

Wstęp

Dostęp do informacji publicznej jest ujmowany w pracy jako instytucja prawna, na którą składają się zarówno przepisy potwierdzające istnienie uprawnień informacyjnych przyznanych określonym kategoriom podmiotów (aspekt pozytywny), jak i przepisy prawa ograniczające uzyskiwanie informacji ze względu na potrzebę ochrony praw i interesów o charakterze indywidualnym lub ogólnospołecznym (aspekt negatywny). Tematyka pracy obejmuje zatem pozytywne i negatywne aspekty dostępu do informacji publicznej jako zbioru regulacji prawnych mających za przedmiot ochronę informacji i uwarunkowania dostępu do niej. Instytucja dostępu do informacji publicznej przyjmuje postać splotu przepisów o przeciwstawnych celach regulacyjnych, z których jedne zmierzają do ujawnienia, a drugie do objęcia poufnością informacji. Konstruowane na ich podstawie normy prawne uzyskują charakter norm gwarancyjnych (deklaratywnych), jak również norm konstytutywnych wyposażających wskazane w nich podmioty w kompetencje lub uprawnienia oraz nakładających obowiązki z zakresu dostępu do informacji.

Zakresem przedmiotowym badań objęta została treść prawa do informacji, a także charakterystyka jego natury oraz sposób wytyczania granic dostępu do informacji publicznych. Wskazując na zakres tematyczny pracy, należy zwrócić uwagę, że wyznaczała go z jednej strony potrzeba zdefiniowania prawa do informacji jako publicznego prawa podmiotowego, a z drugiej – konieczność określenia sposobu korzystania z niego i oznaczenie jego granic. Na określenie zakresu przedmiotowego badań wywarło także wpływ, obecne w doktrynie i *a priori* przyjęte w pracy ustalenie, zgodnie z którym prawo do informacji jest jednym z praw człowieka, przyrodzonym, niezbywalnym i istniejącym niezależnie od woli państwa. Jest ono zarazem postrzegane w pracy jako warunek realizacji zasady jawności życia publicznego, a w konsekwencji jako jeden z filarów istnienia państwa demokratycznego.

Prawo do informacji jako jedno z praw fundamentalnych, uzyskało gwarancje ochronne w przepisach zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego. Ich celem jest nie tylko ochrona wolności wypowiedzi jako prawa osobistego, lecz także ochrona „prawowitości demokratycznego systemu prawnego”¹ oraz systemu demokratycznego w ogóle, a w szczególności jawności, przejrzystości, otwartości i lojalnej współpracy między instytucjami². Na płaszczyźnie europejskiej prawo do informacji zostało ustanowio-

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14.1.2009 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (wdrożenie rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001, 2007/2154 (INI)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0022+0+DOC+XML+V0//PL>.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14.1.2009 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, pkt C.

ne w celu „tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe”³. Gwarantuje ono bowiem politykę przejrzystości, która „przyczynia się do umacniania zasady demokracji i szacunku dla praw podstawowych”⁴. Prawo do informacji służyć ma „realizacji zasad otwartości i bliskości (...) przejrzystości i poufności”⁵. Do podobnych wartości odwołują się dokumenty przygotowane na szczepku Rady Europy⁶. W dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych prawo do informacji jest ujmowane jako prawo wpisujące się w wolność wypowiedzi, która obejmuje „swobodę posiadania niezależnych poglądów, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”⁷. Potwierdzenie prawa do informacji w regulacjach konstytucyjnych oraz jego rozwinięcie w ustawach krajowych wpisuje się w treść zasady jawności sprawowania władzy w państwie demokratycznym, której celem jest zapewnienie obywatelom rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym.

Różnorodność kategorii informacji, zmienność wartości, jaką może ona posiadać dla jej depozytariuszy, a także potrzeba jej ochrony ze względu na ryzyko naruszenia dóbr lub interesów jej dysponentów sprawiają, że zarówno dostęp do informacji, jak i jej ochrona stały się przedmiotem regulacji prawnych zawartych w wielu aktach prawotwórczych rangi ustawowej, należących do różnych gałęzi prawa. Analiza problematyki związanej z dostępem do informacji nie może zatem ograniczyć się wyłącznie do badania norm prawnych jednej gałęzi prawa. Prezentowane w pracy podejście stanowi propozycję systemowego ujęcia problematyki dostępu do informacji. Punktem wyjścia dla podjętych rozważań nad prawem do informacji i dostępem do niej jest wykładnia pojęcia „informacje”, ocena jego statusu jako dobra prawnego oraz próba określenia celów i zasad jego ochrony na gruncie prawa zarówno ponadnarodowego, jak i krajowego. Przyjęta perspektywa badawcza została zasygnalizowana w tytule pracy. Składa się na nią poszukiwanie, właściwych dla różnych działów prawa, przepisów odnoszących się do problematyki dostępu do informacji publicznej; wyinterpretowanie na ich podstawie norm regulujących zasady i reguły ochrony oraz dostępu do informacji, a także wykładnia ich treści prowadząca do ustalenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu ich obowiązywania. W szerokim ujęciu tematyka pracy odnosi się zatem do kwestii związanych z uzyskiwaniem dostępu do informacji oraz jej ochroną.

³ Pkt 1 preambuły rozporządzenia (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Ur. UE L Nr 145, s. 43).

⁴ Pkt 2 preambuły Rozporządzenia Nr 1049/2001.

⁵ Projekt zmian do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego o dostępie do informacji przedłożony przez Komisję Europejską, KOM (2008) 229 wersja ostateczna. Dnia 15.12.2011 r. Parlament Europejski przyjął propozycję przyszedłej poprawki do rozporządzenia UE Nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, tym samym przelamując pat, który trwał od prezentacji pierwotnej propozycji Komisji w kwietniu 2008 r.

⁶ Rekomendacja Rec (2002) 2 Komitetu Ministrów w sprawie dostępu do dokumentów publicznych z 21.2.2002 r. http://www.coe.in/human_right/.

⁷ Art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10.12.1948 r. (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów, Lublin 2003, s. 169).

W znaczeniu ścisłym badaniu podlega wyłącznie kategoria informacji publicznych, jako kategoria informacji o szczególnie istotnym znaczeniu dla społeczeństwa i państwa.

Instytucję dostępu do informacji, obok postanowień zawartych w treści Konstytucji RP⁸, tworzą przede wszystkim normy wypływające z dwóch aktów prawnych kompleksowo regulujących tę problematykę, a mianowicie: ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹ oraz ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰. Na pojęcie dostępu do informacji publicznej składają się także postanowienia zawarte w wielu ustawach szczegółowych, zarówno z zakresu prawa administracyjnego materialnego, jak i prawa cywilnego¹¹ oraz prawa karnego. Za niewystarczające dla analizy tej problematyki należałoby zatem uznać ograniczenie badań wyłącznie do kwestii stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy jednocześnie podkreślić, że zawarte w niej przepisy i ich wykładnia, zarówno doktrynalna, jak i sądowa, stanowią oś prowadzonych poszukiwań badawczych.

Zakres czasowy badań obejmuje zasadniczo okres obowiązywania w Polsce przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ścisłe ramy czasowe wyznacza zatem z jed-

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Dostęp do informacji publicznej uzyskał status instytucji prawnej, której budulcem stały się, w pierwszym rządzie, postanowienia zawarte w art. 51, 54, 61 oraz 74 ust. 3 Konstytucji RP. Konstytucja wykreowała trzy odrębne prawa podmiotowe w sferze wolności informacji – prawo do autonomii informacyjnej; prawo do informacji publicznej oraz prawo do informacji o środowisku i jego stanie. Na każde z nich składa się wiele uprawnień zmierzających zarówno do wyegzekwowania informacji, jak i do wydania odmowy dostępu do informacji, o ile zająd szczególne okoliczności, z którymi związany jest ustawowy nakaz zachowania poufności. Informacja jest zatem traktowana jako dobro o nieustalonym i nietrwałym charakterze, zmieniające swych dysponentów i depozytariuszy, a także posiadające zmienną wartość.

⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235.

¹¹ Do regulacji zapewniających dostęp do informacji należą w szczególności przepisy rozdziału 4 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przewiduje natomiast art. 8 ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.). Zapewnieniu dostępu do informacji publicznych służą także regulacje zawarte w art. 172 uchwały Sejmu RP z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.), w którym zapewniono, że posiedzenia Sejmu są jawne. Odpowiednie przepisy zapewniające jawność posiedzeń Senatu RP zawiera art. 36 uchwały Senatu RP z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.). Ogólna zasada jawności postępowania toczącego się przed sądami powszechnymi została sformułowana w art. 42 § 2 ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.). W postępowaniu karnym jawność rozprawy głównej zapewnia art. 355 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1247). Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawierają także przepisy regulujące procedurę postępowania przed sądami cywilnymi. Art. 9 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) statuuje zasadę jawności rozpoznawania spraw, „chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. W postępowaniu sądownoadministracyjnym jawność postępowania gwarantuje art. 10 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). Problematykę tę omawiam w szczególności w rozdziale III.

nej strony dzień 1.1.2002 r., w którym weszła ona w życie, a z drugiej – zamyka je moment zakończenia badań, a mianowicie czerwiec 2012 r. Zakres czasowy badań wykracza jednak poza pierwotnie ustaloną i zasadniczą cezurę początkową. Nie sposób bowiem było pominąć znaczenia, jakie dla interpretacji prawa do informacji i gwarancji związanych z dostępem do niej mają regulacje zawarte w uchwalonej 2.4.1997 r. Konstytucji RP, a w szczególności treść art. 61. Poszukując uzasadnienia dla wysokiej rangi, jaką w systemie prawa krajowego ustrojodawca przypisał prawu do informacji, należało zwrócić się także w kierunku norm prawa ponadnarodowego. Było to związane z koniecznością sięgnięcia do wcześniejszych aktów prawnych i innych dokumentów, jak w szczególności do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. czy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.¹² Analizie poddana została zatem treść aktów prawnych, a także orzecznictwo i inne dokumenty przyjęte zarówno po dacie wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i przed tą datą. O wyznaczeniu cezurę czasowej decydowała bowiem zarówno ocena zakresu obowiązywania tych aktów prawnych, jak i ich ranga, a także siła ich oddziaływania na treść obowiązujących oraz projektowanych regulacji prawnych. Na szczególną uwagę w badanym okresie zasługuje data uchwalenia, a następnie wejścia w życie ustawy z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹³, która uchylila wcześniej obowiązujące przepisy w tym zakresie¹⁴, wyznaczając na nowo granice między dostępem do informacji publicznej a nakazem ochrony informacji i obowiązkiem zachowania tajemnicy¹⁵.

W odniesieniu do zakresu terytorialnego, którym objęte były prowadzone badania nad dostępem do informacji publicznej, można mówić o jego zasadniczym trzonie, który dotyczył prawa krajowego oraz o istnieniu wątków uzupełniających, związanych z opisem prawa do informacji oraz oceną statusu tego prawa w systemie prawa międzynarodowego publicznego o zasięgu regionalnym, jak w szczególności system Rady Europy, a także prawa ponadregionalnego (system ONZ) oraz w systemie prawa unijnego. Badania wykraczały zatem poza zakres terytorialnego obowiązywania norm prawa krajowego. Badaniami nie zostały jednak objęte te akty prawne lub dokumenty, które ze względu na zaniechanie procesu ratyfikacji albo jej niedopuszczalność nie mogą zostać zaliczone do źródeł prawa krajowego.

Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu o to, co przesądza o dostępie do informacji publicznej, a w szczególności, czy rozstrzygające znaczenie ma treść normy prawnej, czy raczej jej natura, czy może znaczenie takie posiada rodzaj dobra prawnego, którego ochronę przewiduje norma. Rozstrzygnięcie zasadniczego problemu badawczego jest związane z uzyskaniem odpowiedzi na pytanie o znaczenie wykładni celowościowej w procesie udostępniania informacji publicznej. O sposobie ustawienia problemu badawczego zdecydowało generalne spostrzeżenie, wskazujące na nieostrość pojęcia informacji publicznej i przeniesienie ciężaru jego wykładni na podmioty stosujące prawo. Półtwarto charakter pytania badawczego prowadzi do udzielenia odpowiedzi wariantowej. Jej za-

¹² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

¹⁴ Dawna ustawa z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.).

¹⁵ S. *Hoc*, Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 61.

sadność i rzetelność jest uzależniona od wyników dociekań, prowadzonych co najmniej w trzech kierunkach. Dotyczą one:

- 1) ustalenia treści norm prawnych zobowiązujących do udostępnienia informacji publicznej przez wskazanie podobieństw i różnic pojawiających się na gruncie materialnego prawa cywilnego, karnego i administracyjnego;
- 2) ustalenia natury norm prawnych przez określenie ich publicznoprawnego lub prywatnoprawnego statusu;
- 3) wskazanie wartości prawnie chronionych jako stanowiących uzasadnienie dla decyzji o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia informacji oraz kryteriów dokonywania ich hierarchizacji.

Rozstrzygnięciu tych zagadnień służą formułowane w pracy pytania pomocnicze. Pierwsze z nich dotyczy sposobu występowania pojęcia informacji publicznej na gruncie różnych gałęzi prawa. Drugie pytanie, zmierzające do ustalenia publicznoprawnego lub prywatnoprawnego statusu regulacji normujących udzielanie informacji publicznych, odnosi się do celu, jaki realizuje ustawodawca, nakazując udostępnianie informacji. Analizie poddany zostaje w szczególności krąg podmiotów objętych tym obowiązkiem, jego zakres, a także tryb i warunki jego spełnienia. Trzeci kierunek badań zmierza do ustalenia przesłanek umożliwiających identyfikację informacji publicznej, a zarazem wytyczających granice jej dostępności. Stanowi zarazem próbę odpowiedzi na pytanie o kryteria dopuszczalności odmowy dostępu do informacji publicznej oraz rodzaje dóbr, których ochronie ona służy.

Podjmując badania nad problematyką dostępu do informacji, przyjęto jako założenie podstawowe (tezę główną), że zarówno instytucja dostępu do informacji publicznej, złożona z przepisów rozproszonych w treści aktów prawnych należących do różnych gałęzi prawa, jak i prawo do informacji jako publiczne prawo podmiotowe, zostały ustanowione ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego. Sposób regulowania problematyki dostępu do informacji i jej ochrony wskazuje, że ustawodawca zastosował administracyjnoprawną metodę regulacji dysponowania tym dobrem, co pozwala na zaklasyfikowanie rozproszonych w wielu aktach prawnych norm do systemu prawa publicznego i stosowanie obowiązujących na gruncie tego systemu zasad i reguł wykładni. Przez wzgląd na potrzebę realizacji interesu publicznego ustawodawca ustanawia obowiązek udostępniania informacji publicznych, wypowiadając go *explicite* w treści aktów prawnych, jak również obliuguje organy do stosowania przepisów prawa w sposób, który jemu służy. Ocena stopnia realizacji interesu publicznego stanowi zarazem kryterium kontroli sądowej sprawowanej nad prawidłowością stosowania prawa przez podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej.

Założono bowiem (pierwsza hipoteza), że pierwszorzędne znaczenie w procesie interpretacji i stosowania prawa ma wykładnia celowościowa, uzyskując pierwszeństwo przed wykładnią systemową, historyczną, a także językową. Przyjęte założenie stanowi zarazem uzasadnienie dla zastosowanej w pracy metody systematyzowania norm prawnych i ich podział na prawo publiczne i prawo prywatne. Metoda ta odwołuje się do kryterium interesu jako zasadniczego celu – publicznego lub prywatnego – który realizuje normodawca, gwarantując dostęp do informacji publicznej albo statuując jej ochronę.

W pracy przyjmuje się także (druga hipoteza), że podział systemu prawa na prawo publiczne i prawo prywatne nabiera znaczenia w związku z wejściem w życie ustawy z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, która zastąpiła wcześniejsze rozwiązania. Nowa ustawa, wyraźniej niż poprzednia, akcentuje potrzebę ochrony informacji ze względu na ryzyko narażenia na szkodę interesu publicznego. W nowej ustawie zrezygnowano natomiast z ochrony tych informacji, które są istotne z punktu widzenia ochrony indywidualnych interesów podmiotów prawa prywatnego. W interesie publicznym jest zatem udostępnianie informacji publicznych, ale – jak się wydaje – tym bardziej leży w nim wzmocnienie ochrony informacji strategicznych dla państwa.

Prymat interesu publicznego nad interesem prywatnym jest zatem czytelny nie tylko w treści regulacji gwarantujących dostęp do informacji, lecz także statuujących granice jawności. Interes indywidualny musi zatem współgrać z interesem publicznym, rzadko jednak uzyskuje nad nim pierwszeństwo. Istnieje zarazem pewna grupa informacji, do których dostęp prawodawca ogranicza ze względu na potrzebę ochrony interesów indywidualnych. Informacje te ustawodawca nazywa „tajemnicami prawnie chronionymi” albo „tajemnicami zawodowymi”. Oba pojęcia należą do języka prawnego, ale żadne z nich nie posiada legalnej definicji.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale I podjęta zostaje próba zdefiniowania pojęcia informacji na gruncie nauk prawnych, a następnie odniesienie jej do definicji proponowanych w innych dyscyplinach naukowych. Analiza stanowisk prezentowanych w nauce prowadzi do wniosku, że określenie *sensu stricto* i *sensu largo* terminu „informacja” jest dalece zróżnicowane i zależy od dyscypliny naukowej, która włącza je do właściwej sobie aparatury pojęciowej. Należy zarazem zauważyć, że nawet w ramach jednej dziedziny można spotkać odmienne definicje. Zwrócono zarazem uwagę, że w niektórych regulacjach, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych, wykorzystuje się zbliżone zakresy pojęć „dokument” i „informacja”. Pojęcie informacji w aktach prawnych zazwyczaj nie występuje samodzielnie, lecz w powiązaniu z innymi zwrotami, które pozwalają na określenie jego zakresu. Informację podlegającą ochronie wyróżnia zatem sposób jej osadzenia w treści aktu prawnego. Dopiero szczególnie charakter informacji, który wynika z zastosowanych przez ustawodawcę zabiegów podejmowanych przy redakcji tekstu prawnego, powoduje, że pojęcie to nabiera charakteru normatywnego. Ochronie podlega zatem nie informacja w tradycyjnym (potocznym) rozumieniu, lecz szczególnie jej rodzaje (informacja publiczna, informacja przetworzona, informacja o środowisku itd.). Rozdział I zawiera także charakterystykę prawa do informacji przeprowadzoną na tle regulacji prawa międzynarodowego i unijnego z uwzględnieniem etapów kształtowania się tego prawa i jego wyodrębnienie z treści regulacji gwarantujących wolność wypowiedzi.

W rozdziale II analizie poddano status prawa do informacji publicznej, sytuując je wśród publicznych praw podmiotowych. Wyodrębnienie prawa do informacji i przypisanie mu charakteru publicznego prawa podmiotowego wskazuje na szczególne obowiązki organów państwa w zakresie dostępu do informacji publicznej oraz zapewnienia jej ochrony. Podjęta w tej części pracy analiza przesłanek usprawiedliwiających ingerencję w prawo do informacji publicznej prowadzi do wniosku, że standard ochrony tego prawa jest wyższy niż stosowany w odniesieniu do pozostałych praw i wolności. Zapewnienie

dostępu do informacji publicznej zostało zaliczone do zadań publicznych, których wykonywanie ustawodawca powierzył organom władzy publicznej, a także innym podmiotom, wykonującym je w ramach upoważnienia uzyskanego w drodze ustawy lub porozumienia. Zwrócono uwagę, że realizację zadań publicznych w zakresie dostępu do informacji może stanowić zarówno udzielenie informacji, jak i jej odmowa. Oba te działania mogą być zarazem motywowane realizacją interesu publicznego, jak też prywatnego.

W rozdziale III zostały wskazane, a następnie scharakteryzowane pozytywne przesłanki dostępu do informacji publicznej. Za zasadnicze kryteria gwarantujące dostęp do informacji publicznej zostały uznane dwie przesłanki materialne: wykonywanie zadań publicznych oraz pełnienie funkcji publicznej. W oparciu o regulacje konstytucyjne i ustawy zwykle oraz stanowisko wyrażane w doktrynie, a także sądową wykładnię treści przepisów prawa dokonywaną przez sądy podjęto próbę wytyczenia ich zakresu przedmiotowego i podmiotowego, uznając ją za niezbędną dla określenia granic dostępu do informacji publicznej. Przeprowadzona analiza dowodzi, że nie powiódł się zamysł ustawodawcy zmierzający do zdefiniowania pojęcia „pełnienia funkcji publicznej”. Podjęta w treści art. 115 § 19 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny¹⁶ próba sformułowania wyczerpującego katalogu podmiotów zaliczanych do kręgu „pełniących funkcję publiczną” okazuje się nieskuteczna ze względu na użycie w nim innych zwrotów niedookreślonych, budzących kolejne wątpliwości definicyjne. Pojęcie „osób pełniących funkcje publiczne” pozostaje zatem terminem o otwartym zakresie. Zwrócono także uwagę na trudności w definiowaniu pojęcia „zadania publiczne”. W rozdziale III omówione zostały też sposoby wykładni pojęcia „informacji publicznej”. Dorobek orzecznictwa wskazuje, że judykatura dokonuje konkretyzacji pojęcia „informacji publicznej” nie tylko w oparciu o konstytucyjne gwarancje dostępu do niej zawarte w art. 61 Konstytucji RP, ale także uwzględniając znaczenie zasady jawności i transparentności władzy publicznej jako swoistej dyrektywy interpretacyjnej. Sposób wykładni pojęcia informacji publicznej pozwala sądom administracyjnym na poszerzanie sfery jawności, co gwarantuje obywatelom możliwość uzyskiwania szerokiego spektrum wiedzy o działaniach organów władzy publicznej, i w efekcie służy legitymowaniu podejmowanych przez nie decyzji. W tej części pracy została również podjęta próba oceny znaczenia, jakie w procesie udostępniania informacji publicznych ma rodzaj nośnika, na którym zostały zawarte informacje, a także źródło ich pochodzenia (autorstwo). Analizie poddano także znaczenie, jakie dla problematyki dostępu do informacji publicznych mają pojęcia: „dokument urzędowy” oraz „akta sprawy administracyjnej”.

Rozdział IV został w całości poświęcony omówieniu negatywnych przesłanek dostępu do informacji. O ochronie informacji przesądza, co do zasady, legislator, normując zakres i tryb ochrony tajemnic w treści aktów prawnych o randze ustawowej. Stan związania tajemnicą może zatem powstawać z mocy przepisów ustawy, obejmując organy władzy publicznej. Może powstać także w drodze zastrzeżenia uczynionego przez uprawniony do tego podmiot prawa prywatnego w zakresie, w jakim upoważnia go do tego ustawa. W pracy wskazano na dwa zasadnicze źródła tajemnic. Zaliczono do nich przepisy ustaw oraz treść umów jednostronnie lub dwustronnie zobowiązujących. Zwrócono także uwagę na od-

¹⁶ Dz.U. z 1997r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

mienne cele, którym służy stosowanie przepisów ustanawiających tajemnice. O ile na poziomie teoretycznych rozważań można ograniczyć się do ogólnej charakterystyki tych celów, określając je jako cele publiczne lub prywatne, to na etapie stosowania prawa staje się to niewystarczające. Organy zobowiązane do udzielania informacji publicznych dokonują zatem konkretyzacji pojęcia celu publicznego i celu prywatnego. W tym kierunku zmierzają także ustalenia podjęte w rozdziale IV pracy. Zwrócono także uwagę, że obok przesłanek materialnych przesądzające znaczenie dla dostępu do informacji publicznej mają niekiedy okoliczności formalne. Nie mogą one jednak stanowić bezpośredniej przyczyny odmowy dostępu do informacji. Rozstrzygają jednak często o skuteczności złożonego wniosku oraz decydują o zakresie i jakości przekazywanej wnioskodawcy informacji.

Badania zmierzające do rozwiązania stawianych problemów badawczych i potwierdzenia hipotez były prowadzone z wykorzystaniem metody analizy i krytyki piśmiennictwa (źródeł) oraz metody badania dokumentów. Metodą badania dokumentów przemienienie z metodą analizy źródeł posłużono się także w centralnych dla prowadzonych badań partiach pracy, a zwłaszcza w tych częściach, w których konieczna stała się analiza aktów prawnych oraz orzecznictwa. W celu ustalenia odpowiedzi na zasadnicze pytania badawcze stosowano metody i reguły wykładni przepisów prawa. Przyjęto bowiem, że badanie problematyki dostępu do informacji publicznej powinno obejmować analizę treści przepisów, zawartych w różnej rangi aktach prawotwórczych i dokumentach, należących do różnych gałęzi prawa. Dokonując ich interpretacji, posłużono się, w pierwszym rzędzie, metodą wykładni językowej, a następnie historycznej, systemowej i funkcjonalnej. Przeprowadzając badania związane z tytułem rozprawy, zastosowano strukturę pracy o charakterze problemowym. Dysertacja składa się z czterech rozdziałów, z których każdy stanowi logiczne rozwinięcie i pogłębienie badań podejmowanych we wcześniejszych partiach pracy.

W ramach prowadzonych badań korzystano ze wszystkich rodzajów źródeł pisanych. Odwoływano się zarówno do bardzo bogatej literatury przedmiotu, jak i do wypowiedzi doktryny, komentarzy do treści aktów normatywnych oraz orzecznictwa sądów, w szczególności sądów administracyjnych i karnych. Konieczne było dokonanie selekcji zarówno na poziomie doboru opracowań z zakresu literatury przedmiotu, jak i analizowanych aktów normatywnych oraz orzeczeń sądowych. Celem pracy nie było bowiem, co uznałam za usprawiedliwione ze względu na sposób sformułowania problemu badawczego i jego zakres, przeprowadzenie analizy treści wszystkich formułujących obowiązek ochrony lub dostępu do informacji obowiązujących aktów prawotwórczych i wypowiedianych na ich tle w piśmiennictwie i doktrynie opinii. Szczegółowej analizie zostały natomiast poddane wypowiedzi sądów administracyjnych, a zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawującego kontrolę nad stosowaniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Szczególnie pomocne były wypowiedzi doktryny, w tym także komentarze oraz zbiory orzeczeń i ich omówienia. W szerokim zakresie zostały także wykorzystane prace monograficzne oraz publikacje zbiorowe i serie artykułów odnoszących się do zasadniczej dla tematu pracy problematyki.

Bydgoszcz, grudzień 2013 r.

Dr Joanna Taczkowska