

**CZĘŚĆ I**  
**Główne problemy prawa do informacji**  
**w świetle prawa i standardów międzynarodowych,**  
 **europejskich i wybranych państw**  
**Unii Europejskiej**

*dr Mateusz Błachucki, prof. KUL dr hab. Paweł Fajgielski, dr Bogdan Fisher,  
Michał Folcholc, prof. PAN dr hab. Teresa Górczyńska, dr Mariusz Maciejewski,  
dr Agnieszka Piskorz-Ryń, dr Grzegorz Sibiga*



# ROZDZIAŁ I

## Uwagi ogólne

### § 1. Wprowadzenie

Przedmiot niniejszego opracowania stanowią cztery węzłowe problemy, które zdaniem autorów w największym stopniu składają się na istotę prawa do informacji i pozostają niezbędne dla jego realizacji, tj.:

- 1) **ograniczenie prawa do informacji**, w tym zakres ograniczeń, charakter przesłanek ograniczających (bezwzględne i względne), podstawowe rodzaje ograniczeń;
- 2) **przepisy procesowe w zakresie dostępu do informacji**, w tym m.in. właściwe przepisy proceduralne i ich relacje w stosunku do ogólnej procedury administracyjnej, środki zaskarżenia ograniczenia dostępności informacji, środki kontroli instancyjnej i sądowej (również w przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego), terminy załatwiania sprawy;
- 3) **funkcjonowanie organu właściwego w sprawach informacji publicznej**, w tym modele instytucjonalnej ochrony prawa do informacji, ustrój organu ds. informacji, kompetencje organu oraz charakter postępowań przed nim prowadzonych, konsekwencje działalności organu dla realizacji prawa do informacji;
- 4) wyznaczenie **relacji dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**, w tym rozróżnienie pojęć dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystania informacji, prawidłowa implementacja zasad dyrektywy 2003/98/WE, główne zasady ponownego wykorzystania, ponowne wykorzystanie informacji chronionych prawem własności intelektualnej.

Po uwagach wprowadzających dotyczących zakresu stosowania przepisów (przedmiotowego i podmiotowego) oraz historii ich wprowadzania w państwach demokratycznych, w czterech częściach przygotowanych przez różnych autorów opracowano wspomniane zagadnienia. Oprócz polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej wzięto pod uwagę następujące regulacje prawne:

- przepisy Unii Europejskiej obowiązujące instytucje unijne, tj. rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>1</sup>,
- przyjętą w Tromsø 18.6.2009 r. Konwencję Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych<sup>2</sup>,
- obowiązującą we Francji ustawę Nr 78-753 z 17.7.1978 r. o zastosowaniu różnych środków służących poprawie stosunków pomiędzy administracją a obywatelami oraz o przepisach o charakterze administracyjnym, socjalnym i fiskalnym (*Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*),
- obowiązującą w Republice Federalnej Niemiec ustawę z 5.9.2005 r. o dostępie do informacji pozostających w posiadaniu Rządu Federalnego (*Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, Informationsfreiheitsgesetz – IFG*), bez uwzględnienia prawodawstwa poszczególnych landów,
- obowiązującą w Wielkiej Brytanii Ustawę o wolności informacji z 2000 r. (*Freedom of Information Act 2000 – FOI*), bez uwzględnienia obowiązującej w Szkocji Ustawy o wolności informacji z 2002 r. (*Freedom of Information (Scotland) Act 2002 – FOISA*)<sup>3</sup>,
- obowiązującą na Węgrzech Ustawę Nr CXII z 2011 r. o samostanowieniu informacyjnym i wolności informacji (*2011. évi CXII. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló vonatkozó törvényből*), która zastąpiła ustawę Ustawę Nr LXIII z 1992 r. o ochronie danych osobowych i ujawnianiu danych dotyczących interesu publicznego (*1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról*).

Cechą charakterystyczną wymienionych ustaw krajowych jest to, iż w sposób kompleksowy regulują zasady i tryb realizacji prawa do informacji wobec władzy publicznej (czy szerzej podmiotów wykonujących zadania publiczne), stanowiąc odpowiednik polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie oznacza to, iż wymienione ustawy są jedynym aktem prawnym w prawie krajowym dotyczącym omawianej problematyki. We Francji już Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26.8.1789 r., będąca do dzisiaj źródłem ogólnych zasad prawnych, wprowadzała w art. 14 prawo wszystkich obywateli do wiedzy o wykorzystaniu zebranych podatków publicznych<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz.Urz. WE L Nr 145, s. 43.

<sup>2</sup> Warunkiem wejścia w życie Konwencji jest jej ratyfikowanie przez 10 państw (art. 16 ust. 3 Konwencji).

<sup>3</sup> W literaturze przedmiotu ocenia się jednak, że obowiązujący na terytorium Szkocji FOISA przewiduje bardzo zbliżone rozwiązania do FOI. Zob. *J. Wadham, K. Harris, G. Peretz*, Blockstone's Guide to Freedom of Information Act 2000, New York 2011, s. 27.

<sup>4</sup> *D. Banisar*, Freedom of Information around the world 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws, London 2006, s. 72. Na marginesie należy zauważyć, że polskie tłumaczenie Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela nie oddaje informacyjnego charakteru prawa określonego w art. 14, bowiem w przekładzie mowa jest o prawie „czuwania” nad wykorzystaniem podatków publicznych („Wszyscy Obywatele mają prawo stwierdzać, osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli, niezbędność podatku publicznego, wyrażania nań zgody w sposób swobodny, czuwania nad jego wykorzystaniem, ustalania jego wysokości, podstawy wymiaru, sposobu pobierania i czasu trwania”). Zob. tłumaczenie dostępne w serwisie Biblioteki Sejmowej: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html>.

Na Węgrzech prawo do informacji gwarantuje Konstytucja z 2011 r.<sup>5</sup>, która w części „Wolność i odpowiedzialność” przewiduje w art. VI ust. 2, iż „Każdy ma prawo do ochrony swoich danych osobowych oraz do poznania i rozpowszechniania danych dotyczących dobra wspólnego”, przestrzeganie zaś tych praw nadzoruje niezależny urząd powołany ustawą organiczną (ust. 3). W pewnym zakresie stanowi to kontynuację gwarancji zawartej w art. 61 ust. 1 poprzedniej Konstytucji z 1949 r., której znaczenie w państwie demokratycznym, jako podstawowego prawa obywateli wobec władzy, potwierdził tamtejszy Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 1992 r.<sup>6</sup> i 1994 r.<sup>7</sup>

Natomiast we wszystkich wymienionych państwach regulacja ustawowa (ustaw parlamentarnych) dotycząca uprawnień informacyjnych przyznanych jednostkom nie ogranicza się wyłącznie do jednej ustawy dostępowej, co zresztą potwierdzają odesłania w tej ustawie. Zwykle ustawodawstwo kształtuje różnorodne stosunki informacyjne w relacjach jednostka – państwo, w których sytuacja tej pierwszej nie zawsze opiera się na zasadzie powszechnego dostępnosci, ale w grę może wchodzić uzależnienie otrzymania informacji od interesu odbiorcy. Jednak główny ciężar regulacji – w zakresie przepisów materialnych, procesowych i ustrojowych – zawsze spoczywa na ustawach dostępowych (określonych również jako ustawy główne czy ustawy matki). Dlatego w niniejszej pracy odnosimy się jedynie do tych ustaw w każdym z systemów krajowych.

Z kolei Konwencja Rady Europy przyjęta w Tromsø 18.6.2009 r. jest jedynym wiążącym instrumentem międzynarodowym, który w sposób tak kompleksowy określa zasady i tryb udostępniania informacji przez władze publiczne. Jej przyjęcie stanowi konsekwencję oceny art. 10 EKPC jako wprowadzającego niewystarczające gwarancje w tym obszarze, ale także jest kontynuacją prac realizowanych w Radzie Europy, w których przełomowym dokumentem była Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R/81/19 z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne<sup>8</sup>. Stąd też potrzeba odniesienia się do Konwencji, pomimo kontrowersyjności niektórych jej rozwiązań oraz niepewnego scenariusza wejścia w życie.

Rozporządzenie 1049/2001 to najważniejszy akt unijnego prawa pochodnego gwarantujący prawo do informacji o działaniach władz publicznych<sup>9</sup>. Stanowi ono jednak wynik ewolucji prawa Unii Europejskiej w zakresie uprawnień informacyjnych jednostki, a obecnie kluczowy element w tym systemie prawnym. Za początek tego procesu przyjmuje się Traktat z Maastricht, ze względu na przyjętą w nim większą transparentność procedur legislacyjnych (art. 251 TWE) oraz zapoczątkowanie deklaracją Nr 17 działań mających poprawić publiczny dostęp do informacji znajdujących

<sup>5</sup> Ustawa Zasadnicza Węgier z 25.4.2011 r. (*Magyarország Alaptörvénye*).

<sup>6</sup> Decision 32/1992 (V. 29.) AB, ABH 1992, 182, 185; dostępne tłumaczenie w języku angielskim: [http://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/hungary\\_12-2004-iv.-7.-ab\\_eng](http://www.right2info.org/resources/publications/case-pdfs/hungary_12-2004-iv.-7.-ab_eng). Zob. także *D. Banisar*, *Freedom*, s. 80.

<sup>7</sup> Decision 34/1994 (VI. 24.) ABH 1994, 177, 185.

<sup>8</sup> *T. Górczyńska*, *Projekt europejskiej konwencji o dostępie do dokumentów urzędowych*, [w:] *G. Szpor* (red.), *Prawne problemy informatyzacji administracji*, Warszawa 2008, s. 11 i n.

<sup>9</sup> *D. Adamski*, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 2.

się w posiadaniu instytucji unijnych<sup>10</sup>. Zwieńczeniem tych działań było wprowadzenie przez Traktat Amsterdamski zasady otwartości jako jednej z zasad ogólnych prawa wspólnotowego (art. 1 TUE), a szczególnym wyrazem tej otwartości było zawarte w art. 255 TWE prawo dostępu do dokumentów wspólnotowych<sup>11</sup>. Na mocy art. 255 ust. 1 TWE każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim zyskiwała prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Uzupełnienie art. 255 stanowiło właśnie zapowiedziane w tym artykule rozporządzenie 1049/2001.

Przepisy art. 255 TWE zostały zastąpione przez art. 15 TFUE. Wprowadzono w nim generalną zasadę otwartości, określono jej funkcje („w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego”) oraz zakreślono szerszy od dotychczasowego zakresu podmiotów („instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”). Szczególna zasada jawności dotyczy obrad Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego. Powtórzone zostało także dotychczasowe powszechne prawo dostępu do dokumentów. Uzupełnieniem reguł traktowych, w zakresie zasad ogólnych i ograniczeń, pozostaje rozporządzenie przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę (art. 15 ust. 3 akapit drugi). Zarówno art. 15 TFUE (i zastąpiony przez niego art. 255 TWE) jak rozporządzenie 1049/2001 nie stanowią podstawy do harmonizacji krajowych przepisów dostępowych, ale dotyczą jedynie dostępu do dokumentów wskazanych instytucji unijnych.

Istotna część niniejszej monografii, ściśle związana z prawem do informacji, dotyczy tematu ponownego wykorzystywania informacji. Ze względu na harmonizację tego obszaru w prawie Unii Europejskiej, w pracy uwzględniono przepisy dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>12</sup>, a także odrębne od ustaw dostępowych akty prawne regulujące zasady i tryb ponownego wykorzystywania, a jednocześnie implementujące dyrektywę w krajowym porządku prawnym: w Republice Federalnej Niemiec – ustawę z 13.12.2006 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji organu sektora publicznego, w Wielkiej Brytanii – rozporządzenie (*statutory instrument*) 2005 No. 1515 w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (*the Re-use of Public Sector Information Regulations 2005*), a na Węgrzech – ustawę Nr LXIII z roku 2012 o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej (*2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahazsnosításáról*). We Francji i w Polsce obowiązki określone w dyrektywie zostały wykonane w ustawach dostępowych.

<sup>10</sup> K. Kowalik-Bończyk, Komentarz do art. 255 TWE, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz, t. III, Warszawa 2009, s. 682–683.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 683.

<sup>12</sup> Dz.Urz. WE Nr L 345, s. 90.

## § 2. O początkach kształtowania się prawa do informacji

Potrzeba zdobywania i przekazywania informacji towarzyszy od zarania dziejów. Skłonność do jej poszukiwania jest bowiem wynikiem jednej z podstawowych potrzeb człowieka – potrzeby poznania<sup>13</sup>. Jest ona niezbędna dla właściwego interpretowania i optymalnego organizowania rzeczywistości społecznej, z jaką ma on do czynienia<sup>14</sup>. Wedle powszechnie podzielanej opinii, informacja jest pierwotnym i niezbędnym atrybutem oraz stymulatorem działania. Coraz powszechniejsza staje się świadomość tego, że żyć i działać to znaczy korzystać z informacji<sup>15</sup>. Obowiązki informacyjne organów władzy publicznej są w dziejach świata zjawiskiem stosunkowo nowym. Wcześniej władza traktowała gromadzone przez siebie informacje jako swój zasób, przynależne jej dobro niematerialne, którym dzieliła się z innymi, tylko w tym zakresie, w jakim uznawała to za uzasadnione<sup>16</sup>. *Teresa Górzyńska* pisała o tradycyjnym modelu administracji, którego jedną z istotnych cech był zwyczaj nieinformowania tych, którzy administrowaniu i rządzeniu byli poddani. Władza zachowywała dla siebie informacje w przekonaniu, że wzmaga to jej pewność i dominację<sup>17</sup>. Głównym kierunkiem przepływu informacji był kierunek ku władzy. Władza zbierała informację, by wykorzystać ją dla swoich celów<sup>18</sup>. Działania podejmowane dla pozyskania informacji o działaniach władzy publicznej kwalifikowane były w kategoriach anarchii i nieposłuszeństwa<sup>19</sup>. Informacja była więc zarazem atrybutem, jak i narzędziem sprawowania władzy publicznej, a proces udostępniania informacji uzależniony był wyłącznie od woli i interesu rządzących.

Krajem uznawanym za kolebkę prawa do informacji jest Szwecja. Historia przyjęcia pierwszego aktu prawnego regulującego to zagadnienie nie jest powszechnie znana. W polskiej literaturze nie została również szerzej opisana, a jedynie przez kilku autorów wzmiankowana. *Stephen Lamble* wskazuje, że problematyka ta jest również pomijana w historii dostępu do informacji na świecie<sup>20</sup>. Celem tego artykułu jest więc jej prezentacja.

Pierwszy akt prawny proklamujący dostęp do informacji został przyjęty w Królestwie Szwecji w 1766 r.<sup>21</sup> Uznawany jest on za dziedzictwo dwóch narodów:

---

<sup>13</sup> *T. Górzyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999, s. 20.

<sup>14</sup> *M. Mucha*, Obowiązek administracji publicznej w sferze dostępu do informacji, Wrocław 2002, s. 13.

<sup>15</sup> *G. Jyż, A. Szeuic*, Regulacja prawna działalności informacyjnej w Polsce (wybrane zagadnienia), PiP 1988, Nr 7, s. 65.

<sup>16</sup> *T. Górzyńska*, Geneza i rozwój prawa do informacji, *Miscellanea Iuridica* 2004, t. 4, s. 127.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *T. Górzyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, s. 20–23.

<sup>19</sup> *M. Janik*, Dostęp do informacji publicznej a koncepcja społeczeństwa informacyjnego, [w:] *E. Pierzchała, M. Woźniak* (red.), Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie: wybrane zagadnienia prawne, Opole 2010, s. 68.

<sup>20</sup> *S. Lamble*, Freedom of information, a Finnish Clergyman's Gift to Democracy, *Freedom of Information Review* 2002, No. 97, s. 2.

<sup>21</sup> Było to rozporządzenie o wolności prasy (*Tryckfrihetsordningen*). Tekst aktu w pierwotnej wersji zob.: His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766) Translated by Peter Hogg, [w:] *The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation's Kokkola 2006, s. 8–18. Obecnie dostęp do dokumentów publicznych jest gwa-

szwedzkiego i fińskiego<sup>22</sup>. Został on uchwalony w okresie długotrwałej i zawziętej walki politycznej między dwiema partiami – partią Kapeluszy (*Hattpartiet*) i partią Czapek (*Hovpartiet*), które rywalizowały o władzę i wpływ. Jak pisze *Teresa Górznińska*, jedna z nich, spodziewając się rychłego zajęcia miejsca na ławie opozycji, przeforsowała regulację znoszącą cenzurę, gwarantującą wolność słowa, prawo do druku oraz swobodnego rozpowszechniania faktów i opinii. Równocześnie ustaliła prawo dostępu do dokumentów będących w dyspozycji władz publicznych<sup>23</sup>. Regulacja ta zrodziła się z potrzeby chwili. Zastosowane rozwiązania były jednak wypracowane i przedyskutowane wcześniej<sup>24</sup>. Bezspornie sytuacja polityczna miała wpływ na ich przyjęcie, nie można uznać jednak, że miała ona służyć wyłącznie partykularnym interesom jednej partii. Jakkolwiek prawo do informacji zostało w Szwecji wprowadzone jako wynik walki politycznej, miało ono wyraźne podłoże ideologiczne. Twórcy rozporządzenia, a przede wszystkim uznawany za ojca wolności informacji myśliciel *Anders Chydenius*, proponowane rozwiązania uzasadniał, opierając swoje poglądy na myśli oświecenia<sup>25</sup>. Źródłem inspiracji były dla niego również doświadczenia chińskie.

*Anders Chydenius* (1729–1803) był duchownym protestanckim, przedstawicielem do Riksdagu<sup>26</sup>, filozofem, myślicielem społecznym, czołowym przedstawicielem nordyckiego liberalizmu klasycznego, często nazywanym Adamem Smithem Północy<sup>27</sup>. Był zwolennikiem wolności gospodarczej oraz wolności handlu i przemysłu<sup>28</sup>. Jego poglądy gospodarcze, początkowo związane były z krytyką istniejącego systemu handlu, który wykluczył małe miasta z handlu zagranicznego w Zatoce Botnickiej, przyznając w tym zakresie monopol Sztokholmowi<sup>29</sup>. Jego najsłynniejsza praca to „Dochód Narodowy” (*Den nationella vinsten*) poświęcona wolności gospodarki w Szwecji. Opowiadał się on w niej za wolnym handlem, wolnym eksportem, przeciwstawiał się jego subsydiowaniu przez rząd, uznawał prawo mieszkańców do swobodnego wyboru profesji. Jego zdaniem, państwo powinno ingerować w system gospodarczy, ale tyl-

---

rantowany przez rozdział 2 aktu o wolności druku, który jest jednym z czterech aktów składających się na Konstytucję Szwecji (Konstytucja Królestwa Szwecji, tłum. *K. Dembiński, M. Grzyborowski*, Warszawa 2000).

<sup>22</sup> W 1766 r. Finlandia nie była samodzielnym państwem, lecz częścią Królestwa Szwecji, a *Anders Chydenius* był fińskim posłem do parlamentu szwedzkiego.

<sup>23</sup> *T. Górznińska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, s. 26–27.

<sup>24</sup> *Stephen Lamble* uznaje za pierwsze działania legislacyjne zmierzające w kierunku wolności informacji w Szwecji wprowadzenie w 1707 r. Statutu o legalnych kopiach depozytowych (zob. *S. Lamble*, Freedom of information, s. 2). Historia uchwalenia rozporządzenia o wolności prasy jest dobrze udokumentowana zob. m.in. *J. Manninen*, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, s. 49–52.

<sup>25</sup> Zob. szerzej, *J. Manninen*, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, [w:] *The World's First Freedom of Information Act*, s. 18 i n.

<sup>26</sup> Szwedzki parlament w latach 1544–1866 składał się z reprezentantów czterech stanów szlachty, duchowieństwa, chłopstwa i mieszczaństwa (The Riksdag at Work: <http://www.riksdagen.se/english/work/history.asp>).

<sup>27</sup> Zob. *Anticipating the Wealth of Nations: The Selected Works of Anders Chydenius, 1729–1803*, wybór, wstęp i komentarz *L. Magnusson*, Routledge 2011.

<sup>28</sup> *A. Chydenius* [1729–1803], *Religion & Liberty* 2006, t. 16, Nr 3, s. 14.

<sup>29</sup> Zob. *Oksfordzka Encyklopedia Oświecenia*, hasło Anders Chydenius, dostępna pod adresem: <http://www.answers.com>.



ko w celu zagwarantowania uczciwej gry<sup>30</sup>. Dzięki temu dziełu jest on uznawany za prekursora nowoczesnej demokracji, jak również myśli społecznej i ekonomicznej<sup>31</sup>. Rzeczywiście wydane 11 lat później „Bogactwo Narodów” *Adama Smitha* zawierało wiele pomysłów zawartych w książce Chydeniusa.

W eseju z 1778 r. „O przyrodzonych prawach służby i chłopów” pisał, że są oni równi w chwili urodzenia i Pan Stworzenia uczynił ich równymi i jako tacy powinni być oni traktowani. Według niego, „demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka są jedynym sposobem, w drodze do postępu i szczęścia dla całego społeczeństwa”<sup>32</sup>. Uważał, że społeczeństwo powinno składać się z wolnych ludzi którzy ponoszą odpowiedzialność za własne życie, nawet za własne ubóstwo<sup>33</sup>. Bronił też wolności wyznania<sup>34</sup>.

Poza swoimi zainteresowaniami politycznymi, zajmował się w praktyce rolnictwem, w tym hodowlą owiec, uprawą ziemniaków, napisał traktat o przyczynach rozprzestrzeniania się mchu na pola i sposobach zapobiegania temu zjawisku. Prowadził też aktywną praktykę lekarską, w tym zajmował się chirurgią oka (operował zaćmę), a także profilaktyką zdrowia, propagowaniem szczepień przede wszystkim przeciwko ospie oraz przygotowaniem leków. Był też muzykiem i założycielem orkiestry<sup>35</sup>. Część jego zainteresowań związana była z funkcją duchownego luterańskiego pełniącego swoją posługę na prowincji kraju. W tych czasach bowiem zajmowanie się rolnictwem i ochroną zdrowia stanowiły ważny element obowiązków duszpasterskich pastorów luterańskich.

*Chydenius* uznawany jest za wizjonera, opowiadał się bowiem za koniecznością wprowadzenia wolności pisania i drukowania<sup>36</sup>. „Nie trzeba przedstawiać dowodów na to – pisał – że pewna wolność pisma i druku należy do najsilniejszych zrębów wolnej organizacji państwa, ponieważ bez niej, Stany nie będą dysponowały dostatecznymi informacjami, by wydawać nowe prawa, a sądy będą bez nadzoru, poddani nie będą z kolei wiedzieli jakie są wymagania prawa i granice praw rządu, ani jakie są ich obowiązki, edukacja, wychowanie i dobre zachowanie znikną, przeważą zaś nieokrzesany sposób myślenia, mowy i zachowania, co zaciemni horyzont naszej wolności w ciągu

<sup>30</sup> *K. Sarje*, Anders Chydenius's Rhetoric for the Freedom of Foreign Trade in Sweden in 1765, [w:] *T. Artemyeva, M. Mikesbin, V. Oittinen* (red.), *The philosophical Age, Almanac*, t. 39, *The Northern lights, Social Philosophies and Utopias of the Enlightenment in Northern Europe and Russia*, St. Petersburg-Helsinki 2013, s. 150.

<sup>31</sup> *S. Lamble*, *Freedom of information*, s. 2.

<sup>32</sup> Cytat za *J. Pelo*, Anders Chydenius, dostępny pod adresem: [http://sydaby.eget.net/swe/jp\\_bib.htm](http://sydaby.eget.net/swe/jp_bib.htm). Pełen tekst w tłumaczeniu na język angielski zob. *Anticipating the Wealth of Nations*, cz. 3, rozdział 9.

<sup>33</sup> Nie oznaczało to jednak, że był nieczuły na los innych. Uznawał jednak, że wolni ludzie przy odpowiedniej organizacji państwa są w stanie przezwyciężyć swoje kłopoty własnym staraniem.

<sup>34</sup> Petycja w sprawie wolności religijnej (*Angående Religions-Frihet*, Stockholm 1779), tekst w tłumaczeniu na język angielski zob. *Anticipating the Wealth of Nations*, cz. 3, rozdział 10.

<sup>35</sup> *J. Manninen*, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, [w:] *The World's First Freedom of Information Act*, s. 22; *J. Pelo*, Anders Chydenius; *A. Chydenius* [1729–1803]; *P. Hyttinen*, Anders Chydenius (1729–1803), *Project Runeberg*, dostępny pod adresem: <http://runeberg.org/authors/chyden.html>. Zob. szerzej autobiografia *Andersa Chydeniusa* przedłożona w 1780 r. w *Towarzystwie Sztuki i Nauki* w Göteborgu, w: *Anticipating the Wealth of Nations*, część 4, rozdział 11.

<sup>36</sup> *Chydenius* pisał o wolności pisania i drukowania, a nie używał raczej sformułowania „wolność słowa i druku”.

kilku lat<sup>37</sup>. Twierdził, że cenzura jest nie potrzebna, ale uważał jej zniesienie za nie wystarczające. Uznawał, że konieczne jest szukanie nowych form kontroli. Podobne poglądy zaczęły być wyrażane w Europie prawie 200 lat później.

Z potrzeby kontroli zrodziła się właśnie wolność i prawo do informacji<sup>38</sup>. Wskazywał, używając przeniósł, na znaczenie „światła narodu” jako wyrazu woli światłego narodu, który może ograniczać suwerenność stanów i hamować ich władzę absolutną. Uznawał więc potrzebę kontroli władzy m.in. poprzez zagwarantowanie prawa do informacji od władzy publicznej i upatrywał w nim skutecznego narzędzia tej kontroli.

Uznawał on Chiny, co z perspektywy obecnej może budzić zdziwienie, za modelowy przykład wolności prasy i dawał go innym państwom do naśladowania. Przykład ten wykorzystywał w swojej parlamentarnej batalii na rzecz wolności i prawa do informacji. Chwalił instytucje cesarskich cenzorów (*Imperial Censorate*)<sup>39</sup>. Była to administracja specjalna, która opierała się na filozofii konfucjańskiej, a jej głównym celem była kontrola administracji i jej urzędników<sup>40</sup>. Miała ona – pisał – odsłonić niedolność rządzących, biurokratyczną nieskuteczność oraz korupcję w administracji<sup>41</sup>. *Chydenius* był szczególnie pod wrażeniem faktu, że „chińscy cesarze przyznawali własną niedoskonałość w miłości do prawdy i ze strachu przed ignorancją i ciemnością. Jego zdaniem, początków odpowiedzialności rządu szukać należy nie na Zachodzie, ale właśnie na Wschodzie”<sup>42</sup>.

*Chydenius* aktywnie uczestniczył w pracach sejmowych w latach 1765–66, których wynikiem było przyjęcie 2.12.1766 r. rozporządzenia o wolności prasy<sup>43</sup>. Jego determinacja miała istotne znaczenie dla uchwalenia tego aktu prawnego, *Chydenius* był bowiem głównym motorem prac w komisji parlamentarnej, które odbywały się przy znikomej frekwencji.

Rozporządzeniem o wolności prasy zagwarantowano publiczny dostęp do dokumentów posiadanych przez władze publiczne. Stanowiło ono, na gruncie rozporządzenia, uzupełnienie wolności słowa i druku. Można nawet zastanawiać się, czy współcze-

<sup>37</sup> Porozumienie na rzecz wolności prasy, 1765. Tłumaczenie na język polski *P. Napierala*, zob. *P. Napierala*, Anders Chydenius czyli wolność po szwedzku, dostępny pod adresem: <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8411/k,2>.

<sup>38</sup> *J. Manninen*, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, [w:] *The World's First Freedom of Information Act*, s. 18.

<sup>39</sup> *Berättelse Om Chinesiska Skrif-Friheten, Öfversatt af Danskän. Stockholm 1766 (A Report on the Freedom of the Press in China)*. *Chydenius* był autorem jedynie wstępu do tego pamfletu. Na temat jego treści zob. *S. Lamble*, Freedom of information, s. 3.

<sup>40</sup> Podobnie na temat instytucji cesarskich cenzorów pisał współcześnie *David Steinberg*, zob. *D. Steinberg*, The Press as Censorate, The Forum of Democratic Leaders in the Asia-Pacific Quarterly, 1997 Autumn.

<sup>41</sup> *S. Lamble*, Freedom of information, s. 3.

<sup>42</sup> *J. M. Ackerman*, *I. E. Sandoval-Ballesteros*, The global explosion of freedom of information laws, *Administrative Law Reviews* 2006, Nr 1, t. 58, s. 88.

<sup>43</sup> Rozporządzenie to jest opisywane w oparciu o tłumaczenie na język angielski, o którym mowa w przypisie 9. Tekst w wersji oryginalnej jest tekstem archaicznym i rodzajem problemy interpretacyjne. Ponadto zarówno w wersji pierwotnej, jak i tłumaczeniu na język angielski znajdują się prawnicze zwroty łacińskie, co utrudnia dla współczesnego prawnika jego analizę. Przy opisie treści rozporządzenia starano się dochować należytej staranności, ze względu na charakter tekstu, jednakże ze względu na brak możliwości odwołania się do jego brzmienia w języku szwedzkim mogły powstać pewne niezamierzone przez autorkę rozbieżności w stosunku do wersji oryginalnej.

śni traktowali prawo to w sposób odrębny. Na to pytanie można udzielić odpowiedzi na podstawie analizy dogmatycznej treści rozporządzenia. Po pierwsze, jego stylistyka, szczególnie § 6 zd. 1, wskazuje na to, że prawo to stanowiło element wolności prasy, a nie traktowane samoistnie publiczne prawo podmiotowe. Wynika to również z § 14, gdzie wymieniono wprost dwa gwarantowane w rozporządzeniu prawa (prawo pisanie i prawo drukowania), nie uwzględniając zaś prawa dostępu do dokumentów. Po drugie, prawo to stanowiło dopełnienie wolności informacji, rozszerzając ją na sferę wykonywania zadań publicznych, zrywając w ten sposób z monopolem informacyjnym państwa w tym zakresie. Przede wszystkim więc akt ten nie tyle gwarantował prawo do informacji, ile przede wszystkim konstytuował zasadę jawnego działania władzy publicznej, ustalając, że dokumenty publiczne mogą być udostępniane, rozpowszechniane i drukowane. Istotnym elementem tego prawa było prawo do druku. Nie chodziło tu jednak o prawo do żądania wydrukowania dokumentu przez władze publiczne, lecz zapewnienie każdemu swobody jego rozpowszechniania poprzez zezwolenie na jego drukowanie. Poza tym rozporządzenie gwarantowało możliwość kopiowania dokumentu, o czym będzie mowa poniżej.

Rozporządzenie w kilku miejscach wskazywało na cel, w którym prawo do informacji zostało wprowadzone. Była nim, jak już wspominałam, kontrola władzy publicznej. Podkreślało ono wyraźnie, że dokumenty powinny być udostępniane nawet wtedy, gdy będą one przedmiotem krytyki lub wykażą niekompetencję urzędników, sędziów czy parlamentarzystów. Rozporządzenie miało zapewnić możliwość zapoznania się przez poddanych z mądrością rządzących, a z drugiej strony powstrzymać tych ostatnich przed okrutnymi i haniebnymi decyzjami i czynami<sup>44</sup>. Twórcy rozporządzenia, w tym przede wszystkim *C Haydenius*, byli świadomi prewencyjnego charakteru prawa do informacji. Władza publiczna, która zakłada możliwość ewentualnej i potencjalnej kontroli, pracuje bowiem lepiej i efektywniej. Udostępnianie informacji legitymizuje także działanie władzy publicznej. W § 7 czytamy, że bezstronny sędzia nie musi obawiać się ludzi, gdy ma czyste sumienia, a wręcz przeciwnie, będzie zadowolony, jeśli jego bezstronność stanie się oczywista, a tym samym jego honor będzie jednocześnie chroniony przed podejrzeniami i pejoratywnymi opiniami.

Prawo do informacji obejmowało dokumenty tworzone przez władzę ustawodawczą (parlament i jego komisje), administrację publiczną i władzę sądowniczą. Zakres gwarantowanego prawa zgodnie z § 6 rozporządzenia był bardzo szeroki. Akt ten zapewniał dostęp do korespondencji urzędowej, niezależnie od jej rodzaju, dokumentów, protokołów oraz wyroków będących w posiadaniu sądów, administracyjnych (rządowych) departamentów, starszych administratorów, konsystorzy i innych ciał publicznych. Na gruncie rozporządzenia zagwarantowano więc możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem władz publicznych, nie ograniczając się do jednej z tych władz, co wiąże się z funkcją kontrolną nowo wprowadzonego prawa. Szeroki był również katalog podmiotów uprawnionych. Prawo to przysługiwało każdemu, oczywiście

---

<sup>44</sup> § 12 ww. rozporządzenia.

w praktyce jego głównym beneficjentem była prasa. Uprawnionymi do informacji nie byli jednak wyłącznie dziennikarze, nie pojawia się tam również pojęcie poddanych jako podmiotów uprawnionych.

Wiele uwagi w rozporządzeniu poświęcono dostępowi do wyroków i innych dokumentów sądowych oraz dokumentów parlamentarnych. W najmniejszym zakresie uregulowano dostęp do dokumentów administracyjnych. Wskazano jedynie w § 6 podmioty należące do administracji publicznej jako podmioty zobowiązane i wymieniono dokumenty przez nie wytwarzane jako podlegające udostępnieniu. Wskazano również w § 8 zasady ochrony informacji związanych z działalnością Rady Państwa. Dostępowi do informacji od władzy sądowniczej i władzy ustawodawczej poświęcono zaś odrębne paragrafy, o których będzie mowa poniżej. Wydaje się, że współcześni uznawali kontrolowanie parlamentu i sądów za istotniejsze od kontroli aparatu administracyjnego.

Zgodnie z rozporządzeniem wprowadzono obowiązek udostępniania wyroków i dokumentów dotyczących spraw cywilnych, karnych i kościelnych. W przypadku wyroków i dokumentów sądów niższej instancji były one dostępne dopiero po zakończeniu postępowania w tej instancji. Upubliczniane były także odwołania i inne dokumenty składane przez strony w postępowaniu przed obydwoma izbami Sądu Najwyższego, a także korespondencja służbowa i akty wydawane w Biurze Kancelrza Sprawiedliwości<sup>45</sup>. Prawo do wglądu i druku dokumentów sądowych nie miało charakteru bezwzględnie. Rozporządzenie zawierało katalog wyłączeń. W sprawach karnych załatwianych poprzez ugodę pomiędzy osobami prywatnymi nikt nie mógł bez zgody stron korzystać z tej wolności, o ile pozostawały one przy życiu<sup>46</sup>. W rozporządzeniu były również uregulowane sytuacje, w których dostęp był całkowicie wyłączony. Odnosiło się to do przypadków, gdy postępowanie sądowe lub wyrok dotyczył m.in. bluźnierstwa przeciwko Bogu, głowie państwa czy odnosiły się do innych poważnych spraw karnych<sup>47</sup>.

Prawo do informacji obejmowało prawo do uzyskania i druku dokumentu<sup>48</sup>. Było ono realizowane zgodnie z wnioskiem *in extenso* lub w formie skróconej, przez co, jak się wydaje, trzeba rozumieć możliwość ograniczenia zakresu żądania<sup>49</sup>. Gwarantowano także każdemu wolny dostęp do archiwów w celu kopiowania dokumentów na miejscu (w miejscu ich przechowywania) lub prawo do uzyskania ich poświadczonych kopii. Za nieudostępnienie dokumentu rozporządzenie wprowadzało kary na zasadach określonych w § 7. Była to utrata mandatu przez tego, który podjął decyzję w sposób nieuprawniony. Odpowiedzialność na gruncie rozporządzenia wiązała się zarówno z odmową, jak i „utrudnianiem w jakimkolwiek stopniu”.

<sup>45</sup> Kancelarz Sprawiedliwości jest obecnie powoływany przez rząd Szwecji i reprezentuje go w różnych sprawach prawnych jak ombudsman rządu. Sprawuje on również nadzór nad sądami powszechnymi i administracyjnymi oraz występuje jako oskarżyciel w sprawach o naruszenie wolności prasy i innych mediów. Urząd ten został utworzony w 1713 r. w drodze dekretu przez *Karola XII* (informacje w oparciu o stronę internetową Kancelrza Sprawiedliwości – dostępna pod adresem: <http://www.jk.se/sv-SE/Languages/English.aspx>).

<sup>46</sup> § 6 zd. 4 ww. rozporządzenia.

<sup>47</sup> § 6 zd. 5 ww. rozporządzenia.

<sup>48</sup> § 6 zd. 3 i § 10 ww. rozporządzenia.

<sup>49</sup> § 6 zd. 3 ww. rozporządzenia.

Poza ww. prawami rozporządzenie gwarantowało w § 9 prawo do informacji każdego mającego sprawę lub inne postępowanie przed sądem, organem publicznym oraz przed parlamentem i jego komisjami. Powinien mieć on dostęp do dokumentów go dotyczących w zakresie, w jakim uzna to za konieczne.

Rozporządzenie regulowało również zasady publikowania sprawozdań z obrad parlamentarnych. Dotyczyło to również innych dokumentów, protokołów, opinii, w tym aktów prawnych mu przedkładanych. Prawo to przysługiwało każdej zainteresowanej osobie. Było ono jednak w tym akcie ograniczone. Wskazano bowiem, że tam gdzie wymagało zachowania poufności, prawo to nie mogło być realizowane. Ponadto wprowadzono w rozporządzeniu niezwykle nowoczesne rozwiązanie polegające na obowiązku aktywnego informowania przez parlament o swojej działalności poprzez publikowanie sprawozdań, w tym dotyczących głosowania, i dokumentów, w taki sposób, by można było zapoznać się z nimi przed następnym jego posiedzeniem. Miało to zapewnić prawo do wiedzy o sytuacji w królestwie dla ogólnego dobra, jak również dać możliwość kontrolowania władzy – stąd obowiązek publikacji materiałów przed kolejną sesją. Miało to również zagwarantować wiernym poddanym prawo do przekonania się o honorowym zachowaniu się swoich delegatów podczas sesji parlamentu. Granicą prawa do wiedzy o działalności parlamentu była zgodnie z rozporządzeniem wynikająca z prawa tajemnica.

Podsumowując, prawo do informacji wprowadzone w Szwecji w 1766 r. wyrosło z myśli oświecenia. Nie było to prawo o charakterze samoistnym i miało charakter uzupełniający w stosunku do wolności prasy. W rozporządzeniu do prawa o charakterze negatywnym wprowadzono elementy pozytywne, które z czasem na gruncie szwedzkim przekształciły się w pełni samodzielne prawo podmiotowe. Niezależnie jednak przyjęty sposób regulacji zaowocował powstaniem nowoczesnego państwa opartego na zasadzie jawności (transparentności) działania jego władz. Już bowiem od 1766 r., z pewnymi przerwami, władzy publicznej towarzyszyła świadomość, iż wytworzone przez nią dokumenty mogą być upublicznione, a co za tym idzie kontrolowane przez społeczeństwo<sup>50</sup>.

Na kolejny akt gwarantujący dostęp do informacji na świecie trzeba było czekać ponad 100 lat. Dostęp do informacji został wprowadzony w 1888 r. w niesłynącej ze stabilności politycznej i przestrzegania praw człowieka Republice Kolumbii<sup>51</sup>. Dostęp do akt rządowych w tym kraju został zagwarantowany w kodeksie politycznych i miejskich organizacji. Dokumenty zgodnie z tym aktem były dostępne dla osób, które wystąpiły z wnioskiem i znajdowały się w agencjach rządowych i archiwach, chyba że dostęp do nich był wyraźnie zabroniony przez przepisy prawa<sup>52</sup>. W Europie następnym po Królestwie Szwecji krajem, który zagwarantował dostęp do informacji

---

<sup>50</sup> Na temat dalszych losów rozporządzenia zob. *S. Lamble*, *Freedom of information*, s. 5–6.

<sup>51</sup> Listę krajów w porządku chronologicznym, które wprowadziły rozwiązania prawne dotyczące dostępu do informacji o charakterze publicznym na świecie zob. *J.M. Ackerman, I.E. Sandoval-Ballesteros*, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review* 2006, t. 58, Nr 1, s. 97–98.

<sup>52</sup> *D. Banisar*, *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Law*, London 2006, s. 22.