

# Rozdział I. Podstawy prawne ograniczeń jawności w Polsce

*Agnieszka Gryszczyńska*

## § 1. Wprowadzenie

Wolność informacyjna jest istotnym warunkiem funkcjonowania systemu demokratycznego. Konstytucja RP<sup>1</sup> w art. 54 zasadę wolności informacyjnej definiuje szeroko, zapewniając każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz wprowadza zakaz stosowania cenzury prewencyjnej, czy też koncesjonowania prasy. Niezależnym od wolności informacyjnej konstytucyjnie chronionym prawem jest określone w art. 61 Konstytucji RP prawo polityczne dostępu do informacji publicznych przysługujące obywatelom, któremu odpowiada obowiązek ich udostępniania po stronie władz publicznych i innych wskazanych ustawowo podmiotów. Ponadto w ramach praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, w art. 74 Konstytucji RP ustanowiono prawo każdego do informacji o środowisku.

Zarówno ustanowiona w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolność wyrażania poglądów, jak i wynikające z art. 61 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Konieczność ograniczenia dostępności informacji jest wynikiem kolizji dóbr prawnie chronionych. Przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki określa art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś art. 61 ust. 3 określa przesłanki ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Ograniczenia prawa do otrzymywania i przekazywania informacji przewidują również odnoszące się do wolności informacyjnej akty prawa między-

---

<sup>1</sup> Ustawa z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.), dalej jako: Konstytucja RP.

narodowego (art. 10 ust. 2 EKPC<sup>2</sup>, art. 19 ust. 3 MPPOiP<sup>3</sup>, określająca zasady dostępu do dokumentów rządowych Konwencja Rady Europy z Tromsø), a także prawo Unii Europejskiej (art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>, rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>5</sup>).

Celem pracy jest dokonanie syntetycznego przeglądu i analizy przepisów prawnych odnoszących się do ograniczeń jawności informacji. Badaniem objęto akty prawne wprowadzające ograniczenia dostępu do określonych informacji i konstytuujące tajemnice prawnie chronione. Przeprowadzona analiza obowiązujących przepisów będzie podstawą dla realizacji kolejnych celów szczegółowych w ramach projektu MRJ, w tym również dla prac mających na celu uproszczenie regulacji i zapewnienie spójności przepisów oraz właściwej kontroli przestrzegania tajemnic. Analiza obejmuje określenie ograniczeń jawności w prawie Unii Europejskiej, konstytucyjnych podstaw ograniczeń jawności w Polsce, podstaw prawnych ochrony informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. Z uwagi na to, że ustalenie zakresu ograniczeń jawności jest istotne nie tylko dla gwarantowania wolności informacyjnej, ale również przy urzeczywistnieniu prawa dostępu do informacji publicznej i ma znaczenie dla wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, analizie poddano wpływ regulacji ograniczeń jawności na udostępnianie informacji publicznej oraz ograniczenia dostępu do informacji publicznej wskazane w art. 5 DostępInfPublU<sup>6</sup>.

Z uwagi na przyjęte kryteria wyodrębnienia tajemnicy prawnie chronionej, obok tajemnic wyróżniono również inne ograniczenia jawności, zakładając, że określenie to ma szerszy niż tajemnice zakres. Ponieważ wpływ na urzeczywistnienie zasady jawności ma również regulacja techniki prowadzenia danego

---

<sup>2</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej jako: EKPC.

<sup>3</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), dalej jako: MPPOiP.

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 26.10.2012 r., s. 47–390), dalej jako: TFUE.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L Nr 145 z 31.5.2001 r., s. 43–48).

<sup>6</sup> Ustawa z 6.9.2011 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.), dalej jako: DostępInfPublU.

zbioru determinująca formy dostępu do danych (wgląd, pobieranie odpisów), szczegółowe zasady udostępniania danych (tylko we właściwym urzędzie lub online w dowolnym miejscu i czasie), sposoby wyszukiwania określonych informacji w zbiorze (tworzenie wielokryterialnych zapytań), badaniem objęto również regulacje udostępniania danych z rejestrów sądowych, w celu wykazania wpływu informatyzacji na poszerzenie ich jawności formalnej.

Przedstawione w rozdziale 1 rozważania mają charakter wprowadzający i uzupełniane są analizami szczegółowymi, stanowiącymi kolejne rozdziały tej monografii, a także opracowaniami dotyczącymi poszczególnych tajemnic publikowanych w cyklu „Leksykon tajemnic” w Monitorze Prawniczym.

## § 2. Jawność i jej ograniczenia – uwagi terminologiczne

Analizując podstawy prawne ograniczeń jawności, na wstępie odnieść się należy do podstawowych pojęć – jawności, ograniczeń jawności oraz tajemnicy, z uwagi na wpływ przyjętych definicji na zakres badań.

W literaturze wskazuje się, że jawność nie stała się dotąd przedmiotem pogłębionych dociekań filozoficznych, zaś refleksja nad jawnością spraw społecznych prowadzona jest „od prawa do filozofii”, a nie „od filozofii do prawa”, co powoduje, że nie abstrakcyjne koncepcje etyczne są źródłem refleksji prawniczej, lecz odwrotnie: funkcjonowanie instytucji prawnych staje się podstawą uogólnień<sup>7</sup>. Brak jest normatywnej definicji jawności, zaś w doktrynie prawa pojęcie to definiowane jest różnie w zależności od celu prowadzonych badań – jako wartość, jako zasada, jako postulat lub jako opis działań<sup>8</sup>. Pojęcie to bywa też utożsamiane z prawem do informacji publicznej.

A. Dylus sytuuje jawność wśród wartości i praw podstawowych, przy czym jawność zalicza do wartości instrumentalnych (wartości-środków), które są zmienne, uzależnione od skłonności podmiotu i zróżnicowane kulturowo<sup>9</sup>. Również T. Stawecki w rozważaniach nad jawnością jako wartością prawną zauważa, że jawność jest wartością instrumentalną pozwalającą osiągnąć inne

---

<sup>7</sup> T. Stawecki, Jawność jako wartość prawna, *Studia Iuridica* 2004, Nr 43, s. 221.

<sup>8</sup> Z. Cieślak, Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń jawności – synteza, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Podstawy aksjologiczne, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 131–132.

<sup>9</sup> A. Dylus, Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Podstawy aksjologiczne, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 16.

fundamentalne dobra społeczne. Jednocześnie wskazuje, że wyodrębnia się sfery życia społecznego, w których jawność ulega istotnym, a czasem fundamentalnym ograniczeniom (np. życie osobiste obywateli oraz te dziedziny, w których za poufnością przemawiają interesy całej wspólnoty – państwa). Zdaniem autora jawność i prywatność czy też jawność i tajemnica nie są wartościami alternatywnymi, a „stanowią raczej skrajne punkty na pewnej skali, podczas gdy konkretne rozwiązania ustrojowe i prawne są lokowane w różnych miejscach takiego *«continuum»*”<sup>10</sup>.

A. Piskorz-Ryń proponuje wieloaspektowy schemat jawności życia publicznego, którego elementami konstrukcyjnymi są: wzorzec, stan faktyczny oraz determinanty jawności – normy, fakty i wartości. Jawność w tym ujęciu jest jednocześnie wzorcem i stanem faktycznym<sup>11</sup>.

T. Górzyńska wskazywała, że „jawność jest wartością, której źródłem jest zwyczaj administracyjny, poczęty na gruncie nowej psychologii administracyjnej, dostrzegającej w administrowaniu «pod okiem» administrowanych instrument przeciwko arbitralności administracji. Idea jawności w administracji została z czasem poddana procesowi jurydyzacji i przybrała formę prawa do jawności administracyjnej, rozumianej jako zespół środków pozwalających administrowanym «przeniknąć» system administracyjny”<sup>12</sup>. Autorka definiuje również jawność jako „przeciwieństwo tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z władzą, administracją a także między organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami wszelkiego rodzaju. Jawność to stan względnego braku przeszkód aby być poinformowanym i móc informować innych, czyli aby móc poszukiwać, domagać się jej, otrzymywać i rozkazywać (komunikować, rozpowszechniać) informację. To stan względnie swobodnego dostępu do informacji w szerokim tego słowa znaczeniu, możliwość wglądu w sprawy nie tylko swoje, indywidualne (jeśli informacje takie są w posiadaniu organów i instytucji), ale także wspólne: społeczne, polityczne, państwowe, regionalne. Jawność to relatywnie nieskrępowany dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, dokumentów, działalności, motywów, autorów”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> T. Stawecki, *Jawność*, s. 231.

<sup>11</sup> A. Piskorz-Ryń, *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. V, *Dostęp i wykorzystywanie*, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015, s. 10–11.

<sup>12</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*; orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 32.

<sup>13</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji*, s. 27–28.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji „jawność jest elementem funkcji koniecznych układów administracyjnych, a więc stanów rzeczy opisanych skutkami zachowań ludzi motywowanych oddziaływaniem norm prawnych, regulujących dostęp do informacji, które warunkują procesy realizacji wyróżnionych przez ustawodawcę wartości. Jest więc to stan rzeczy (kategoria faktyczna), która ma charakter stopniowalny, a dotyczy dostępu do informacji. Dostęp do informacji dokonuje się na poziomach: pełny i bezwarunkowy, pełny i warunkowy, niepełny i bezwarunkowy, niepełny i warunkowy, brak dostępu”<sup>14</sup>. Powyższe podejście do pojmowania jawności przyjęto w badaniach podstaw aksjologicznych jawności i jej ograniczeń w projekcie MRJ, stwierdzając, że „jawność jest kategorią faktyczną, stanem faktycznym będącym wynikiem działań motywowanych dążeniem do realizacji wartości, które mają w założeniu prowadzić do powstania stanu jawności (ograniczonej jawności lub tajemnicy). W rozumieniu tym jawność jest stopniowalna, a jej stopień (jawność, ograniczona jawność, brak jawności) determinuje przede wszystkim kształt regulacji prawnej odnoszącej się do tej kwestii”<sup>15</sup>.

Perspektywa badania jawności jako stanu faktycznego, będącego wynikiem oddziaływania czynników zarówno prawnych, jak i pozaprawnych pozwoli zidentyfikować różnorodne ograniczenia jawności, w tym również te, które nie mieszczą się w kategorii tajemnic prawnie chronionych. Dlatego też w badaniach tu referowanych przyjęto definicje jawności sformułowane przez Z. Cieślaka i A. Piskorz-Ryń.

Kolejnym wymagającym ustalenia pojęciem jest definicja tajemnicy i jej relacji do pojęcia ograniczenia jawności.

W rozumieniu potocznym przez jawność rozumie się dostępność dla ogółu, brak tajemnicy, dokonywanie czegoś w sposób powszechnie wiadocznym<sup>16</sup>, zaś tajemnica to „rzecz która nie powinna wyjść na jaw”, sekret, określona przez przepisy prawne wiadomość, której poznanie lub ujawnienie jest zakazane przez prawo lub też rzecz zagadkowa, niezbadana<sup>17</sup>. W zależności więc od przyjętego znaczenia jawności i tajemnicy, pojęcia ograniczenia jawności i tajemnicy mogą być synonimami lub zakres pojęcia tajemnicy może być węższy niż pojęcia ograniczenia jawności.

---

<sup>14</sup> Z. Cieślak, Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauki o administracji, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Podstawy aksjologiczne, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>15</sup> Z. Cieślak, Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczeń – synteza, s. 131–132.

<sup>16</sup> Słownik języka polskiego PWN, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, s. 777.

<sup>17</sup> Słownik języka polskiego PWN, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, s. 439.

Niezwykle skomplikowane jest ustalenie znaczenia tajemnicy w znaczeniu prawnym, co powodowane jest trudnościami w jurydycznym opisie tego pojęcia. W polskim systemie prawnym pojęcie tajemnicy nie zostało zdefiniowane. Polski ustawodawca reguluje w różny – szeroki lub wąski – sposób wybrane rodzaje tajemnic, poprzez określenie informacji nią objętych (czy przesłanek ustalania takich informacji), podmiotów zobowiązanych do zachowania dyskrecji czy wskazanie szczególnych obowiązków.

Dla ustalenia pojęcia tajemnicy w znaczeniu normatywnym w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych proponuje się wyróżnienie tajemnicy prawnie chronionej oparte na łącznym współistnieniu przesłanek materialnych i formalnych. Materialne przesłanki obejmują zakres podmiotowy, w tym wskazanie podmiotów zobowiązanych i beneficjentów tajemnicy, zakres przedmiotowy oraz zakres czasowy utajnienia. Przesłanka formalna to wola utajnienia przejawiająca się poprzez określoną formę utajnienia (z mocy ustawy, poprzez czynność nadania klauzuli tajności, umowę) lub odtajnienia informacji (zgoda beneficjenta tajemnicy, postanowienie sądu)<sup>18</sup>.

Ponieważ tajemnice stanowią ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (m.in. art. 54 ust. 1 Konstytucji RP – wolność informacyjna, art. 61 Konstytucji RP – prawo do informacji publicznej) podstawą ich wprowadzenia musi być ustawa, zaś sposób regulacji tajemnic powinien odpowiadać wymogom konstytucyjnym określonym w art. 31 ust. 3, czy art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając na uwadze przyjęte kryteria wyróżnienia tajemnicy prawnie chronionej, obok tajemnic wskazać można ograniczenia jawności niebędące tajemnicami, które mogą mieć charakter prawny i pozaprawny (ograniczenia faktyczne). Wśród takich ograniczeń umiejscowić można wynikające z przepisów proceduralnych ograniczenia w dostępie do akt postępowań, szczególne warunki podmiotowe lub przedmiotowe udostępnienia informacji (np. konieczność wykazania interesu prawnego lub faktycznego), ograniczenia wynikające z trudności technicznych czy organizacyjnych. Na podstawie tak przyjętego rozróżnienia stwierdzić można, że zakres pojęcia tajemnicy jest węższy od pojęcia ograniczenia jawności, a istnienie prawnych ograniczeń jawności nie zawsze oznacza wprowadzenie tajemnicy prawnie chronionej.

---

<sup>18</sup> M. Jaśkowska, *Materialne i formalne przesłanki tajemnic publicznoprawnych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV, *Znaczenie orzecznictwa*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2014, s. 2–12.

### § 3. Ograniczenia jawności w prawie Unii Europejskiej

W prawie międzynarodowym do podstawowych źródeł szeroko rozumianego prawa do informacji zalicza się art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>19</sup>, art. 10 ust. 1 EKPC oraz art. 19 MPPOiP. Zarówno EKPC, jak i MPPOiP obok gwarancji wolności informacyjnej wskazują warunki ograniczenia prawa do informacji<sup>20</sup>. Również Konwencja Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych przyjęta w Tromsø, wyznaczająca minimalne standardy dostępu do dokumentów urzędowych, wskazuje zasady, jakie muszą zostać spełnione przez państwa strony przy wprowadzaniu ograniczeń dostępu do dokumentów urzędowych. Konwencja z Tromsø określa także podlegające ochronie interesy, stanowiące podstawę ograniczenia dostępu do dokumentów urzędowych w oparciu o dwa testy „test szkody” – *harm test* oraz „test ważenia interesów” – *balancing of interests* (zob. rozdział II).

W Unii Europejskiej zasada otwartości została wprowadzona Deklaracją 17 w sprawie prawa dostępu do informacji dołączoną do Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego 7.2.1992 r. w Maastricht<sup>21</sup>. W 1997 r. Traktat z Amsterdamu wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską art. 255, stanowiący podstawę dostępu obywateli do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy zostało wyrażone

---

<sup>19</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10.12.1948 r., Nowy Jork, dalej jako: PDPC.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPC „korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. W art. 19 ust. 3 MPPOiP wskazano zaś, że prawo do swobodnego wyrażania opinii może podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu poszanowanie praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej.

<sup>21</sup> Załącznik do Aktu Końcowego w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht 7.2.1992 r. (OJ 1992, C 191/1).

również w art. 42 KPP<sup>22</sup>, wśród praw obywatelskich, obok prawa do dobrej administracji. Aktem normatywnym, wydanym zgodnie z delegacją zawartą w art. 255 ust. 3 TWE jest rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Ponadto do udostępniania dokumentów zawierających informacje o środowisku stosuje się rozporządzenie Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.9.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus<sup>23</sup> do instytucji i organów Wspólnoty<sup>24</sup>.

Ogólną podstawę dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, a także podstawę prawną do wprowadzania ograniczeń tego prawa stanowi art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE). Zgodnie z art. 15 ust. 1 TFUE w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Jawne są obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego (art. 15 ust. 2 TFUE). Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę. Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów. Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE jawność w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego została ograniczona jedynie do wykonywania funkcji administracyjnych.

---

<sup>22</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. C Nr 326 z 26.10.2012 r., s. 391–407), dalej jako: KPP.

<sup>23</sup> Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w Danii, 25.6.1998 r.

<sup>24</sup> Rozporządzenie (WE) Nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.9.2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.Urz. L Nr 264 z 25.9.2006 r., s. 13–19).



Aktem normatywnym, który zgodnie z delegacją zawartą w art. 15 ust. 3 TFUE określa zasady ogólne i ograniczenia korzystania z prawa dostępu do dokumentów jest rozporządzenie Nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Ponadto niejako drugim poziomem normowania warunków dostępu do dokumentów są akty wewnętrzne podmiotów zobowiązanych<sup>25</sup>.

Deklarowanym w preambule celem rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem. Zagwarantowaniu szerokiego dostępu służyć ma w szczególności definicja dokumentu<sup>26</sup>, zapewnienie dostępu do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. nie tylko sporządzanych, ale również otrzymanych i pozostających w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, brak konieczności uzasadniania wniosku – w tym również wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w otrzymaniu dokumentu, zapewnienie środków odwoławczych w przypadku odmowy udostępnienia informacji, udostępnianie elektronicznego rejestru dokumentów, a także udostępnianie dokumentów bezpośrednio elektronicznie lub poprzez rejestr.

Rozporządzenie przewiduje również ograniczenia prawa dostępu do dokumentów, przy czym katalog wyjątków ma charakter zamknięty. Katalog przesłanek uzasadniających odmowę ujawnienia dokumentów nie obejmuje przy tym przesłanki uznaniowej, a jedynie dwojakiego rodzaju przesłanki imperatywne: absolutne (bezwzględne) i relatywne (względne)<sup>27</sup>. Ponadto jak podkreślono w orzecznictwie TSUE, „wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu”<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> D. Adamski, Udostępnianie dokumentów urzędowych we Wspólnocie Europejskiej a cyfrowe techniki informacyjne, *Kontrola Państwowa* 2006, Nr 2, s. 131.

<sup>26</sup> Dokument – oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczącej kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji (art. 3 lit. a rozporządzenia Nr 1049/2001).

<sup>27</sup> J. Supernat, Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 647.

<sup>28</sup> Wyr. TSUE z 17.10.2013 r., *Rada Unii Europejskiej v. Access Info Europe*, C-280/11 P, pkt 30.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Nr 1049/2001 instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- 1) interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego lub też
- 2) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanego z ochroną danych osobowych (ograniczenia bezwzględne).

Ograniczony został również zgodnie z art. 9 rozporządzenia dostęp do dokumentów sensytywnych, to jest dokumentów zawierających informacje niejawne – pochodzących od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub Organizacji Międzynarodowych, zaklasyfikowanych jako TRÈS SECRET/TOP SECRET, SECRET lub CONFIDENTIEL zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarach bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę: interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny (ograniczenia względne).

Instytucje mogą również ograniczyć dostęp do dokumentów sporządzonych do celów wewnętrznych lub otrzymanych przez instytucję i odnoszących się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny (ograniczenia względne). Ponadto dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczzonej instytucji może zostać ograniczony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny (ograniczenia względne).

Ponadto państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania bez jego uprzedniej zgody pochodzących od niego dokumentów. W zakresie wątpliwości co do istnienia przesłanek ograniczających odnoszących się do dokumentów stron trzecich przewidziano możliwość konsultacji.

Przesłanki ograniczające ulegają pewnym modyfikacjom w zakresie wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia Nr 1367/2006 w zw. z art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia Nr 1049/2001, z wyjątkiem dochodzeń w szczególności dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego, uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska. W odniesieniu do innych wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia Nr 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie oraz tego, czy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska. Poza wyjątkami określonymi w art. 4 rozporządzenia Nr 1049/2001 instytucje i organy Wspólnoty mogą odmówić dostępu do informacji dotyczących środowiska w przypadku, gdy ujawnienie informacji mogłoby mieć negatywny wpływ na ochronę środowiska, którego dotyczą informacje, takiego jak miejsca lęgowe rzadkich gatunków.

Bezwzględne przesłanki ograniczenia dostępności informacji obejmują sytuację, w której organ zobowiązany jest ograniczyć dostęp – przy czym przepis określając sytuację, w której następuje odmowa, może również wprowadzić test szkody, polegający na ustaleniu, czy ujawnienie określonych sytuacji powoduje lub może spowodować negatywne konsekwencje dla dobra podlegającego ochronie. Ograniczenia względne obejmują te sytuacje, gdzie pomimo że udostępnienie może naruszać lub narusza podlegające ochronie wartości, wartości te są zestawiane i wyważane z interesem publicznym przemawiającym za ujawnieniem informacji. Przesłanki względne bazują zatem na dwóch testach – przeprowadzanym w pierwszej kolejności teście szkody, a następnie gdy wynik testu szkody prowadzi do utajnienia informacji – na teście wagi interesów. Organ stosujący prawo, zestawiając wartości chronione oraz przemawiający za udostępnieniem interes publiczny, dokona ich wyważenia i podejmie decyzje w przedmiocie udostępnienia lub odmowy udostępnienia informacji. Organ stosujący prawo będzie ustalał również, jakie wartości przemawiające za jawnością w ramach interesu publicznego należy uwzględnić w teście<sup>29</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje, że w sytuacji gdy instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego

---

<sup>29</sup> G. Sibiga, 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. 97–100.

ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia Nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje, a ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne. Ponadto jeśli instytucja zastosuje jedno z odstępstw przewidzianych w art. 4 rozporządzenia Nr 1049/2001, to jej zadaniem jest zestawienie i wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym<sup>30</sup>.

## **§ 4. Ograniczenia jawności w Konstytucji RP**

Ograniczenia jawności, w tym również tajemnice, występować mogą nie tylko w relacjach między jednostką a państwem, ale również między jednostkami. Konstytucja RP odnosi się nie tylko do informacji będących w dyspozycji podmiotów publicznych, ale również do informacji, których gestorami są podmioty prywatne, stąd też unormowania dotyczące jawności i jej ograniczeń należy odnosić zarówno do sfery publicznej, jak i prywatnej, przyjmując szerokie rozumienie jawności.

Konstytucja RP wprost przewiduje jawność określonych informacji lub gwarantuje wolność ich pozyskiwania i rozpowszechniania. Jawnością objęte jest finansowanie partii politycznych (art. 11 ust. 2), zapewniona jest również jawność posiedzeń Sejmu (art. 113). Wśród wolności i praw osobistych Konstytucja RP gwarantuje: prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1), wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49), prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych

---

<sup>30</sup> Wyr. TS (pierwsza izba) z 17.10.2013 r., *Rada Unii Europejskiej v. Access Info Europe*, C-280/11 P, pkt 31–32; por. również wyr. Trybunału (pierwsza izba) z 21.7.2011 r., *Królestwo Szwecji v. Komisja Europejska i MyTravel Group plc.*, C-506/08 P, pkt 76, Zb.Orz. 2011, Nr I-06237; wyr. Trybunału (wielka izba) z 1.7.2008 r., *Królestwo Szwecji i Maurizio Turco v. Rada Unii Europejskiej*, sprawy połączone C-39/05 P oraz C-52/05 P, pkt 45, Zb.Orz. 2008, Nr I-04723.

dotyczących danej osoby (art. 51 ust. 3), wolność sumienia i religii, obejmującą m.in. wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii, decydowania o ujawnieniu swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania (art. 53 ust. 1–2, 7), wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy (54 ust. 2); wśród wolności i praw politycznych – prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne obejmujące 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 (art. 61 ust. 1); zaś wśród wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych zapewnia się: prawo do nauki (art. 70), wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73), a także prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3).

Część ze wskazanych przepisów, w tym zwłaszcza art. 61 i 74 Konstytucji RP odnoszą się do jawności działania władzy publicznej, jednak zasada jawności działania władzy publicznej nie została uznana za zasadę konstytucyjną przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny czy też doktrynę<sup>31</sup>. Rozróżnienia wymaga także wynikające z art. 61 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne od wynikającej z art. 54 Konstytucji RP wolności informacyjnej. Artykuły 61 i 54 Konstytucji RP formułują dwa odmiennie publiczne prawa podmiotowe, odnoszące się do pozyskiwania informacji, zaś wzajemnie relacje pomiędzy art. 61 i 54 Konstytucji RP są przedmiotem zainteresowania doktryny oraz orzecznictwa. Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się do trzech odrębnych, aczkolwiek wzajemnie ze sobą powiązanych i współzależnych wolności jednostki – wolności wyrażania swoich poglądów, wolności pozyskiwania informacji oraz wolności rozpowszechniania informacji<sup>32</sup>. Wskazuje się, że wolność wyrażania poglądów ma zasadnicze znaczenie w sferze życia publicznego, zwłaszcza politycznego. Wolność pozyskiwania informacji

---

<sup>31</sup> A. Piskorz-Ryń, Ocena, s. 44–48; M. Bernaczyk, P. Kuczma, Jawność działania władz publicznych jako zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, w: Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 222.

<sup>32</sup> Wyr. TK z 5.5.2004 r., P 2/03, Legalis.

obejmuje także wolność poszukiwania informacji, ważną szczególnie dla dysponujących środkami społecznego przekazu i jest szersza niż prawo dostępu do informacji publicznej określone w art. 61 Konstytucji RP, zaś wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie informacji podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego, jak i upowszechnianie informacji poprzez podawanie ich do wiadomości publicznej (adresatom niezindywidualizowanym), zwłaszcza przez środki masowego przekazu<sup>33</sup>. Przedmiotem wolności informacyjnej są zatem wszelkie informacje, do których dostęp nie został ustawowo ograniczony, w tym również informacje publiczne<sup>34</sup>. Z wynikającym z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP prawem nie jest jednak powiązany obowiązek władz publicznych do udzielenia informacji<sup>35</sup>, zatem wolność zbierania i gromadzenia informacji zasadniczo nie wymaga działania podmiotu publicznego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał, że „gwarancje konstytucyjne dotyczące prawa dostępu do informacji (art. 61) nie mogą być w pełni utożsamione z prawem określonym w art. 54 Konstytucji RP, 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 RP. Nie każda bowiem informacja, która zgodnie z wolnością ujętą w art. 54 Konstytucji RP 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”<sup>36</sup>. Zdaniem Trybunału art. 61 Konstytucji RP dotyczy jedynie pewnego „wycinka” prawa do pozyskiwania informacji, którego korelatem jest zawsze obowiązek ujawnienia istniejący po stronie odpowiedniego organu władzy publicznej, można więc mówić jedynie o pewnej komplementarności obu analizowanych regulacji konstytucyjnych.

Przeprowadzona w ramach projektu MRJ identyfikacja aksjologiczna jawności wykazała, że na rzeczywisty stan jawności w państwie zasadniczy wpływ ma realizacja wartości merytorycznych służących do zaspokojenia interesu państwa (związanego z funkcjonowaniem jego instytucji i organów), inte-

---

<sup>33</sup> P. Sarnecki, Komentarz do art. 54, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 1–2.

<sup>34</sup> K. Tarnacka, Prawo do informacji w Polsce, PiP 2003, Nr 5, s. 69–70.

<sup>35</sup> M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 16.

<sup>36</sup> Wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

resu określonej grupy społecznej (całego społeczeństwa) lub interesu poszczególnych jednostek. Realizacja wartości homeostatycznych (instrumentalnych) ujawniających się w unormowaniach ustrojowych i proceduralnych oddziałuje jedynie pośrednio na stan jawności, poprzez urzeczywistnianie wartości merytorycznych. Z uwagi na zrelatywizowany charakter wartości, system relatywnie stałych ocen prawodawcy (standard ocenny) odkodowywany jest z Konstytucji RP wyznaczającej pole aksjologicznych wyborów prawodawcy „zwykłego”<sup>37</sup>.

Ogólne przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki określa art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazuje się w doktrynie, wyraża on dwie podstawowe idee – po pierwsze ideę dopuszczalności ograniczeń praw i wolności jednostki, po drugie ideę „ograniczoneści owych ograniczeń”, pełni zatem zarówno funkcję reglamentacyjną, jak i regulacyjną<sup>38</sup>. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane „tylko w ustawie”, natomiast w aspekcie materialnym dopuszcza on ustanawianie ograniczeń „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób”. Dodatkową granicą dla dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw<sup>39</sup>.

Tak więc art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera trzy kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności: zasadę wyłączności ustawy, zasadę proporcjonalności (wyrażoną w sformułowaniu: „gdy są konieczne w demokratycznym państwie”) oraz obowiązek poszanowania (zachowania) istoty wolności i praw. Proporcjonalność jest przez TK rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji<sup>40</sup>. Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tj. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie

---

<sup>37</sup> B. Majchrzak, Badania podstaw aksjologicznych prawa materialnego w zakresie jawności i jej ograniczeń, w: *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Podstawy aksjologiczne, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 73–79.

<sup>38</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 31, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 14–15.

<sup>39</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 45 i n.

<sup>40</sup> Wyr. z 11.4.2000 r., K 15/98, OTK ZU 2000, Nr 3, poz. 86.

doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Realizując zasadę konieczności, należy udowodnić, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nadto, że spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Jak wskazuje TK najtrudniejszym elementem testu proporcjonalności jest sprawdzenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Zdaniem TK należy dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, sprawdzając czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami, a ocena ta powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji RP jako całości. Im bardziej cenne jest dobro naruszane i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>41</sup>.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP, jako że wprowadza ogólne przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki, dotyczy wszystkich wolności i praw ujętych zarówno w rozdziale II jak pozostałych rozdziałach Konstytucji RP, chyba że szczegółowe unormowanie dotyczące poszczególnych wolności lub prawa wyłączałoby zastosowanie tego przepisu w całości lub w części<sup>42</sup>.

Przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki wpływające na stan jawności przewidują w szczególności art. 45 ust. 2 (wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny), art. 113 (jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad), art. 49 (ograniczenie wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony), art. 51 ust. 1–2 (przesłanki ograniczenia autonomii informacyjnej – nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić

---

<sup>41</sup> Wyr. TK z 23.11.2009 r., P 61/08, OTK ZU 2009, Nr 10A, poz. 150.

<sup>42</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 31, s. 15; K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 84–85.



i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym), czy art. 61 ust. 3 (ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne 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).

Analizując zakres normy z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz jej relacje z innymi przewidzianymi w Konstytucji RP ograniczeniami praw i wolności, wyróżnić można trzy sytuacje. Po pierwsze, art. 31 ust. 3 może być samoistną podstawą do ustanawiania ograniczeń tych praw i wolności, dla których Konstytucja RP nie wskazuje szczególnych przesłanek ograniczających (art. 54 ust. 1). Wykluczenie możliwości ustanowienia ograniczeń obejmowało będzie zaś jedynie te prawa i wolności, które zostały uznane za „nienaruszalne” (godność człowieka – art. 30). Po drugie, art. 31 ust. 3 pełnić może rolę uzupełniającą – to jest zastosowane zostaną te jego elementy, które nie pokrywają się z uregulowaniem szczegółowym lub których uregulowania szczegółowe wyraźnie nie wyłączały. Trzecia sytuacja zachodzi wówczas, gdy przepis szczególnie całościowo i samodzielnie określa przesłanki ograniczenia wolności lub prawa (dotyczy to zwłaszcza określenia materialnych przesłanek ograniczenia). Wówczas klauzule szczegółowe wyłączą w tym zakresie zastosowanie art. 31 ust. 3, co oczywiście nie wyklucza zastosowania tych elementów art. 31 ust. 3, które nie zostały uwzględnione w przepisie szczegółowym<sup>43</sup>. Powyższa relacja występuje w szczególności pomiędzy art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wskazującym, że ograniczenie prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne 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, formułując węższe materialne przesłanki ograniczające w stosunku do regulacji ogólnej zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem TK zakres ograniczeń wolności i praw jednostki jest określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i choć wątpliwości interpretacyjne budzić może wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych, zdaniem Trybunału mają one komplementarny charakter. Przyjęcie, że art. 61 ust. 3 jest przepisem szczegól-

---

<sup>43</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 31, s. 16–17; K. Wojtyczek, Granice ingerencji, s. 81.

nym w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, oznaczałoby nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji, ale również odnosiłoby się do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji. Dlatego też zdaniem TK, nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji RP wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Artykuł 31 ust. 3 jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji RP jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3<sup>44</sup>.

Ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności – w tym związanych z dostępem do informacji wprowadzone mogą zostać tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji wartości wskazanych przez Konstytucję RP. Katalog wartości określony w art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 czy art. 45 ust. 2 ukształtowany został odmiennie. W świetle ogólnej podstawy z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie może nastąpić, tylko gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenie prawa do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP 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, zaś zgodnie z art. 45 ust. 2 wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

Wskazane powyżej katalogi wartości, dla realizacji których ustanowione mogą być ograniczenia praw i wolności związanych z dostępem do informacji (zarówno publicznych, jak i „prywatnych”) mają charakter enumeratywny, a ograniczenia danej wolności lub prawa mogą zostać ustanowione wyłącznie wówczas, gdy znajdują w nich uzasadnienie.

Ponadto, jak wskazał TK w wyroku z 20.3.2006 r., K 17/05, kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wy-

---

<sup>44</sup> Wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30; por. również wyr. TK z 12.1.1999 r., P 2/98, Legalis; wyr. TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, Legalis.

niku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie, a problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję RP i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw. Istotne znaczenie w wypadkach konfliktu praw mają istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji RP<sup>45</sup>.

## § 5. Podstawy prawne tajemnic

### I. Informacje niejawne

Szczególnie istotne znaczenie w systemie ochrony tajemnic odgrywa regulacja odnosząca się do informacji niejawnych. Zasady ochrony informacji niejawnych reguluje ustawa o ochronie informacji niejawnych z 2010 r.<sup>46</sup> Ustawa ta zastąpiła wielokrotnie i obszernie nowelizowaną ustawę o ochronie informacji niejawnych z 1999 r.<sup>47</sup>, która wprowadzie przez 10 lat obowiązywania pozwoliła stworzyć współczesny system ochrony informacji niejawnych oraz odegrała istotną rolę w okresie akcesji Polski do NATO, ale poddawana była krytyce za niespójność, niekonsekwencje, a nawet sprzeczność z Konstytucją RP<sup>48</sup>. Celem nowej regulacji było uproszczenie systemu poprzez wprowadzenie kompleksowych i spójnych przepisów zapewniających efektywność ochrony informacji niejawnych, uwzględniających zmiany technologii przetwarzania i związane z nimi zagrożenia, a także dostosowanie regulacji do zmieniających się standardów w NATO i Unii Europejskiej.

---

<sup>45</sup> Wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30. W wypadku rozważanych w sprawie K 17/05 przez Trybunał praw – prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do prywatności – powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji RP).

<sup>46</sup> Ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ), dalej jako: OchrInfNiejawU, a także jako ustawa z 2010 r. i ustawa z 5.8.2010 r.

<sup>47</sup> Ustawa z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst pierwotny Dz.U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95, t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), dalej również jako: OchrInfNiejawU z 1999 r., a także jako ustawa z 1999 r. Ustawa ta w okresie swego obowiązywania była nowelizowana 23 razy, przy czym zakres i charakter nowelizacji był różny – poprzez zmiany porządkujące po zasadnicze zmiany merytoryczne.

<sup>48</sup> S. Hoc, Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 23–26.