że aby

⁴ Takie stanowisko zostało zaprezentowane w wystąpieniu na Konferencji Sędziów NSA, por. M. JAŚKOWSKA, *Dostęp do informacji publicznych. Zagadnienia wybrane. Materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 14-16 października 2002 r.*, Warszawa 2002 r., s. 10 i n., oraz w publikacji, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26-28, czy *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, «KPP» 12.3/2012, s. 60 i n. Za podmiotowym ujęciem opowiada się też G. SIBIGA, *Zakres stosowania przepisów dostępowych [w:] Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. SIBIGA, Warszawa 2014, s. 20; 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. 90.

⁵ Takiego rozróżnienia dokonuje M. BERNACZYK, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 29, choć niekiedy używa tych terminów zamiennie.

⁶ Por. M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 351, powołujący się w tej mierze na niepublikowaną opinię A. Szyta w sprawie sporządzania i udostępniania protokołów oraz

uwolnić system od problemów należałoby przyjąć szersze rozumienie informacji publicznej jako każdej informacji posiadanej przez władze publiczne niezależnie od postaci jej utrwalenia⁷.

Należy przy tym zauważyć, że na tle art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu utożsamiane jest z prawem do informacji, gdyż zgodnie z jego brzmieniem: „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej *prawem do informacji publicznej*”.

Oznacza to w konsekwencji, że informacja publiczna, która może być udostępniana na zasadach i trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej i która w świetle art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi przedmiot prawa dostępu powinna być rozumiana szeroko i być wiązana z informacją posiadaną przez władze publiczne, a w określonym zakresie, wynikającym z art. 4 ustawy, także przez inne podmioty. Takie pojęcie podmiotowe zostało co do zasady zaaprobowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny już bowiem od samego początku przyjął w tej mierze bardzo szerokie ujęcie, traktując jako informację publiczną każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁸. Dominuje ono też nadal w orzecznictwie, na co wskazują chociażby coroczne Informacje NSA o działalności sądów administracyjnych⁹.

sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Prezydium Sejmu i obrad Konwentu Seniorów z 20 lutego 2013, BAS WAUiP 364/13.

⁷ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 17.

⁸ Por. wyroki NSA z 30 października 2002 r., II SAB 181/02 i II SA 1956/02 oraz II SA 2036-2037/02, «CBOSA». Powoływane dalej orzeczenia bez wskazanego miejsca publikacji pochodzą z tejże bazy.

⁹ Pogląd ten wynika z dokonanej pełnej analizy orzeczeń NSA od początku stosowania u.d.i.p. Dawła im wyraz w publikacjach, przykładowo M. JAŚKOWSKA, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych* (wybrane problemy), «ZNSA» 1/2014 s. 9, czy w powoływanym już artykule, *Pojęcie informacji publicznej*, gdzie na s. 61-64 przytacza przykłady wyroków odzwierciedlających definicję podmiotową. Nie zaprzecza temu okazjonalne, choć coraz częstsze odwoływanie się do definicji przedmiotowej. Stąd trudno podzielić pogląd M. BERNACZYKA,

To ujęcie podmiotowe wymaga jednak obecnie pewnego sprecyzowania. W literaturze zwrócono bowiem uwagę na konieczność szerokiego traktowania pojęcia działalności organów władzy publicznej, które powinny być przedmiotem informacji publicznej. Wskazując na wolnościowy charakter uzyskiwania takich informacji Michał Bernaczyk podkreślał, że odnoszą się one zarówno do wąsko rozumianych działań, jak i zaniechań. Obejmują też w istocie wszelkie czynności podejmowane przez władze publiczne niezależnie od podstawy i prawnej formy działania tych podmiotów, także gdy nie mieszczą się one w normie kompetencyjnej¹⁰. Nie do końca odpowiada temu orzecznictwo sądowe. Zdaniem M. Bernaczyka sądy administracyjne niesłusznie eksponują bowiem, że przedmiotem informacji publicznej mogą być tylko takie działania, które wynikają z normy kompetencyjnej. Tymczasem prawo to odnosi się również do bezprawnych czynności, wykraczających poza właściwość organu, czy tylko pozorujących wykonanie kompetencji¹¹. W pełni aprobując to stanowisko zauważyć jednak należy, że odwołanie się w orzecznictwie do kompetencji organów związane było z działaniami jednostek, nie będących klasycznymi organami publicznymi i miało na celu rozróżnienie zadań publicznych, mogących być przedmiotem dostępu do informacji i zadań, nie mających takiego charakteru. Było zatem konsekwencją ograniczenia zawartego w art. 61 Konstytucji RP według którego niektóre podmioty są zobowiązane tylko „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Stąd wyroki z 30 października 2002 r., powoływane w przyp. 7, które ukształtowały szerokie pojęcie informacji publicznej i dostępu do niej posługując się pojęciem kompetencji odnosiły się do działań tej drugiej

Prawo..., s. 356, iż sądownictwo administracyjne nie przyjęło w zasadzie podmiotowego ujęcia. W najnowszych orzeczeniach odwołuje się do definicji podmiotowej np. wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r. I OSK 920/18, wyrok NSA z 19 grudnia 2019 r. I OSK 238/19, wyrok NSA z 14 stycznia 2020 r. I OSK 2110/18.

¹⁰ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 307-312.

¹¹ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 312, 360, 474.

grupy¹². Definicja ta rozpowszechniła się jednak w orzecznictwie i odnoszona jest do różnych podmiotów. Dlatego z uwagi na konieczność precyzji uznaję zastrzeżenia M. Bernaczyka, iż przy wskazywaniu zakresu pojęcia informacji publicznej i dostępu do takich informacji należy unikać odwoływania się do kompetencji organów a pojęcie działania winno odnosić się także do zaniechania.

Obok ujęcia podmiotowego, zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze, zaczęło jednak pojawiać się określenie przedmiotowe informacji publicznej, nawiązujące do pojęcia sprawy publicznej¹³. Wskazywano, iż w jej zakresie nie mieszczą się sprawy prywatne, niepubliczne, osobiste¹⁴. Na tym tle dokonywano też podziału na dokumenty publiczne, stanowiące informację publiczną, oraz dokumenty prywatne, nie mające takiego charakteru¹⁵. Takie podejście pojawia się przykładowo w wyroku NSA z 7 października 2009 r. (I OSK 209/09)¹⁶ czy wyroku NSA z 20 września 2018 r. (I OSK 1359/18)¹⁷. Powoduje ono w konsekwencji wyłączenie spod reżimu u.d.i.p. dokumentów prywatnych¹⁸. Niekiedy jest ono przyjmowane przez sądy administracyjne mimo formalnego

¹² Wskazywały bowiem, że, w świetle art. 1 ust. 1 ustawy i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona 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 tych kompetencji.

¹³ M. CHMAJ, [w:] M. CHMAJ, M. BIDZIŃSKI, P. SZUSTAKIEWICZ, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010 s. 20, por. też IDEM, [w:] M. BIDZIŃSKI, M. CHMAJ, P. SZUSTAKIEWICZ, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*², Warszawa 2015, s. 6-7, czy A. PISKORZ-RYŃ, *Dostęp do informacji publicznej – Zasady konstrukcyjne ustawy*, «KPP» 2.4/2002, s. 188-190.

¹⁴ M. JABŁOŃSKI, *Udośćnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151; P. SITNIEWSKI, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s.15 czy 20.

¹⁵ B. KRUPA, *Informacja publiczna jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2011, s. 20.

¹⁶ «Lex» nr 573260.

¹⁷ «Lex» nr 2554828.

¹⁸ Por. wyrok NSA z 9 czerwca 2011 r., I OSK 431/11.

odwoływania się do szerokiego, dominującego w orzecznictwie ujęcia podmiotowego¹⁹.

O ile początkowo to drugie ujęcie występowało sporadycznie, to od 2018 r. zaczęło się ono pojawiać w orzecznictwie sądów administracyjnych coraz częściej. Stąd z zakresu pojęcia informacji publicznej wyłączano sprawy indywidualne konkretnego podmiotu²⁰, sprawy określone ad personam, w tym oceny okresowe urzędników i pracowników służby cywilnej²¹. Autorzy uzasadnień dokonywali przy tym szerokiej analizy zwrotu „sprawa publiczna” i skupiali się na jego charakterystyce. I tak w wyroku NSA z 9 lipca 2019 r. (I OSK 2419/17)²² stwierdzono, że: „Kryteria określające, że żądana informacja ma charakter publiczny, zawarto w art. 6 u.d.i.p., statuującego rodzaje informacji, które dotyczą spraw publicznych. Przepis ten jest rozwinięciem art. 1 u.d.i.p., łączącego pojęcie *informacja publiczna* z pojęciem *sprawa publiczna*, a zatem przedmiotem informacji musi być sprawa publiczna związana z funkcjonowaniem Państwa”. Warto przy tym zauważyć, że we wspomnianym wyroku wyłączono spod pojęcia informacji publicznej skargi składane przez indywidualne podmioty w trybie skarg i wniosków. Do ujęcia przedmiotowego odwołał się również WSA w Szczecinie w wyroku z 28 listopada 2019 r. (II SAB/Sz 87/19)²³, wskazując, że: „Jedynie informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Określenia istoty pojęcia *sprawa publiczna* powinno się dokonywać na podstawie kryterium interesu ogólnego i jednostkowego. Sprawami publicznymi

¹⁹ Por. wyrok NSA z 9 czerwca 2011 r., I OSK 431/11, «CBOSA». Takie niekonsekwentne stanowisko pojawia się też niekiedy w literaturze. I tak P. SZUSTAKIEWICZ, *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2014, s. 43, mimo formalnego odwoływania się do ujęcia podmiotowo-przedmiotowego oraz podkreślania, że nie jest ważne czy sprawa dotyczy dużej liczby osób, czy ma charakter indywidualny, wyłącza z jego zakresu co do zasady sprawę prywatne. Utożsamia zatem pojęcie informacji publicznej z przesłankami odmowy dostępu do takiej informacji.

²⁰ Por. wyrok NSA z 20 września 2018 r. I OSK 1359/18.

²¹ Wyrok NSA z 18 września 2018 r. I OSK 2434/16.

²² «Lex» nr 2703636.

²³ «Lex» nr 2753481.

nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu”.

Wydaje się, że takie zwężające ujmowanie informacji publicznej powodowane jest różnymi przyczynami. Przede wszystkim jest to wynikiem braku rozróżnienia granic pojęcia informacji publicznej i przesłanek jej odmowy. Sprzyja temu niewątpliwie niezbyt jasne, tautologiczne określenie tej informacji w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., występujące niekiedy zjawisko nadużywania tego prawa oraz zwrot legislacji w kierunku upowszechniania urzędowych sposobów udostępniania informacji, w tym przez różnego rodzaju rejestry publiczne. Na te obiektywne przyczyny nakładają się dodatkowo pewne subiektywne tendencje odwrotu od szeroko pojmowanej jawności życia publicznego.

Niektóre z tych przyczyn dostrzegają i akcentują także sądy administracyjne. W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 sierpnia 2019 r. (II SA/Go 597/18)²⁴ zauważono, że: „W nawiązaniu do powołanych przez skarżącego poglądów wskazać też należy, że w orzecznictwie po początkowym okresie bardzo liberalnego ujęcia prawa do informacji, praktyka zaczęła dostrzegać wypaczenia tej instytucji sprowadzające się do nadużywania tego prawa lub choćby angażowania administracji w rozpatrywanie spraw dotyczących udzielenia informacji publicznej w stopniu zakłócającym jej podstawowe działanie”.

Nawiązywanie w literaturze i orzecznictwie do wąskiego przedmiotowego pojęcia informacji publicznej uważam obecnie za największe zagrożenie dla zasady jawności. Stąd postanowiłam po raz kolejny wypowiedzieć się w tej sprawie. Uważam bowiem, że na tle art. 1 u.d.i.p. pojęcie informacji publicznej powinno być interpretowane w znaczeniu podmiotowym, wynikającym z art. 61 Konstytucji R.P. Informacja publiczna, ujmowana jako informacja o sprawach publicznych, powinna być zatem rozumiana jako informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem

²⁴ «Lex» nr 2717884.

Skarbu Państwa. W tym rozumieniu pojęcie informacji publicznej, informacji o sprawach publicznych i informacji o szeroko rozumianej działalności podmiotów publicznych jest na tle prawa do uzyskiwania takiej informacji tożsame i obejmuje informacje o działalności (a także braku działań) podmiotów publicznych. Prawo dostępu do takiej informacji realizowane na podstawie u.d.i.p. powinno uwzględniać zatem jej szerokie ujęcie. Tego typu koncepcję prezentowałam już wcześniej, z uwagi jednak na pojawiające się coraz częściej tendencje ograniczające dostęp do informacji publicznej, w szczególności w najnowszym orzecznictwie, chciałabym szerzej uzasadnić to stanowisko i przedstawić główne argumenty przemawiające na rzecz szerokiego ujmowania informacji publicznej przy dostępie do takiej informacji.

Uważam, że za tego typu wykładnią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przemawiają zarówno standardy międzynarodowe, jak i konstytucyjne, wskazujące na zakres prawa do informacji publicznej, w tym jej przedmiot, a także argumenty celowościowe i wewnątrzsystemowe. Celem artykułu jest zatem weryfikacja tezy o konieczności szerokiego ujmowania informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w świetle tak rozumianych standardów. Weryfikacja ta dokonywana jest przy zastosowaniu metody prawnoporównawczej i formalno-dogmatycznej, uwzględniającej poza strukturą normatywną także aspekty systemowe i celowościowe. Z uwagi na zróżnicowaną terminologię oraz związek pomiędzy prawem do informacji publicznej a będącą jego przedmiotem informacją analizą objęte zostały zarówno standardy odnoszące się do prawa do informacji publicznej, jak i prawa do informacji w ogóle, a także te, które bezpośrednio dotyczą samego pojęcia informacji publicznej. W tekście starałam się przy tym wyraźnie określić jakiej kwestii dotyczy omawiany standard i w jaki sposób wpływa on na pojęcie informacji publicznej.

2. STANDARDY MIĘDZYNARODOWE I UNIJNE. ASPEKT PRAWNOPORÓWNAWCZY

Na rzecz szerokiego ujmowania informacji publicznej przemawia po pierwsze aspekt porównawczy, w tym standardy wynikające ze

zobowiązań będących konsekwencją udziału Polski we wspólnocie międzynarodowej ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej. Standardy te pochodzą zatem z prawa międzynarodowego tworzonego na szczeblu powszechnym, jak i partykularnym, zwłaszcza regionalnym. Ich podstawą są zarówno tradycyjne źródła tego prawa, w tym głównie traktaty, uwzględniają one jednak również różnego typu miękkie regulacje normatywne, a ponadto niektóre standardy niewiążące pochodzące z działań ośrodków pozarządowych²⁵. W literaturze podkreśla się co prawda dużą samodzielność państw członkowskich w kwestii dostępu do informacji, zwraca się też uwagę, że nawet uczestnictwo w UE nie pociąga za sobą, jak dotąd obowiązku harmonizacji przepisów dostępowych, jest nią bowiem jedynie objęty dostęp do informacji w celu jej ponownego wykorzystania²⁶, nie oznacza to jednak braku jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie. Stąd zarówno Grzegorz Sibiga, jak i inni autorzy powoływanej powyżej publikacji odwołują się w samym jej tytule do istniejących w tej mierze standardów. Podobne stanowisko zajmuje też w istocie Michał Bernaczyk. Zauważa on co prawda, że obecnie można jedynie mówić o ustaleniu minimalnego standardu w dziedzinie proaktywnego, bezwnioskowego udostępniania informacji, w zakresie dostępu wnioskowego mamy zaś do czynienia ze ścieraniem się różnych koncepcji²⁷. Następnie jednak dokonując analizy art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, przyjętej 10 grudnia 1948 r.²⁸, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.²⁹ oraz działalności

²⁵ Tak C. MIK, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, XI: *Standardy europejskie*, red. C. MIK, Warszawa 2016 s. 2.

²⁶ G. SIBIGA, *Wprowadzenie*, [w:] *Główne problemy...*, s. 6.

²⁷ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 42, por. też s.136.

²⁸ „Każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i wypowiedzi; prawo to obejmuje nieskrępowaną swobodę posiadania poglądów oraz poszukiwania, otrzymywania oraz rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”, <https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

²⁹ „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji

stałego organu ONZ Komitetu Praw Człowieka, stwierdza, że Komitet dość szeroko w aspekcie podmiotowym określił w tym zakresie standard ochrony prawnej. Uznał bowiem jako podmioty zobowiązane nie tylko organy publiczne wszystkich władz państwa, lecz także w pewnych okolicznościach „podmioty półpaństwowe”. Komitet ten wskazał też konkretne sposoby wdrożenia prawa do informacji w krajowych porządkach prawnych³⁰. Z tych aktów autor ów wywodzi następnie status prawa do informacji jako podstawowego prawa człowieka, co pociąga oczywiście za sobą określone konsekwencje³¹, w tym odnośnie pojęcia informacji publicznej będącej przedmiotem tego prawa. Podobnie w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy, można doszukiwać się takich standardów w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³². Na jej tle szeroko bowiem traktuje się wolność otrzymywania i przekazywania informacji uznając art.10 jako źródło dostępu do informacji posiadanych przez państwo, ponieważ prawo do informacji stanowi refleks wolności wymiany informacji³³. Takie podejście występuje też w orzecznictwie ETPCz, choć w obecnym stadium jego rozwoju wolność otrzymania informacji nie może być uznana za źródło generalnego roszczenia wobec władz publicznych o dostęp do nieupublicznionych informacji³⁴. Podkreśla się w nim jednak

i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz.167, w szczególności art. 19 ust. 2.

³⁰ Szerzej M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 114-117.

³¹ Por. *Ibidem*, s. 112 i n. Taki charakter prawa do informacji nadają też inni autorzy, np. J. TACZKOWSKA-OLSZEWSKA, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 20 i n.

³² Sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), w szczególności ust. 1: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”.

³³ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 128.

³⁴ Por. M. BALCERZAK, *Kategoria jawności i prawo do informacji z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*,

prawo dostępu do informacji. Znalazło to wyraz między innymi w orzeczeniu ETPCz. z 14 kwietnia 2009 r. (final 14 lipca 2009 r.) *Társaság a Szabadságjogokért*, odnoszonym co prawda do mediów i pokrewnych instytucji, gdzie wypowiedziano się jednak na rzecz szerokiego dostępu do informacji publicznej, znajdującej się w zasobach państwa, o ile nie narusza to prywatności osób trzecich³⁵. Z kolei w sprawie *Guseva v. Bułgaria*³⁶ doszło w istocie do ukształtowania nowych standardów europejskich na rzecz rozszerzającej interpretacji wolności otrzymywania informacji jako prawa do informacji³⁷.

Natomiast Konwencja o dostępie do dokumentów urzędowych z 18 czerwca 2009 r. (tzw. konwencja z Tromsø)³⁸ może być jedynie przejawem pewnych tendencji w odniesieniu do prawa do informacji, nie została ona bowiem jak dotąd przyjęta przez wymaganą liczbę państw, ani ratyfikowana przez Polskę. Konwencja ta pozostawia sygnatariuszom wybór co do zakresu związania krajowych podmiotów publicznych obowiązkiem upowszechniania informacji. Jednocześnie jednak wskazuje, że wszystkie dokumenty urzędowe są co do zasady publiczne i można odmówić dostępu do nich wyłącznie ze względu na ochronę innych praw i uzasadnionych interesów (preambuła). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 każda z umawiających się stron zagwarantuje każdemu na jego żądanie dostęp do dokumentów urzędowych które rozumiane są jako wszystkie dokumenty w dowolnej formie posiadane przez organy administracji publicznej, bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w odbiurokratyzowanej procedurze (art. 4 ust. 2-3) oraz bez obowiązku wskazywania powodów uzyskania wnioskowanej informacji (art. 4 ust. 1).

XI: *Standardy europejskie*, red. C. MIK, Warszawa 2016, w szczególności s. 70 i n.

³⁵ Skarga nr 37374/05. Wyrok z 14 kwietnia 2009 r. *Társaság a Szabadságjogokért p. Węgrom*, Baza Orzeczeń ETPC «HUDOC»; <http://hudoc.echr.coe.int.>, § 26-27 i 35 (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

³⁶ Wyrok z 17 lutego 2015 r. skarga nr 6987/07 opubl. Baza Orzeczeń ETPCz «HUDOC»; <http://hudoc.echr.coe.int.> (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

³⁷ Por. M. BALCERZAK, *Kategoria jawności...*, s. 83-87.

³⁸ Por. <http://conventions.coe.int./Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

Dla wykładni prawa do informacji istotne znaczenie mają również rekomendacje, rezolucje, uchwały czy decyzje wydawane w ramach Rady Europy tworzące wspólne reguły rozumienia i stosowania praw i wolności. Podstawowy charakter ma z tego punktu widzenia rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z 25 listopada 1981 r. (R 81/19)³⁹. Określono w niej bowiem zasady udzielania informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych. Wskazano, że od żądającego informacji (osoby fizycznej czy prawnej) nie można domagać się uzasadnienia swojego interesu prawnego. Prawo to ma przysługiwać na zasadzie równości, decyzja winna być podjęta w rozsądnym czasie, a odmowa winna być uzasadniona z uwagi na ochronę określonych dóbr.

Warto też zauważyć, że we wspomnianych aktach akcentuje się szerokie pojęcie informacji publicznej. Między innymi Komisja Praw Człowieka w jednej ze swoich decyzji wyraziła pogląd, że art. 10 EKPC dopuszcza w określonych okolicznościach prawo dostępu do dokumentów, które nie są publiczne, to znaczy ogólne, oficjalne, administracyjne⁴⁰.

W Unii Europejskiej prawo do informacji traktowane jest jako podstawowe, o czym świadczy ujęcie go w art. 42 Karty praw podstawowych⁴¹. Jest ono przy tym traktowane jako prawo każdego, przy czym z uwagi na charakter wspólnoty dotyczy zarówno obywatela Unii, jak i osoby fizycznej i prawnej zamieszkującej lub mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim⁴². Przysługuje każdemu bez potrzeby uzasadnienia swego

³⁹ Por. T. JASUDOWICZ, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1986 s. 99 i n. Na tę dyrektywę powołał się m.in. TK w wyroku z 16 września 2002 r., K 38/01, «OTK ZU» 5A/2002 poz. 59, wskazując, że art. 61 Konstytucji RP czyni zadość jej postanowieniom.

⁴⁰ 14 Décision du 3 octobre 1979 sur la requête 8383/78, X. «Décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme» 17/1980, s. 230, za T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 51.

⁴¹ Dz.Urz. UE C 202/2 z 7 czerwca 2016 r., poz. 389. Por. art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej: „Prawo dostępu do dokumentów. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”.

⁴² Por. art. 255 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzonego Traktatem amsterdamskim z 2 października 1997 r., oide.sejm.gov.pl/oide/

specjalnego interesu. Obejmuje dostęp do informacji unijnych, jak i do informacji sektora publicznego członków Unii. Przez sektor publiczny rozumie się przy tym wszystkie ciała publiczne bez względu na ich formę prawną, o ile są ustanowione przez władze publiczne i wykonują zadania publiczne. Do sektora tego należą też sądy⁴³. Zagadnienie dostępu do informacji publicznej UE znalazło również odzwierciedlenie w uchwalonym przez Parlament Europejski 6 września 2001 Kodeksie Dobrej Administracji (a właściwie dobrej praktyki administracyjnej) w art. 22 i 23⁴⁴. W jego świetle dostęp do dokumentów urzędowych wykorzystywanych przez administrację publiczną stanowi istotny element prawa do dobrej administracji, rozumianego jako zespół zasad prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej⁴⁵.

Można przy tym zauważyć dominację szerokiego podmiotowego traktowania informacji publicznej w dokumentach unijnych. I tak na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁴⁶ przewidywany dostęp odnosi się nie tylko do dokumentów sporządzanych przez dane instytucje, ale i przez nie otrzymywanych. Także na tle dyrektywy 2003/98 WE, Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie

images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_19.pdf (dostęp 23 sierpnia 2020 r.). Został on zastąpiony art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 7 czerwca 2016 r., poz. 47), w którym wprowadzono generalnie zasadę otwartości, określono jej funkcjonowanie w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa informacyjnego.

⁴³ Szerzej nt M. JAŚKOWSKA, *Dostęp do informacji publicznych...*, s. 10-12.

⁴⁴ Por. J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

⁴⁵ B. OPALIŃSKI, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2014, s. 17.

⁴⁶ Dz.Urz.WE L z 31 maja 2001 r. Nr 145, poz. 43 ze zm. Por. pkt 10 preambuły i art. 2 pkt 3.

ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁴⁷ pojęcie dokumentu traktowane jest szeroko. Obejmuje bowiem wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (pkt 11 preambuły i art. 2 pkt 3). Co prawda zauważa się, że wskazana dyrektywa obejmuje jedynie ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, i jak określono w jej art. 1 pkt 3 nie ogranicza dotychczasowych zasad dostępu do informacji. Broniąc się przed zarzutem braku jej implementacji strona rządowa wskazywała jednak na związki między u.d.i.p. a dyrektywą. Polski rząd podkreślał bowiem, że każdy kto uzyskał dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce, w konsekwencji tego automatycznie ma prawo do ich ponownego wykorzystania⁴⁸. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 27 października 2011 roku⁴⁹ uznał, że takie podejście nie jest wystarczające, gdyż są to dwa odrębne prawa, a przepisy ustawy z 2001 r. nie zawierają żadnej wskazówki, że znajdują one również zastosowanie do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, stąd nie mogą one stanowić prawidłowej transpozycji dyrektywy (por. pkt 54-56 wyroku). Jednakże argumentacja stosowana przy tej sprawie przez rząd polski oznacza w istocie aprobowanie przez nasz kraj szerokiego unijnego pojęcia dokumentu na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na rzecz szerokiego ujęcia informacji publicznej przemawia też argument prawnoporównawczy. Ograniczę się przy tym jedynie do pewnej ogólnej oceny. W tym zakresie zostały bowiem przeprowadzone przez Michała Bernarczyka bardzo obszerne badania w ramach projektu

⁴⁷ Dz.Urz.UE L z 31 grudnia 2003 r. Nr 345, poz. 90 z uwzględnieniem zmian dokonanych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37 UE z 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98 WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz.UE. L 175 z 27 czerwca 2013 r., s. 1).

⁴⁸ T. GÓRZYŃSKA, *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] *Główne problemy...*, s. 260-261.

⁴⁹ Sprawa C-362/10, Wyrok TSUE z 27 października 2011 r. *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=111941&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=15949264> (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

badawczego: Prawo do informacji i wolność pozyskiwania informacji we współczesnym państwie demokratycznym. Analiza prawnoporównawcza⁵⁰, w węższym zaś, obejmującym poza standardami międzynarodowymi i unijnymi jedynie Francję, Niemcy, Węgry i Wielką Brytanię, w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki „Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej”, N N110 129540 uzyskanym przez zespół PAN⁵¹. Podobnie w ramach projektu badawczo-rozwojowego Nr DOBR/0075/R/ID 2/2013/03 realizowanego na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, współfinansowanego przez Naukowe Centrum Badań i Rozwoju „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”, w ramach prac podzespołu pod kierunkiem Cezarego Mika, badaniem objęto poza standardami międzynarodowymi i unijnymi systemy RFN, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych⁵². Ich wyniki zostały przedstawione w odpowiednich opracowaniach, to jest powoływanej już pracy M. Bernaczyka, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie* oraz monografii *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej* pod red. G. Sibigi, a także XI tomie pracy *Jawność i jej ograniczenia, Standardy europejskie* pod red. C. Mika. Wskazują one co prawda na różnorodność krajowych rozwiązań systemowych, dostrzegają w nich jednak także pewne ogólne tendencje. Jak zauważa bowiem M. Bernaczyk charakterystyczna w tym zakresie jest fala demokratyzacji końca lat 90. XX w., która objęła kraje Europy Środkowo-Wschodniej a także państwa Ameryki Łacińskiej i Afryki. Wykształciła ona pewne ogólne standardy. Stąd jego zdaniem wykładnia art. 61 polskiej Konstytucji RP, a co za tym idzie przepisów u.d.i.p. musi uwzględniać kontekst zewnętrzny i standardy wypracowane w skali światowej⁵³. Z kolei Grzegorz Sibiga podkreśla, że badane ustawy, kształtując różnorodne

⁵⁰ Obejmującym zarówno USA, jak i Meksykańskie Stany Zjednoczone, szereg krajów europejskich, a w ramach Azji, Indie i Japonię, por. M. BERNACZYK..., s. 137-244.

⁵¹ Por. *Główne problemy...*, red. G. SIBIGA, w szczególności, s. 88-92 oraz s. 96 i n.

⁵² *Jawność i jej ograniczenia, XI: Standardy europejskie*, red. C. MIK, s. 95-280.

⁵³ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 245-246.

stosunki informacyjne w relacjach jednostka – państwo, w sposób kompleksowy regulują jednak zasady i tryb realizacji prawa do informacji wobec władzy publicznej⁵⁴. Inni autorzy projektu zauważają przy tym, że wiele państw gwarantuje dostęp do dokumentów posiadanych przez organy publiczne⁵⁵, a jak zauważa G. Sibiga, zakres przedmiotowy przepisów dostępowych następuje co do zasady w nawiązaniu do podmiotów objętych mocą przepisów, które dysponują informacją i których ta informacja dotyczy⁵⁶. Jeżeli przyjmuje się w nich ograniczenie dostępu do dokumentu otrzymanego od osoby trzeciej, to ograniczenie takie ma wyraźną podstawę ustawową⁵⁷. Na różnorodność regulacji krajowych wskazuje też zespół pod kierunkiem C. Mika⁵⁸. W ramach tego samego grantu Grażyna Szpor podkreśla jednak, że to zróżnicowanie porządków prawnych państw Unii Europejskiej, korygowane jest przy rażących odstępstwach poprzez orzecznictwo TSUE⁵⁹.

We wskazanych wyżej standardach nie wyznaczono co prawda w sposób bezwzględny pojęcia i przedmiotu informacji publicznej, jednakże traktowanie dostępu jako prawa człowieka, zarówno w światowych jak i regionalnych systemach ochrony praw, podkreślanie jego prawnonaturalnego rodowodu, przemawia, moim zdaniem, na rzecz szerokiego rozumienia udostępnianej przez podmioty publiczne informacji. Wskazuje na to C. Mik, przeprowadzający w ramach projektu ocenę tych regulacji z perspektywy standardów międzynarodowych, europejskich i krajowych wybranych państw. Zauważa on przy tym, że w standardach międzynarodowych prawo dostępu do informacji oparte jest na zasadzie maksymalnej jawności, a więc domniemaniu, że wszystkie informacje powinny być dostępne, chyba że istnieją legitymowane powody

⁵⁴ G. SIBIGA, *Wprowadzenie*, [w:] *Główne problemy...*, s. 4.

⁵⁵ Por. B. FISCHER, A. PISKORZ-RYŃ, *Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE*, [w:] *Główne problemy...*, s. 149-150.

⁵⁶ G. SIBIGA, *Zakres stosowania przepisów dostępowych*, [w:] *Główne problemy...*, s. 15 i n.

⁵⁷ Np. we Francji, por. P. FAJGIELSKI, *Prawne ograniczenia dostępności informacji*, [w:] *Główne problemy...*, s. 140.

⁵⁸ Por. *Jawność i jej ograniczenia*, XI: *Standardy europejskie...*, s. 95-280.

⁵⁹ G. SZPOR, *Jawność i jej ograniczenia*, I: *Idee i pojęcia*, Warszawa 2016, s. 27.

uzasadniające zachowanie tajemnicy. Udostępnieniu powinny podlegać zatem wszystkie informacje, bez względu na ich źródło, postać w jakiej są przechowywane czy datę powstania⁶⁰. Stąd wynikają, zdaniem tego autora, pewne zalecenia dotyczące treści regulacji dla strony polskiej. Ustawa powinna bowiem statuować prawo jednostki dostępu do informacji jako prawo człowieka a także zasadę wyznaczającą standard funkcjonowania władz publicznych. Informacje objęte zasadą jawności powinny być rozumiane szeroko, obejmując wszystkie informacje publiczne i prywatne, z poszanowaniem jednak prawa do prywatności, niezależnie od formy i formatu⁶¹.

Na to szerokie rozumienie prawa do informacji publicznej a w konsekwencji pojęcia takiej informacji, w świetle standardów międzynarodowych zwrócił także uwagę polski Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20 maja 2006 r. (K17/05)⁶² wskazał bowiem że: „Wyrażną tendencją charakterystyczną dla orzecznictwa i regulacji europejskich jest w tym względzie dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznych, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie”.

3. STANDARDY KONSTYTUCYJNE

O ile standardy międzynarodowe i unijne mogą mieć dodatkowe znaczenie jako argument na rzecz szerokiego podmiotowego ujęcia informacji publicznej i prawa dostępu do niej, o tyle standardy wynikające z Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁶³ odgrywają tu bezpośrednią rolę. Polska należy bowiem do tej grupy krajów w których prawo dostępu do informacji publicznej zostało uregulowane w ustawie zasadniczej. Zgodnie zaś z art. 8 Konstytucji jest ona najwyższym prawem

⁶⁰ Tak C. MIK, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia...*, XI, s. 27.

⁶¹ C. MIK, *op. cit.*, s. 35.

⁶² «OTK-A» 3/2006, poz. 30, pkt 2.3. Wnioski.

⁶³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stąd jeszcze przed wejściem w życie u.d.i.p. NSA uznawał prawo obywateli do informacji publicznej w oparciu o art. 61 Konstytucji RP⁶⁴.

Przy interpretacji pojęcia informacji publicznej na tle art. 1 u.d.i.p. należy zatem zgodnie z wykładnią prokonstytucyjną sięgać do przepisów ustawy zasadniczej. W orzecznictwie podkreśla się przy tym szczególnie znaczenie art. 61 ust.1 i 2 Konstytucji RP⁶⁵, który wyznacza zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji udzielanej w ramach dostępu. Na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji RP – ustawy – a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy mogły bowiem jedynie określać tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2⁶⁶.

Znaczenie art. 61 Konstytucji RP w zakresie prawa do informacji publicznej a w konsekwencji pojęcia tej informacji, dostrzegali też Trybunał Konstytucyjny. Jak stwierdził w wyroku z 16 września 2002 r. (K 38/01)⁶⁷, analiza art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wskazuje: „iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane”. Nie oznacza to braku możliwości dookreślenia w ustawach tych regulacji, w tym treści informacji i sposobów jej pozyskiwania, ale z zastrzeżeniem zasad wykładni

⁶⁴ Por. wyrok NSA z 8 listopada 2000 r., II SA 1077/00. Podobnie w wyroku z 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, «Wokanda» 7-8/2002, s. 68, podkreślił, że przed wejściem w życie u.d.i.p. „przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. mógł być samodzielną podstawą żądania udzielenia informacji o działalności organów gminy”.

⁶⁵ Por. jako pierwsze w tym zakresie powoływane już wyroki NSA z 30 października 2002 r. II SAB 181/02, II SA 1956/02 «Lex» nr 78062 i II SA 2036-2037/02.

⁶⁶ Podkreślała to M. JAŚKOWSKA, *Dostęp do informacji publicznych...*, s. 17-20, czy w artykule *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje...*, s. 69. Na szerokie ujęcie informacji publicznej w Konstytucji RP mimo braku w niej definicji tego pojęcia zwraca uwagę też A. SYRYT, *Publicznoprawne ograniczenia jawności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – klasyfikacja, analiza, ocena*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, IV: *Znaczenie orzecznictwa*, red. M. JAŚKOWSKA, Warszawa 2014, s. 285.

⁶⁷ «OTK ZU» 5A/2002, poz. 59.

prokonstytucyjnej. Uzupełniające regulacje ustawowe nie mogą zatem naruszać samej zasady⁶⁸. W sposób wyraźny odwołał się przy tym do podmiotowego ujęcia informacji publicznej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 listopada 2013 r. (P25/12)⁶⁹, mimo następnego wyłączenia z jej zakresu tzw dokumentów wewnętrznych.

Zgodnie z wykładnią prokonstytucyjną art. 1 ust. 2 u.d.i.p. należy więc co do zasady szeroko rozumieć przedmiot prawa do informacji publicznej (dostęp do tego prawa), a więc pojęcia informacji publicznej. Łączy się go bowiem z wszelką działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ograniczenie dotyczy jedynie 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. Uzasadnia to szerokie podmiotowe traktowanie pojęcia informacji publicznej na tle art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

Za takim szerokim podmiotowym ujęciem przemawiają także dodatkowe argumenty konstytucyjne. Dostęp obywateli do informacji przewidują bowiem obok art. 61 także inne przepisy, w tym art. 51 ust. 3 (prawo dostępu osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych) oraz art. 74 ust. 3 (prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska)⁷⁰. Odnoszą się one do określonej kategorii informacji publicznych. Istotną rolę, zdaniem Michała Bernaczyka odgrywa jednak w tej mierze art. 54 ust. 1 podkreślający wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także art. 30 i 31 ust. 1⁷¹. Jego zdaniem te właśnie przepisy stanowią podstawę do szerszego konstytucyjnego uzasadnienia prawa do informacji, które obecnie staje się anachroniczne w stosunku do standardów międzynarodowych⁷². Stąd, zdaniem tego autora, zgodności ze standardami należy poszukiwać w art. 54 ust.1 Konstytucji RP, a art. 61 traktować jedynie jako uprawnienie instrumentalne

⁶⁸ Podobnie z odwołaniem się do tegoż wyroku orzekł TK w wyroku z 20 maja 2006 r., K17/05, «OTK-A» 3/2006, poz. 30.

⁶⁹ «OTK-A» 8/2013, poz.122.

⁷⁰ Zwraca na to uwagę K. MIKSA, *Konstytucyjność...*, s. 89.

⁷¹ M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 277-283.

⁷² *Ibidem*, s. 276.

służące ochronie wolności informacji. Należy zatem postrzegać art. 61 Konstytucji RP głównie przez pryzmat zasady wolności, tj. art. 31 ust. 1, a także art. 30. W takim rozumieniu art. 61 nie jest źródłem normy kreującej prawo do informacji, lecz kolejnym przejawem uznania swobody wolności informacyjnej jednostki w stosunkach z publicznoprawnymi posiadaczami danych⁷³. Nie wyklucza to pewnych różnic między prawem do uzyskania informacji a wolnością jej rozpowszechniania. Jak podkreślił bowiem TK w wyroku z 20 marca 2006 r. (K 17/05)⁷⁴: „Gwarancje konstytucyjne dotyczące prawa dostępu do informacji (art. 61) nie mogą być w pełni utożsamione z prawem określonym w art. 54 Konstytucji, zapewniającym wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zakresy tych przepisów częściowo się krzyżują, jednakże wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji jest ujęta szerzej niż prawo z art. 61 Konstytucji. Nie każda bowiem informacja, która zgodnie z wolnością ujętą w art. 54 Konstytucji może być pozyskana i rozpowszechniona, w tym także odnosząca się do sfery prywatnej osoby, może być uznana za informację, co do której istnieje po stronie danego organu władzy publicznej obowiązek ujawnienia, skonkretyzowany w ustawie o dostępie do informacji”.

W konsekwencji prawa i wolności mogą mieć różny punkt odniesienia. Niektóre z nich dotyczą bowiem każdych informacji, w tym publicznych (art. 54), niektóre zaś jedynie informacji publicznych (art. 61), albo nawet określonego rodzaju takich informacji (art. 51 ust. 3 i art. 74 ust. 3). Z uwagi jednak na art. 30 i 31 ust. 1 zawsze ich przedmiot musi uwzględniać wskazane dyrektywy konstytucyjne. One zaś przemawiają na rzecz szerokiego ujmowania informacji o których mowa w art. 61, które określam jako informacje publiczne.

Zbliżone ujęcie prawa do informacji publicznej na tle Konstytucji RP reprezentują także inni autorzy. I tak Joanna Taczkowska-Olszewska wskazuje, że dostęp do informacji jest zarówno składnikiem wolności, jak i praw chronionych konstytucyjnie⁷⁵. Aleksandra Syryt zwraca z kolei

⁷³ *Ibidem*, s. 277-283.

⁷⁴ «OTK-A» 3/2006, poz.30.

⁷⁵ J. TACZKOWSKA-OLSZEWSKA, *Dostęp...*, s. 69-87

uwagę, że prawo to powinno być rozpatrywane również na tle zasad ustrojowych, takich jak zasada suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji RP) czy zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)⁷⁶.

Wszystko to wpływa na szeroki zakres prawa do informacji publicznej, na tle ustawy zasadniczej RP i w konsekwencji informacji publicznej, która może być w ramach tego prawa udostępniana. Ujęcie takie jest przy tym świadomym działaniem ustrojodawcy, wyrażonym w wielu przepisach Konstytucji RP. Wynika z nich, że jawność życia publicznego została uznana za jedną z gwarancji prawidłowego funkcjonowania państwa, a także ważny element kontroli społecznej⁷⁷.

4. ZACHOWANIE WEWNĘTRZNEJ SPÓJNOŚCI USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ. ARGUMENTY CELOWOŚCIOWE

Za określeniem podmiotowym informacji publicznej przemawiają też inne argumenty. Należy bowiem dokonywać takiej wykładni przepisów ustawowych, aby zapewnić ich wzajemną spójność. Tymczasem stosowanie przedmiotowej, wąskiej definicji informacji publicznej cechuje wewnętrzną niekonsekwencja. Charakter sprawy nie zmienia się bowiem w jej toku. Posługujący się zaś definicją przedmiotową wyłączają z jej zakresu sprawy indywidualne, prywatne, mimo że znalazły się one w zakresie działania podmiotów publicznych. Jednocześnie decyzje, wydane w sprawach indywidualnych w związku z regulacją art. 6 pkt 4a u.d.i.p. mają wyraźnie walor informacji publicznej. Podobnie skargi i wnioski związane są z funkcjami czy to państwa, czy to jednostek wykonujących zadania publiczne, wątpliwe staje się zatem wyłączenie ich spod zakresu pojęcia informacji publicznej, jak przyjęto w powoływanym już wyroku NSA z 9 lipca 2019 r. (I OSK 2419/17).

Przy ujęciu przedmiotowym niezbyt konsekwentne staje się jednocześnie stosowanie art. 5 u.d.i.p., który stanowi podstawę odmowy

⁷⁶ A. SYRYT, *Publicznoprawne...*, s. 287-288.

⁷⁷ K. MIKSA, *Konstytucyjność...*, s. 97.

udzielenia informacji publicznej właśnie z uwagi na ochronę prywatności jednostki. Wywołuje to pewne negatywne skutki. Podejście przedmiotowe pozwala bowiem organom w razie negatywnego nastawienia do wnioskodawcy unikać w przypadku odmowy udostępnienia informacji formy decyzji administracyjnej. Sądy administracyjne zajmują bowiem jednolite stanowisko, że: „Artykuł 16 ust. 1 u.d.i.p. ma zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji, a spełniony jest warunek przedmiotowy – informacja ma charakter informacji publicznej i podmiotowy – podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji lub gdy konieczne jest umorzenie postępowania. Niedopuszczalne jest wydanie decyzji odmownej, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu komentowanej ustawy. Jej przepisy nie znajdują bowiem wówczas zastosowania, a tym samym nie może być stosowany art. 16 u.d.i.p.”⁷⁸. Nie zawsze zaś w takim przypadku skuteczna będzie skarga na bezczynność, nie przyniesie ona bowiem rezultatu w przypadku składu opowiadającego się za wąskim rozumieniem informacji publicznej.

Powoduje to także, że wyroki sądów administracyjnych są niekiedy wewnątrznie sprzeczne. I tak w wyroku WSA w Gliwicach z 12 czerwca 2019 r. (III SA/Gl 442/19)⁷⁹ utożsamiono brak przymiotu informacji publicznej z istniejącymi ustawowymi ograniczeniami w zakresie jej udostępnienia, odwołując się jednocześnie do treści art. 5 u.d.i.p. W podobnej sprawie w wyroku WSA w Gdańsku z 3 lipca 2019 r. (II SA/Gd 133/19)⁸⁰ zaliczono z kolei informacje dotyczące wydatkowania konkretnych składników wynagrodzeń osób nie pełniących funkcji publicznych do informacji publicznych, udzielanych jednak na innych zasadach, co powoduje, że nie ma potrzeby wydawania w sprawie decyzji administracyjnej, wystarczy pismo informujące. Podobna sprzeczność orzecznictwa dotyczy także innych spraw, na przykład opinii sporządzonych na użytek organu administracji publicznej. I tak przykładowo w wyroku NSA z 13 stycznia 2011 r. (I OSK 1855/10) wskazano, że opinia prawna stanowi

⁷⁸ Tak przykładowo wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r. II SA/Po 690/19, «Lex» nr 2775505.

⁷⁹ «Lex» nr 2697064.

⁸⁰ «Lex» nr 2692359.

informację publiczną, jeżeli służy do realizacji zadań publicznych, np. zorganizowania konkursu celem obsadzenia stanowiska w szkole wyższej, podczas gdy w innych orzeczeniach zaliczono opinie do informacji publicznej, o ile zyskały one walor oficjalności⁸¹.

Podkreślić też należy, że takie wąskie ujęcie rozbija spójność dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do jawności życia publicznego. Przyjmowanie szerokiego pojęcia informacji prostej związane było bowiem jednocześnie z określoną koncepcją informacji przetworzonej, informacji technicznej, czy dokumentu wewnętrznego, bądź nadużycia prawa. Godzono się zatem na pewne ograniczenia, mimo krytyki wyrażanej niekiedy w tym zakresie w doktrynie⁸², z uwagi na przyjmowane co do zasady szerokie prawo dostępu do informacji publicznej. Jego wąskie określenie, a w konsekwencji wąskie traktowanie informacji publicznej stanowiącej przedmiot takiego prawa, przy pozostawieniu przyjętych wcześniej restrykcji, nadmiernie zawęży zasadę jawności, i może uczynić z niej instytucję kadłubową.

Odwolywanie się do przedmiotowego ujęcia informacji publicznej w orzecznictwie może też wywołać dalsze niekorzystne skutki. Jak dotąd bowiem ustawodawca akceptował w toku prac i dyskusji legislacyjnych szerokie, wynikające z wyroków sądów administracyjnych, pojęcie informacji publicznej. Czwarta wersja rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego definiuje zatem tę informację w art. 2 pkt 2 jako informację o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, informację 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 państwa⁸³. W uzasadnieniu do projektu wskazuje się przy tym, że w zakresie dostępu do informacji powieliła on dotychczasowe rozwiązania.

⁸¹ Por. wyrok NSA z 24 stycznia 2018 r. I OSK 319/16 i zdanie odrębne do niego.

⁸² Por. w szczególności M. BERNACZYK, *Prawo...*, s. 368-372, czy A. KORZENIOWSKA-POLAK, *Postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej*, «KPP» 12.3/2012, s. 109 i n., w szczególności s. 122.

⁸³ Por. www.jawnosc.pl/wp-content/uploads/2018/01/wersja-IV-8-stycznia-2018-1.pdf (dostęp 23 sierpnia 2020 r.).

Prace legislacyjne jednak nadal trwają. Samoograniczanie się orzecznictwa w kwestiach jawności wywołać może zatem zmianę nastawienia prawodawcy na rzecz większych restrykcji prawa informacyjnego.

Jednocześnie takie ujęcie może wywołać głębsze skutki z punktu widzenia ograniczenia zasady jawności, niż te, które odnoszą się tylko do dostępu do informacji publicznej. Mimo pewnych odmienności przepisy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego opierają się bowiem na systemach dostępu obowiązujących w państwach członkowskich i nie mogą naruszać tych zasad. Istnieje zatem pewien związek między informacją publiczną, uzyskiwaną na podstawie u.d.i.p. a informacją sektora publicznego, udzielaną w trybie ustawy z 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego⁸⁴. Stąd podkreśla się, że z wyjątkiem informacji stanowiących zasób biblioteczny, archiwalny i muzealny ponownemu wykorzystaniu może podlegać tylko informacja publiczna⁸⁵. Brak jest co prawda w tej mierze jednolitości. Pojawiają się bowiem także wyroki traktujące te pojęcia jako całkowicie autonomiczne⁸⁶. Nie rzutuje to jednak na ostateczny wynik. Niezależnie od przyjętej w tym zakresie koncepcji za decydujący dla kwalifikacji informacji do informacji sektora publicznego uznaje się bowiem wytworzenie jej w ramach „działania zdeterminowanego prawnie i bezpośrednio ukierunkowanego na realizację interesu publicznego, to jest działania będącego podstawową cechą zachowań administracji publicznej realizującej zadania publiczne, którą powinna ona realizować niezależnie od tego, czy ustawodawca wyraźnie na taki

⁸⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1446, dalej: u.p.w.

⁸⁵ Por. wyroki WSA w Warszawie z 25 października 2016 r., II SAB/Wa 599/16; z 22 listopada 2016 r., II SAB/Wa 586/16; z 21 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 465/16; z 5 stycznia 2017 r., II SAB/Wa 598/16; z 11 stycznia 2017 r., II SAB/Wa 550/16; z 17 stycznia 2017 r., II SAB/Wa 627/16; z 30 marca 2017 r., II SA/Wa 1873/16 i II SA/Wa 1819/16; z 6 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 565/16; z 7 kwietnia 2017 r., II SAB/Wa 593/16; wyroki WSA w Lublinie z 21 czerwca 2018 r., II SAB/Lu 33/18 i 34/18 czy wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1614/17, «Lex» nr 2664621; wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1719/17, «Lex» nr 2657145; wyrok NSA z 11 czerwca 2019 r., I OSK 1921/17, «Lex» nr 2714324.

⁸⁶ W szczególności wyrok z 14 maja 2019 I OSK 1851/17, «Lex» nr 2698561.

obowiązek wskazuje”⁸⁷. Stąd bez względu na to, czy traktuje się te pojęcia jako częściowo zachodzące na siebie, czy też autonomiczne, wywołuje to podobne skutki zawężające.

W konsekwencji ograniczające podejście do informacji publicznej i prawa dostępu do niej wpływa na dwa prawa informacyjne, prawa dostępu i prawa do ponownego wykorzystania. Przy tym w odniesieniu do prawa do ponownego wykorzystywania informacji następuje to w sposób bezpośredni, gdy dostrzega się związek między informacją publiczną a informacją sektora publicznego czy pośredni, gdy traktuje się te pojęcia jako autonomiczne. Prowadzi to bowiem m.inn. do wyłączenia z jej zakresu dokumentów wewnętrznych czy ściśle technicznych, podobnie jak przy informacji publicznej⁸⁸. Już samo to ograniczenie, jak wskazywałam uprzednio, budzi zastrzeżenia doktryny. Jeżeli na to nałożą się dodatkowe tendencje charakterystyczne dla przedmiotowego ujmowania informacji publicznej, związane z wąskim rozumieniem sprawy publicznej, a przy ponownym wykorzystywaniu informacji, wąskim ujęciu interesu publicznego⁸⁹, to skutki mogą być dalekosiężne. Ponieważ obszar ponownego wykorzystywania informacji objęty jest normalizacją prawa UE, może to w konsekwencji doprowadzić do naruszenia prawa unijnego. Pojęcie informacji sektora publicznego wyznacza bowiem art. 2 ust. 1 u.p.w., a ten oparty jest na pojęciu dokumentu, który według art. 2 pkt 3 dyrektywy obejmuje wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji. Zbyt wąskie pojęcie informacji publicznej przenoszone na grunt u.p.w. może zatem prowadzić w istocie do ograniczenia zasad ponownego

⁸⁷ Por. wyrok z 14 maja 2019 r., I OSK 1851/17, «Lex» nr 2698561, oraz wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1719/17, «Lex» nr 2657145, czy wyroki NSA z 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1818/17, I OSK 1819/17, I OSK 1821/17, «Lex» nr 2685217, czy wyrok NSA z 11 czerwca 2019 r., I OSK 1820/17, «Lex» nr 2699933; wyrok NSA z 1 sierpnia 2019, I OSK 2270/17, «Lex» nr 7333493.

⁸⁸ Por. wyrok NSA z 1 sierpnia 2019 r., I OSK 2270/17, «Lex» nr 7333493.

⁸⁹ Taką możliwość sugeruje w uzasadnieniu wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1614/17, «Lex» nr 2664621 czy wyrok NSA z 11 czerwca 2019 r. I OSK 1899/17.

wykorzystania, a to z kolei może wywołać określone konsekwencje z punktu widzenia regulacji unijnych⁹⁰.

5. WNIOSKI

W orzecznictwie sądów administracyjnych po etapie szerokiego ujmowania informacji publicznej na tle art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zaczęły pojawiać się wyraźne tendencje do jej zawężania. Są one wynikiem pewnych okoliczności obiektywnych, jak i przyczyn subiektywnych. Znajdują wyraz m. inn. w coraz częstszym odwoływaniu się do wąskiego przedmiotowego ujęcia informacji publicznej, bazującego na pojęciu sprawy publicznej z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., wykładanego w oderwaniu do treści art. 61 Konstytucji RP. Takie podejście uważam za istotne ograniczenie zasady jawności, nie znajdujące przy tym głębszego uzasadnienia. Za szerokim pojęciem informacji publicznej w świetle art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przemawiają bowiem, co starałam się wykazać w artykule, standardy międzynarodowe, konstytucyjne oraz wewnątrzsystemowe. Standardy międzynarodowe nie wyznaczają przy tym co prawda bezpośrednio przedmiotu udostępnianych informacji, jednakże występującą na ich tle tendencją jest poszerzanie a nie ograniczanie zakresu prawa do informacji publicznej, w tym jej zakresu przedmiotowego. Podkreśla się tu prawno-naturalny rodowód prawa do informacji, które jest traktowane jako podstawowe prawo człowieka, co w konsekwencji rzutuje także na szerokie rozumienie informacji publicznej. Za szerokim ujęciem przemawiają też wyraźnie rozwiązania polskiej Konstytucji. Stąd wszelkie ograniczenia w tej mierze muszą być zarówno zgodne z dopuszczalnymi w świetle konstytucji wyjątkami, jak i nie mogą naruszać samej zasady. Zmiana w tym zakresie, na rzecz wąskiego ujmowania informacji publicznej wymagałaby zatem zmiany konstytucji, i to nie tylko jej art. 61. To zaś naruszałoby standardy zewnętrzne. Jednocześnie przedmiotowe

⁹⁰ Na związane z tym niebezpieczeństwa wskazuje M. JAŚKOWSKA, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. JAGIELSKI i M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2018, s.143-151.

ujęcie informacji publicznej prowadzi do wewnętrznej niespójności samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i może wywołać dalekosiężne skutki w odniesieniu do ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

O POJĘCIU INFORMACJI PUBLICZNEJ RAZ JESZCZE

Streszczenie

Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowano w literaturze i orzecznictwie dwa sposoby ujmowania informacji publicznej, podmiotowe i przedmiotowe. Pierwsze z nich, odwołując się do art. 61 Konstytucji RP, wiąże to pojęcie z wszystkim co dotyczy szeroko rozumianej działalności podmiotów publicznych, niezależnie do jakiego podmiotu się ona odnosi i kto jest autorem informacji. Drugie, nawiązując do pojęcia sprawy publicznej z art. 1 ust. 1 ustawy, łączy je jedynie ze sprawami zbiorowości, wyłączając z tego zakresu informacje pochodzące od osób prywatnych.

W artykule przedstawiono szeroko argumenty przemawiające za ujęciem podmiotowym. Wynikają one zarówno ze standardów międzynarodowych i unijnych, podkreślających prawno-naturalny rodowód prawa do informacji, które jest podstawowym prawem człowieka, jak i ze standardów konstytucyjnych, wskazujących na jego wolnościowy charakter. Przemawia to zatem za szerokim ujmowaniem informacji będących przedmiotem tego prawa. Za takim rozumieniem pojęcia informacji publicznej przemawia też wykładnia systemowa i celowościowa ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ujęcie przedmiotowe może skutkować bowiem zarówno ograniczeniem jawności życia publicznego, jak i naruszeniem obowiązujących w tym zakresie standardów.

ONE MORE REMARK ON THE CONCEPT OF PUBLIC INFORMATION

Summary

As the formulations of “public information” presented in the publications and in the jurisdiction show, in Polish law there are two different ways in which the concept may be understood on the grounds of *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* (the Access to Public Information Act). The first sense of the concept pertains to rights and is applicable to public bodies and their activities in a broad sense of the term, no matter which public body is involved and who has created the information. The second is the subjective sense and refers to the concept of public information as defined in Art. 1 Part 1 of the Act, in which it applies only to matters concerning a group or community, not information generated by private individuals.

This article presents the arguments for the concept of public information in the sense of a right. These arguments are derived from international and EU standards, which say that the right to information comes from natural law and is one of the fundamental human rights. Other reasons may be derived from the standards embedded in the Polish Constitution, which show that the right to public information is a freedom. This implies that there should be a broad scope to cover the types of information that come under this right. Another point in favour of this understanding of “public information” is the systemic and teleological interpretation of the Act. The subjective sense could lead to a restriction of the transparency of public affairs and infringe the applicable standards.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; standardy międzynarodowe; standardy wykładnia celowościowa.

Keywords: public information; international standards; EU standards; constitutional standards; teleological interpretation.

Bibliografia

- BALCERZAK M., *Kategoria jawności i prawo do informacji z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, XI: *Standardy europejskie*, red. C. MIK, Warszawa 2016, s. 67-94.
- BERNACZYK M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- CHMAJ M., BIDZIŃSKI M., SZUSTAKIEWICZ P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- CHMAJ M., BIDZIŃSKI M., SZUSTAKIEWICZ P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- FAJGIELSKI P., *Prawne ograniczenia dostępności informacji*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. SIBIGA, Warszawa 2014, s. 93-148.
- FISCHER B., PISKORZ-RYŃ A., *Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. SIBIGA, Warszawa 2014, s. 149-239.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Komentarz do art.61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019, «Lex».
- GÓRZYŃSKA T., *Prawna regulacja ponownego wykorzystywania informacji publicznych*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. SIBIGA, Warszawa 2014, s. 240-338.
- GÓRZYŃSKA T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999.
- JABŁOŃSKI M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- JASUDOWICZ T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1986.
- JAŚKOWSKA M., *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, «ZNSA» 1/2014, s. 9-24.
- JAŚKOWSKA M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- JAŚKOWSKA M., *Dostęp do informacji publicznych. Zagadnienia wybrane. Materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 14-16 października 2002 r.*, Warszawa 2002.

- JAŚKOWSKA M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, «KPP» 12.3/2012, s. 59-78.
- JAŚKOWSKA M., *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych a zasada transparentności władz publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. JAGIELSKI i M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2018, s. 143-151.
- KORZENIOWSKA-POLAK A., *Postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 12.3/2012, s. 109-123.
- KRUPA B., *Informacja publiczna jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2011.
- MIK C., *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, XI: *Standardy europejskie*, red. C. MIK, Warszawa 2016, s. 1-38.
- 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, s. 89-98.
- OPALIŃSKI B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2014, s. 1-17.
- PISKORZ-RYŃ A., *Dostęp do informacji publicznej- Zasady konstrukcyjne ustawy*, «KPP» 2.4/2002, s. 183-225.
- SIBIGA G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 15-25.
- SIBIGA G., *Wprowadzenie*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 3-6.
- SIBIGA G., *Zakres stosowania przepisów dostępowych*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 15-24.
- SITNIEWSKI P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.
- SYRYT A., *Publicznoprawne ograniczenia jawności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – klasyfikacja, analiza, ocena*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, IV: *Znaczenie orzecznictwa*, red. M. JAŚKOWSKA, Warszawa 2014, s. 274-304.

- SZPOR G., *Jawność i jej ograniczenia, I: Idee i pojęcia*, Warszawa 2016.
- SZUSTAKIEWICZ P., *Pojęcie informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2014, s. 39-64.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
- TACZKOWSKA-OLSZEWSKA J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.