

# Dostęp do informacji publicznej

Wydanie 3.

Dowiedz się więcej na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

*Adrianna Bloch, Bartłomiej Opaliński*

# Rozdział I. Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej

## 1. Wprowadzenie

Na europejskim gruncie prawnym prawo dostępu do informacji wytwarzanych i gromadzonych przez organy i urzędy publiczne ma przeszło dwuwiekową tradycję. Jego podstaw należy upatrywać w szwedzkiej ustawie konstytucyjnej z 1766 r. o wolności prasy<sup>1</sup>. Na podstawie tego aktu zniesiono cenzurę i wprowadzono normatywne gwarancje prawa druku oraz swobodnego rozpowszechniania faktów i opinii, a także prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu władz publicznych<sup>2</sup>. W kolejnych stuleciach systematycznemu zwiększeniu uległa liczba państw, których systemy normatywne zapewniały gwarancję dostępu do informacji publicznej, częstokroć nadając temu uprawnieniu rangę konstytucyjną<sup>3</sup>. O ile w 1992 r. regulacje w tym zakresie były wykształcone w 18 państwach świata, o tyle w 2010 r. przewidywało je ustawodawstwo już 82 państw<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. *W. Sokolewicz*, Uwaga Nr 3 do art. 61 Konstytucji, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, *L. Garlicki* (red.), Warszawa 2005, s. 4.

<sup>2</sup> Zob. *T. Górzyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 27.

<sup>3</sup> *T. Górzyńska*, Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, *M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak* (red.), Warszawa 2002, s. 163.

<sup>4</sup> Zob. *G. Rydlewski*, Dostęp do informacji publicznej w administracji publicznej jako przedmiot międzynarodowych regulacji normatywnych oraz systemów normatywnych państw członkowskich Unii Europejskiej, (w:) *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, *G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Gola*, Warszawa 2012, s. 42.

Okres najbardziej intensywnego rozwoju prawodawstwa poświęconego dostępowi do informacji publicznej przypada na schyłek XX w. i zachodzące wówczas w Europie ożywione procesy integracyjne. Rozwój ten w wyższym stopniu dotyczył regulacji prawa międzynarodowego niż uregulowań wewnątrzpaństwowych. Interesujący jest przy tym fakt, że prawo do informacji zostało uznane za jedno z praw człowieka w regulacjach prawa międzynarodowego znacznie wcześniej niż w wewnętrznych systemach prawnych państw demokratycznych<sup>5</sup>. Taka kolejność rozwoju spowodowała, że owe międzynarodowe regulacje i wykształcone na ich podstawie standardy stanowiły istotną determinantę kształtowania wewnętrznego porządku prawnego poszczególnych państw. Tworząc bowiem normy prawa międzynarodowego, państwa zobowiązały się do przestrzegania określonych standardów także w stosunku do własnych obywateli, czy nawet szerzej – do jednostki ludzkiej, uznając, że omawiane tu uprawnienie zostało ukształtowane jako prawo człowieka.

Analiza regulacji prawa do informacji publicznej wykształconych w porządkach prawnych organizacji międzynarodowych skłania do konkluzji, że występujące w nich liczne rozwiązania, choć dotyczą tej samej materii, mają jednak zróżnicowany charakter oraz kierowane są do różnorodnych podmiotów. Niektóre z nich poświęcono dokumentom gromadzonym przez same te organizacje. Inne stanowią elementy umów międzynarodowych i mają status prawnych zobowiązań wobec państw, które daną umowę ratyfikowały. Jeszcze inne zawierają się w aktach mających charakter tzw. *soft law*, a więc pozbawione są waloru powszechnego obowiązywania, pełnią jedynie funkcję sygnalizacyjną i harmonizacyjną. Stanowią one rekomendacje dla poszczególnych państw, nie wywierając bezpośredniego wpływu na powinności władz państwowych w sprawach z zakresu informacji publicznej<sup>6</sup>.

W toku dalszych rozważań zostaną poddane analizie regulacje prawne odnoszące się do dostępu do informacji publicznej, wykształcone w trzech międzynarodowych systemach prawnych: systemie prawnym ONZ, systemie prawnym RE oraz systemie prawnym UE.

## 2. Prawo do informacji publicznej w systemie prawnym Organizacji Narodów Zjednoczonych

Najstarszym dokumentem ONZ, odnoszącym się do zagadnienia dostępu do informacji organów publicznych, była rezolucja Nr 59/I uchwalona na pierwszej sesji ONZ 14.12.1946 r. Uregulowano w niej zagadnienie prawa do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach i bez przeszkód<sup>7</sup>. Dokument ten, choć w praktyce nie miał dużej doniosłości, stanowił jednak dla prawa międzynarodowego punkt wyjścia do dalszych regulacji poświęconych analizowanemu tu zagadnieniu.

Chronologicznie drugim dokumentem w systemie ONZ, poświęconym zagadnieniu prawa do informacji, była – uchwalona na sesji ogólnej ONZ 10.12.1948 r. – PDPC.

---

<sup>5</sup> Zob. T. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2002, s. 27.

<sup>6</sup> T. Aleksandrowicz, Komentarz..., s. 29.

<sup>7</sup> Por. M. Flasiński, Swobodny przepływ informacji a interesy Polski, Warszawa 1991, s. 16.

Współcześnie Deklaracja stanowi podstawę systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Niemniej została ona uchwalona jako nieposiadająca mocy prawa obowiązującego rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, określająca jedynie pewne standardy postępowania. W samej preambule wskazano, że PDPC stanowi wspólny najwyższy cel wszystkich ludów i narodów. Na tej podstawie można by więc wywodzić, że nie ustanawia ona norm prawnych, będąc wyłącznie punktem odniesienia konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Niemniej w piśmiennictwie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym PDPC, zawierająca miarodajny katalog praw człowieka, stanowi fundamentalny element międzynarodowego prawa zwyczajowego, z którego wywodzi się powszechny charakter jej obowiązywania<sup>8</sup>.

Kwestia prawa do informacji została uregulowana w art. 19 PDPC. Zgodnie z tym przepisem każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice. Treść wskazanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że prawo do informacji publicznej, jako prawo człowieka, przysługuje każdemu ze względu na fakt bycia istotą ludzką. Komplementarny wobec tego poglądu pozostaje przepis art. 1 PDPC, zgodnie z którym wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i prawach.

Prawo dostępu do informacji w ogólności, jako norma prawa międzynarodowego publicznego, stało się również przedmiotem regulacji w MPPOiP, ratyfikowanym przez Polskę w 1977 r. Zgodnie z art. 19 ust. 2 MPPOiP każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.

Prawo to nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Podlega ono ograniczeniom, zgodnie bowiem z ust. 3 MPPOiP jego realizacja pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ono w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu:

- 1) poszanowania praw i dobrego imienia innych;
- 2) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności.

Należy podkreślić zastosowane we wskazanej regulacji szerokie ujęcie podmiotowe prawa do informacji, wyrażone w określeniu „każdy”. Oznacza to, że gwarancje zawarte w tym przepisie odnoszą się nie tylko do obywateli danego państwa ratyfikującego, lecz także do wszystkich podmiotów znajdujących się pod jego jurysdykcją.

Analiza wskazanych trzech aktów prawnomiędzynarodowych prowadzi do wniosku, że nie odnoszą się one wprost do kwestii dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem ich regulacji jest raczej prawo do nieskrępowanej wymiany idei i informacji między ludźmi. Choć w aktach tych nie nałożono na władze publiczne powinności udzielania informacji

---

<sup>8</sup> Zob. P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, Białystok 2005, s. 19; A. Michalska, Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a paktów praw człowieka, Warszawa 1976, s. 176.

dotyczących ich funkcjonowania, należy uznać, że uprawnienie takie można z ich treści wyinterpretować.

### 3. Prawo do informacji publicznej w systemie prawnym Rady Europy

Prawne regulacje w zakresie dostępu do informacji publicznej znalazły również odzwierciedlenie w systemie prawnym RE – organizacji międzynarodowej utworzonej 5.5.1949 r. na mocy Statutu (tzw. traktat londyński) podpisanego przez 10 państw europejskich<sup>9</sup>. Wypada zauważyć, że RE jako jedna z pierwszych organizacji międzynarodowych podjęła w swych działaniach zagadnienie prawa do informacji rozumianego jako dostęp do informacji, które posiadają organy i urzędy publiczne.

Podstawowym dokumentem regulującym zagadnienie prawa do informacji w systemie źródeł prawa RE jest uchwalona w 1950 r. EKPCz<sup>10</sup>. Na gruncie EKPCz prawo do informacji zostało powiązane z wolnością wyrażania opinii. Zgodnie z art. 10 ust. 1 EKPCz każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przepis ten nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych. Na tej podstawie każdemu człowiekowi podlegającemu jurysdykcji państw ratyfikujących zapewniono prawo do wolności wyrażania opinii, wskazując jednocześnie zakres tego prawa<sup>11</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok ETPCz z 26.4.1979 r. w sprawie *The Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii* (skarga Nr 6538/74, Legalis) dotyczący dopuszczalności zakazu prasowych publikacji o toczącym się postępowaniu przeciwko kampaniom farmaceutycznym, w którym stwierdzono, iż opinia publiczna ma prawo do otrzymywania informacji – ma prawo bycia odpowiednio informowaną. Tym samym realizowane są prawa i wolności zarówno jednostek do otrzymywania informacji, jak i podmiotów zawodowo zajmujących się rzetelnym i kompletnym przekazywaniem informacji, czyli dziennikarzy,

<sup>9</sup> Współcześnie do RE należy 47 państw członkowskich, w tym również kraje spoza Europy, m.in. Armenia czy Azerbejdżan. Pierwotnie Statut tej organizacji podpisały następujące państwa: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja i Włochy. Po dokonaniu przez państwa-sygnatariuszy wymaganych procedur ratyfikacyjnych traktat wszedł w życie 3.8.1949 r. Cel istnienia RE został określony w art. 1 Statutu. Wskazano, że jest nim osiągnięcie większej jedności między członkami tej organizacji, nakierowane na ochronę i wcielanie w życie ideałów oraz zasad stanowiących ich wspólne dziedzictwo, a także ułatwienie ich postępu ekonomicznego i społecznego. W dalszej części tego przepisu wyjaśniono, że realizacji tego celu służyć ma m.in. przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności. Por. A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, (w:) B. Banaszak, B. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 117.

<sup>10</sup> Konwencja weszła w życie 3.9.1953 r. Polska przystąpiła do niej 15.12.1992 r. Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 19.1.1993 r.

<sup>11</sup> Określona w art. 10 EKPCz wolność wyrażania opinii z biegiem lat umocniła się jako uprawnienie środków masowego przekazu do publikowania informacji, komplementarne wobec prawa społeczeństwa do ich otrzymywania. Zob. A. Redelbach, *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 258.

redakcji, wydawców czy nadawców korzystających z prawa do przekazywania opinii oraz idei – przekazu koncentrującego się na ocenach i komentarzach, obejmującego elementy wartościujące, zorientowanego także na przekonywanie odbiorców.

Podobnie jak pozostałe przepisy EKPCz, także art. 10 nie ma charakteru absolutnego. W ust. 2 dopuszczono możliwość wyłączeń, stanowiąc, że korzystanie z tych wolności, jako pociągające 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 publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłócaniu 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 nawiązaniu do tego przepisu odnotowania wymaga wyrok SN z 1.6.2000 r. (III RN 64/00, Legalis), który został wydany na kanwie sprawy dotyczącej wolności prasy. Wyjaśniono w nim, że Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 EKPCz. Odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych, podobnie jak odmowa udzielenia informacji, może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, urzędowej lub innej tajemnicy chronionej ustawą. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży zagwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także przez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności.

Na straży przestrzegania postanowień EKPCz stoi ETPCz, który zgodnie z art. 35 EKPCz może rozpatrywać skargi na naruszenie postanowień EKPCz, po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w przepisach prawa wewnętrznego. Przepis art. 10 EKPCz wielokrotnie stanowił przedmiot rozstrzygnięcia ETPCz<sup>12</sup>.

Odnotowania wymagają wywody w tym zakresie zawarte w orzeczeniu z 7.12.1976 r. w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii* (skarga Nr 54973/72). Sprawa ta dotyczyła konfiskaty książeczki dla uczniów zawierającej treści związane z seksem, uznanej przez rodziców i władze oświatowe za obsceniczną, a także ukarania wydawcy grzywną. Skarżący uważał, że naruszono art. 1 i art. 10 Protokołu Nr 1 do EKPCz, tj. odpowiednio prawa własności i prawa do swobodnego korzystania z mienia oraz wolność wypowiedzi. Trybunał stwierdził, że swoboda wypowiedzi stanowi jeden z filarów demokratycznego społeczeństwa, będąc podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki. Swoboda ta obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji, bez względu na granice państwowe oraz bez ingerencji władz publicznych. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Jest bowiem limitowana treścią art. 17 EKPCz, zgodnie z którym żadne jej postanowienie nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia dzia-

---

<sup>12</sup>Warto odnotować, że tylko w jednej sprawie – z 21.1.1999 r. *Janowski przeciwko Polsce* (skarga Nr 25716/94) – nie stwierdzono naruszenia EKPCz.

łań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w EKPCz albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje EKPCz.

Należy również wspomnieć o postanowieniu EPTCz z 20.2.2007 r. w sprawie *Ivanov przeciwko Rosji* (skarga Nr 35222/04, Legalis) dotyczącym promowania poglądów antysemitycznych za pomocą prasy wydawanej przez skarżącego. Warty wskazania są również postępowania negujące prawdę historyczną w kwestii Holocaustu, przykładowo postanowienie EPTCz z 24.6.2003 r. w sprawie *Garaudy przeciwko Francji* (skarga Nr 65831/01, Legalis), a także w sprawie *Witzsch przeciwko Niemcom* z 13.12.2005 r. (skarga Nr 7485/03, Legalis). Trybunał jednoznacznie określił, iż „wypowiedzi niepołączalne z wartościami proklamowanymi i gwarantowanymi przez Konwencję zostają postawione, mocą art. 17, poza ochroną wynikającą z art. 10”.

Kontynuując rozważania dotyczące aspektów otrzymywania i przekazywania informacji, warto również przytoczyć skargę Nr 21272/12 *Becker przeciwko Norwegii* z 5.10.2017 r. dotyczącą zmuszenia dziennikarki do złożenia zeznań przeciwko osobie będącej źródłem informacji, która już się ujawniła. Trybunał podkreślił, że ochrona udzielana dziennikarzom, w zakresie dotyczącym ich prawa do zachowania poufności swych źródeł, ma dwa aspekty. Dotyczy ona bowiem nie tylko dziennikarza, lecz także, i w szczególności, źródła, które dobrowolnie zdecydowało się pomóc prasie w poinformowaniu opinii publicznej o sprawach będących w interesie publicznym.

Istotnym elementem regulującym zagadnienie dostępu do informacji publicznej w systemie prawnym RE były działające przez wiele lat dokumenty o charakterze *soft law* w postaci kierowanych do państw członkowskich zaleceń, niemających statusu obowiązującego prawa. Stanowiły one jedynie pewne wskazania w zakresie ogólnie przyjętych standardów postępowania. Większość tych dokumentów miała charakter specjalistyczny, odnoszący się do zapewnienia dostępu do informacji w jednej z istotnych dziedzin funkcjonowania państwa, jaką jest aparat administracyjny.

Wskazać należy kilka tego typu dokumentów. W dniu 1.2.1979 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE przyjęło Rekomendację 854 (1979) w sprawie dostępu opinii publicznej do akt rządowych oraz wolności informacji. W dokumencie tym sformułowano zalecenie, aby państwa, które dotychczas tego nie uczyniły, ustanowiły w swoich wewnętrznych systemach prawnych system wolności informacji.

W dniu 11.3.1980 r. Komitet Ministrów RE przyjął kolejną Rekomendację R (80) 2 dotyczącą wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji. W załączniku do rekomendacji określono katalog zasad nakierowanych na ochronę praw, wolności i interesów osób przed aktami administracyjnymi podejmowanymi w wykonywaniu kompetencji opartych na uznaniu administracyjnym. Jednocześnie w rekomendacji sformułowano zalecenie, aby zasady te były stosowane w prawie i praktyce administracyjnej państw członkowskich.

Bezpośrednie odniesienie do informacji publicznej zostało zawarte w Rekomendacji R (81) 19 Komitetu Ministrów RE z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. W tym dokumencie została zawarta zasada nieograniczoności strony podmiotowej dostępu do informacji, zgodnie z którą każda osoba podle-

gła jurysdykcji państwa członkowskiego ma prawo do uzyskania danych znajdujących się w posiadaniu władz publicznych, organów ustawodawczych oraz władz sądowniczych<sup>13</sup>.

Zastrzeżono przy tym, że dostęp do informacji powinien być zagwarantowany na zasadzie równości, brak interesu prawnego wnioskodawcy nie może zaś stanowić podstawy do odmowy udzielenia informacji. Przewidziano także, że ograniczenia dostępu do informacji muszą wynikać z niezbędnych w demokratycznym państwie zasad ochrony interesów publicznych, życia prywatnego innych osób oraz innego uzasadnionego interesu prawnego. Wyjaśniono ponadto, że każdy wniosek o udzielenie informacji powinien zostać rozpatrzony w rozsądnym terminie, a każda odmowa udzielenia informacji powinna zostać uzasadniona oraz zapewniać możliwość odwołania się od takiej decyzji<sup>14</sup>.

Treść wskazań zawartych w powołanych rekomendacjach znalazła odzwierciedlenie w Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 31.5.2007 r. w sprawie dobrej administracji oraz załączniku do tego dokumentu, mającym charakter Kodeksu Dobrej Administracji RE<sup>15</sup>. W dokumentach tych wykorzystano trzy szczegółowe zalecenia dotyczące standardów administracji, sformułowane przez Komitet Ministrów RE. Dotyczyły one dostępu do dokumentów pozostających w posiadaniu władz publicznych<sup>16</sup>, dostępu do znajdujących się w zasobach instytucji publicznych państw członkowskich danych osobowych osób trzecich<sup>17</sup> oraz dostępu do dokumentów urzędowych<sup>18</sup>.

Na podstawie zaleceń Komitetu Ministrów RE w sprawie dokumentów urzędowych podjęto prace zmierzające do uchwalenia Konwencji regulującej to zagadnienie. W tym celu rządy 15 państw członkowskich powołały Grupę Ekspertów, której prace zostały zwieńczone 18.6.2009 r. przyjęciem w Tromsø Konwencji Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych<sup>19</sup>. Przepisy tego dokumentu nakładają na instytucje władzy publicznej szczebla rządowego, regionalnego oraz lokalnego powinność udostępniania podmiotom zainteresowanym oficjalnych dokumentów. Zbędne jest przy tym uzasadnianie powodów składanego żądania. Wymaga jednak odnotowania, że wskazana konwencja nie została jak dotychczas ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską.

---

<sup>13</sup> Bardziej szczegółowy charakter, nakierowany na funkcjonowanie aparatu administracyjnego, należy przypisać Zaleceniu CM/Rec (2007)7 dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji oraz załącznikowi do tego dokumentu mającemu charakter Kodeksu Dobrej Administracji RE.

<sup>14</sup> Zob. P. Sitniewski, *Dostęp...*, s. 27.

<sup>15</sup> Zob. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bus meeting of the Minister' Deputies, [www.coe.org](http://www.coe.org).

<sup>16</sup> Zob. Recommendation No R (81) 19 of the Committee of Ministers to member states on the access to information held by public authorities, [www.coe.int/t/cm/document](http://www.coe.int/t/cm/document).

<sup>17</sup> Zob. Recommendation No R (91) 10 of the Committee of Ministers to member states on the communication to third parties of personal data held by public bodies, [www.coe.int/t/cm/document](http://www.coe.int/t/cm/document).

<sup>18</sup> Zob. Recommendation No R (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on the access to official documents, [www.coe.int/t/cm/document](http://www.coe.int/t/cm/document).

<sup>19</sup> Zob. tekst Konwencji zamieszczony w serwisie internetowym: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826> (dostęp: 4.11.2019 r.).



## 4. Prawo do informacji publicznej w systemie prawnym Unii Europejskiej

Transparentność procesu decyzyjnego oraz dostęp do dokumentów urzędowych stanowi współcześnie istotną gwarancję jasności i przejrzystości funkcjonowania struktur UE. Intensywna debata nad tym zagadnieniem prowadzona jest w ramach struktur unijnych od przeszło 20 lat. Wymaga odnotowania, że kwestia dostępu do dokumentów organów i urzędów wspólnotowych stała się przedmiotem zainteresowania po wieloletnim okresie znacznego ograniczenia dostępu do informacji o działalności tych struktur.

Istotną determinantą tej zmiany było podpisanie w 1992 r. w Maastricht TUE i związane z tym poszukiwanie mechanizmów legitymizujących społeczne funkcjonowanie tej struktury<sup>20</sup>. Duże znaczenie dla kontynuacji tych zmian miało również zawarcie w 1997 r. w Traktacie z Amsterdamu prawa dostępu do dokumentów. Dla kompletności rozważań wypada również wskazać przepis art. 42 KPP, zgodnie z którym każdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna i prawna zamieszkała lub mająca siedzibę zarejestrowaną w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Regulacją o podstawowym charakterze dla dostępu do informacji w prawie UE jest – wprowadzony przez Traktat Amsterdamski – art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Obecnie w tekście skonsolidowanym przez Traktat z Lizbony jest to art. 15 TFUE. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości.

W ust. 2 postanowiono, że obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne. Dopelnieniem tych regulacji jest treść ust. 3, zgodnie z którym każdy obywatel UE 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 UE, niezależnie od ich formy.

Ponadto w ust. 3 postanowiono także, że zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Rozstrzygnięto również, że każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów.

Zastrzeżono jednak, że Trybunał Sprawiedliwości UE, EBC i EBI podlegają ust. 3 jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych. Postanowiono ponadto, że Parlament Europejski i Rada zapewniają publikację dokumentów dotyczących procedur prawodaw-

---

<sup>20</sup> Zob. T. Aleksandrowicz, Komentarz..., s. 31.

czych na warunkach przewidzianych we wskazanym w art. 255 ust. 3 Traktatu Amsterdamskiego – rozporządzeniu<sup>21</sup>.

Wykonaniem delegacji określonej w art. 15 ust. 3 Traktatu jest rozporządzenie 1049/2001/WE. Na podstawie tego aktu ustanowiono zasadę publicznego dostępu do dokumentów, wskazując, że ograniczenie tego dostępu stanowi wyjątek wymagający uzasadnienia. Tym sposobem utworzono prawny instrument umożliwiający dochodzenie realizacji prawa dostępu do dokumentów instytucji UE w praktyce ich funkcjonowania<sup>22</sup>.

Wiele istotnych kwestii dotyczących rozporządzenia 1049/2001/WE wyjaśniono w preambule do tego aktu. Po pierwsze, wskazano, że jego celem jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 TWE. Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnie możliwym zakresie.

Po drugie, podkreślono, że zgodnie z art. 28 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Traktatu o UE prawa dostępu odnoszą się także do dokumentów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Każda instytucja powinna przestrzegać własnych zasad bezpieczeństwa. Wiąże się to w szczególności z wysoce sensytywną zawartością niektórych dokumentów, które powinny być traktowane w sposób specjalny.

W preambule zaznaczono także, że przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym, jak również przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w Traktacie o UE oraz w Karcie Praw Podstawowych UE. W związku z tym, w celu zapewnienia większej przejrzystości w pracach instytucji, dostęp do dokumentów powinien być udzielany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez instytucje, lecz także dokumentów przez nie otrzymanych. W tym kontekście przywołano w preambule deklarację Nr 35 załączoną do Aktu Końcowego Traktatu z Amsterdamu. Zgodnie z jej treścią państwo członkowskie może zażądać, by Komisja czy Rada nie udostępniały stronom trzecim dokumentu pochodzącego z tego państwa bez jego uprzedniej zgody.

W celu zapewnienia pełnego poszanowania dla prawa dostępu do informacji należy zastosować dwustopniową procedurę administracyjną z dodatkową możliwością postępowania sądowego lub skargi do rzecznika praw obywatelskich. Ponadto każda instytucja powinna podjąć kroki niezbędne do informowania opinii publicznej o nowych postanowieniach, które wchodzi w życie, oraz przeprowadzić szkolenia personelu w pomaganiu

<sup>21</sup> Zob. M. Szwarc, *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, PiP 2001, Nr 11, s. 63 i n.

<sup>22</sup> Zob. G. Rydlewski, *Dostęp...*, s. 36.

obywatelom w korzystaniu z ich praw. W celu ułatwienia obywatelom korzystania z ich praw **każda instytucja powinna zapewnić dostęp do rejestru dokumentów**.

W preambule do rozporządzenia 1049/2001/WE zawarto także zobowiązanie kierowane do władz państw członkowskich, zgodnie z którym nawet w sytuacji, gdy celem ani przedmiotem tego rozporządzenia nie jest wprowadzanie poprawek do krajowego ustawodawstwa dotyczącego dostępu do dokumentów, to i tak państwa te powinny zadbać o to, by nie utrudniać właściwego wprowadzania rozporządzenia, a także powinny przestrzegać zasad bezpieczeństwa instytucji.

W założeniu twórców rozporządzenia 1049/2001/WE zasadą jest, aby znajdujące się w dyspozycji instytucji UE dokumenty były publicznie dostępne. Wyjątkiem od tej zasady jest potrzeba zapewnienia ochrony interesu prywatnego oraz publicznego. Przyjmuje się bowiem, że instytucje powinny być uprawnione do ograniczenia ingerencji w swoje wewnętrzne rozważania w tych sytuacjach, gdy jest to niezbędne do ochrony możliwości wykonywania spoczywających na nich zadań. Niemniej każdorazowe ustanowienie wyjątku od zasady publicznego dostępu do danych instytucji powinno uwzględniać zasady ustawodawcze UE, dotyczące ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności UE.

W art. 1 rozporządzenia 1049/2001/WE określono cele przyświecające uchwaleniu tego dokumentu. Są nimi: określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej zwanych instytucjami) przewidzianych w art. 15 TFUE (dawny art. 255 TWE) w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów, a także ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa oraz promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 1049/2001/WE **każdy obywatel UE, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w rozporządzeniu 1049/2001/WE**. Na podstawie tych samych zasad, warunków i ograniczeń instytucje mogą udzielać dostępu do dokumentów wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w państwie członkowskim.

Przepisy rozporządzenia 1049/2001/WE odnoszą się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności UE. Dokumenty zostaną udostępnione opinii publicznej po otrzymaniu pisemnego wniosku lub bezpośrednio w formie elektronicznej bądź poprzez rejestr. W szczególności dokumenty sporządzone lub otrzymane w trybie procedury ustawodawczej zostaną bezpośrednio udostępnione zgodnie z art. 12 rozporządzenia. Szczególnemu traktowaniu podlegają dokumenty sensorytywne.

Pojęcia „dokument” i „strona trzecia” zostały zdefiniowane w art. 3 rozporządzenia 1049/2001/WE. Zgodnie z tym przepisem „dokument” oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy

jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji. Z kolei „strona trzecia” oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną bądź każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami UE oraz organizacje i państwa trzecie.

W art. 4 rozporządzenia 1049/2001/WE wskazane zostały sytuacje stanowiące wyjątki od zasady udzielania informacji. Pierwsze dwa ustępy wskazują przyczyny obligatoryjnej odmowy dostępu do dokumentu. Zgodnie z ust. 1 następuje to wówczas, gdy ujawnienie dokumentu naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Unii lub państwa członkowskiego, jak również prywatności lub integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa UE w zakresie ochrony danych osobowych.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001/WE, **powodem odmowy udostępnienia dokumentu może być ochrona interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej**, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej w celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

W ust. 3 określono natomiast fakultatywne przesłanki odmowy dostępu do dokumentu. Na tej podstawie dostęp do dokumentu, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny. Zastrzeżono, że dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonyj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

W odniesieniu do dokumentów stron trzecich, w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001/WE przyjęto zasadę, zgodnie z którą instytucja skonsultuje się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 5 państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa bez jego zgody.

Założeniem było, aby zakres odmowy dostępu do dokumentów został w możliwie jak najwyższym stopniu ograniczony. W tym celu w art. 4 ust. 6 rozporządzenia 1049/2001/WE przyjęto, że jeśli wyjątki, o których mowa powyżej, dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia 1049/2001/WE, wyjątki będą miały zastosowanie wyłącznie w okresie, w którym ochrona ta jest uzasadniona na podstawie treści dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących prywatności oraz interesów handlowych oraz w wy-

padku dokumentów sensytywnych wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po upływie tego okresu.

Regulację art. 5 rozporządzenia 1049/2001/WE poświęcono dokumentom będącym w dyspozycji państw członkowskich. Przepis ten stanowi, że jeśli państwo członkowskie otrzyma od instytucji żądanie dotyczące dokumentu będącego w jego posiadaniu, jeśli nie jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie, państwo członkowskie skonsultuje się z rzeczoną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie będzie naruszać realizacji celów niniejszego rozporządzenia. Państwa członkowskie mogą zamiast tego skierować żądanie do instytucji.

Analiza treści art. 6, 7 i 8 rozporządzenia 1049/2001/WE pozwala wyróżnić trzy tryby dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji UE: publikację w Dzienniku Urzędowym UE, zamieszczanie w ogólnie dostępnych systemach informacji na unijnych stronach internetowych oraz ujawnianie na wniosek podmiotu zainteresowanego.

Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu mogą być składane jedynie pisemnie, przez co należy rozumieć także formę elektroniczną, w jednym z języków wymienionych w art. 314 TUE. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku. W przypadku gdy wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o objaśnienie i udzieli wnioskodawcy wystarczającej pomocy w dokonaniu tego. Natomiast w przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania. Powinnością instytucji jest też zapewnienie obywatelom pomocy i informacji dotyczących metod i miejsc składania wniosków o dostęp do dokumentów.

W rozporządzeniu 1049/2001/WE istnieją zapisy, dzięki którym dąży się do zapewnienia optymalnego dostępu do dokumentów publicznych. Poza regulacjami nakierowanymi na ograniczenie odmowy dostępu do tych dokumentów dążenie to znajduje wyraz także w przepisach określających tryb postępowania z wnioskami w sprawie uzyskania dostępu do nich.

Artykuł 7 rozporządzenia 1049/2001/WE poświęcono na uregulowanie instytucji wstępnego przetwarzania wniosków o dostęp do dokumentów. Wszelkie tego typu wnioski mają być rozpatrywane bezzwłocznie, wnioskodawca otrzyma zaś potwierdzenie wpływu wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty wpływu wniosku instytucja udzieli dostępu do żadanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 rozporządzenia 1049/2001/WE lub w pisemnej odpowiedzi poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy i poinformuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego – zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001/WE. Na podstawie tego przepisu, jeśli doszłoby do całkowitej lub częściowej odmowy, wnioskodawca mógłby w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji.

W sytuacjach wyjątkowych, tytułem przykładu, w przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów określony wcze-

śniej limit czasowy może zostać rozszerzony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem dokładnych powodów. W braku odpowiedzi ze strony instytucji w ciągu określonego limitu czasowego wnioskodawca zyskuje uprawnienie do złożenia wniosku potwierdzającego.

Zagadnienie przetwarzania wniosków potwierdzających zostało uregulowane w art. 8 rozporządzenia 1049/2001/WE. W treści wskazanego przepisu ustanowiono obowiązek bezzwłocznego rozpatrzenia wniosku potwierdzającego. Instytucja zobowiązana jest do udzielenia dostępu do żadanego dokumentu w ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku oraz zapewnienia w tym okresie dostępu zgodnie z art. 10 lub w pisemnej odpowiedzi podania przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy.

W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożeniu skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 TFUE i art. 195 TWE. W sytuacjach wyjątkowych, np. w przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, limit czasowy podany w ust. 1 może zostać rozszerzony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca będzie powiadomiony z wyprzedzeniem i zostaną podane dokładne powody.

Brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanym limicie czasowym będzie uważany za odpowiedź odmowną i będzie uprawniał wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami TWE.

W rozporządzeniu 1049/2001/WE w sposób szczególny ujęto zagadnienie traktowania dokumentów sensytywnych, tj. zawierających dane podlegające wzmożonej ochronie prawnej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dokumenty sensytywne to takie, które pochodzą od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, zaklasyfikowane jako „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” lub „CONFIDENTIEL” zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarach objętych art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1049/2001/WE, a mianowicie w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych.

Wnioski o dostęp do dokumentów sensytywnych zgodnie z procedurami opisanymi w art. 7 i 8 rozporządzenia 1049/2001/WE będą rozpatrywane wyłącznie przez osoby mające prawo zapoznania się z tymi dokumentami. Osoby te określą także, które odniesienia do dokumentów sensytywnych mogą być zawarte w rejestrze publicznym. Dokumenty sensytywne zostaną ujęte w rejestrze lub ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła. Instytucja, która zdecyduje się odmówić dostępu do dokumentu sensytywnego, ma obowiązek podać powody swojej decyzji w sposób, który nie zaszkodzi interesom chronionym w art. 4 rozporządzenia 1049/2001/WE.

Obowiązkiem państw członkowskich jest podjęcie odpowiednich kroków w celu zapewnienia, aby przy rozpatrywaniu wniosków o dostęp do dokumentów sensytywnych przestrzegane były zasady określone w art. 4 i 9 rozporządzenia 1049/2001/WE. Przepisy in-

stytucji w odniesieniu do dokumentów sensytywnych są jawne i podlegają upublicznieniu.

W art. 10 rozporządzenia 1049/2001/WE uregulowano kwestię dostępu do dokumentów po złożeniu wniosku. W przepisie tym stanowi się, że wnioskodawca będzie miał dostęp do dokumentów przez zapoznanie się z nimi na miejscu lub przez otrzymanie kopii, w tym, jeśli taka jest dostępna, kopii elektronicznej, zgodnie z preferencjami wnioskodawcy.

Kosztami wytworzenia i przesłania kopii można obciążyć wnioskodawcę. Cena nie będzie przekraczała rzeczywistego kosztu wytworzenia i przesłania kopii. Zapoznanie się z dokumentem na miejscu, skopiowanie mniej niż 20 stron A4 i bezpośredni dostęp w formie elektronicznej lub poprzez rejestr będą bezpłatne.

Jeśli dokument został już ujawniony przez rzeczoną instytucję i jest łatwo dostępny dla wnioskodawcy, instytucja może wywiązać się ze swego obowiązku udostępnienia dokumentu przez poinformowanie wnioskodawcy, w jaki sposób uzyskać żądany dokument. Dokumenty będą dostarczane w istniejącej wersji i formie (także w formie elektronicznej lub alternatywnym, jak pismo Braille'a, duży druk lub taśma) z pełnym poszanowaniem preferencji wnioskodawcy.

Natomiast zgodnie z art. 11 rozporządzenia 1049/2001/WE, aby wprowadzić w życie prawa obywateli w nim określone, każda instytucja zapewni dostęp publiczny do rejestru dokumentów. Dostęp do rejestru zostanie zapewniony w formie elektronicznej. Odniesienia do dokumentów będą wprowadzane w rejestrze bezzwłocznie. W przypadku każdego dokumentu rejestr będzie zawierał numer referencyjny (zawierający, jeśli istnieje, referencje międzyinstytucjonalne), przedmiot i krótki opis treści dokumentu oraz datę jego otrzymania lub sporządzenia oraz zapisania w rejestrze. Referencje zostaną sporządzone w sposób nienaruszający ochrony interesów zgodnie z art. 4 rozporządzenia 1049/2001/WE.

W art. 12 rozporządzenia 1049/2001/WE określone zostały zasady bezpośredniego dostępu do dokumentów w formie elektronicznej lub przez rejestr. Zgodnie z treścią tego przepisu, tak szybko, jak tylko będzie to możliwe, instytucje udostępnią dokumenty bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejestr zgodnie z regulaminem danej instytucji. Bezpośredni dostęp dotyczyć będzie w szczególności – zgodnie z art. 4 i 9 rozporządzenia 1049/2001/WE – dokumentów ustawodawczych, tj. dokumentów sporządzonych lub otrzymanych w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich. Jeśli to możliwe, inne dokumenty, w szczególności dokumenty odnoszące się do stworzenia polityki lub strategii, powinny być dostępne bezpośrednio. Jeśli zaś dostęp bezpośredni nie będzie zapewniony przez rejestr, to ten w możliwie największym stopniu wskaże położenie dokumentu.

Artykuł 13 rozporządzenia 1049/2001/WE reguluje kwestię publikacji dokumentu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Poza aktami określonymi w art. 254 ust. 1 i 2 TWE i art. 163 akapit pierwszy Traktatu Euratom, w Dzienniku Urzędowym – zgodnie z art. 4 i 9 rozporządzenia 1049/2001/WE – publikowane będą następujące dokumenty:

- 1) wnioski Komisji,

- 2) wspólne stanowiska przyjęte przez Radę zgodnie z procedurami określonymi w art. 251 i 252 TWE oraz przyczyny leżące u podstaw tych wspólnych stanowisk, jak również stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczące tych procedur,
- 3) decyzje ramowe i decyzje określone w art. 34 ust. 2 TWE,
- 4) konwencje ustanowione przez Radę zgodnie z art. 34 ust. 2 TWE,
- 5) konwencje podpisane przez państwa członkowskie na podstawie art. 293 TWE,
- 6) umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę lub zgodnie z art. 24 TWE.

Jeśli jest to możliwe, w Dzienniku Urzędowym zostają opublikowane następujące dokumenty:

- 1) inicjatywy przedstawione Radzie przez państwo członkowskie zgodnie z art. 67 ust. 1 TFUE lub zgodnie z art. 34 ust. 2 TFUE,
- 2) wspólne stanowiska wspomniane w art. 34 ust. 2 TFUE,
- 3) dyrektywy inne niż wspomniane w art. 254 ust. 1 i 2 TFUE, decyzje inne niż określone w art. 254 ust. 1 TFUE, zalecenia i opinie.

Przewidziano ponadto, że każda instytucja może w swoim regulaminie postępowania określić, jakie inne dokumenty będą publikowane w Dzienniku Urzędowym.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia 1049/2001/WE każda instytucja podejmie odpowiednie kroki w celu informowania społeczeństwa o prawach, które ma ono w związku z niniejszym rozporządzeniem. Państwa członkowskie będą współpracowały z instytucjami w dostarczaniu obywatelom informacji. Ponadto instytucje zostały zobligowane do stworzenia dobrych praktyk administracyjnych w celu ułatwienia wykonania praw dostępu zagwarantowanych w rozporządzeniu (art. 15 rozporządzenia 1049/2001/WE).

W art. 17 rozporządzenia 1049/2001/WE uregulowano natomiast instytucję sprawozdania jako formy publicznej kontroli realizacji postanowień rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem każda instytucja opublikuje corocznie sprawozdanie za poprzedni rok wyszczególniające liczbę przypadków, w których instytucja odmówiła prawa dostępu do dokumentów, przyczyny takich odmów oraz liczbę dokumentów sensytywnych nieujętych w rejestrze.

Chociaż przyjęcie rozporządzenia wpisało się w prowadzoną w strukturach UE debatę dotyczącą zagadnienia dostępu do informacji publicznej, nie zakończyło jednak sporu co do zakresu jawności dokumentów unijnych. Podczas posiedzenia COREPER<sup>23</sup> 27.7.2000 r. pochyłono się nad zagadnieniem dostępu do dokumentów stanowiących o jednej z istotnych dziedzin funkcjonowania UE, jaką jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obronna. Piętnaście państw podjęło wówczas wspólną decyzję o wprowadzeniu ograniczenia w publicznym dostępie do tej kategorii dokumentów poprzez wyłączenie ich z rejestru powszechnie dostępnych dokumentów Rady. Wprowadzenie wyłączenie objęło zaledwie 3% ogólnej liczby dokumentów dotyczących Europejskiej Polityki

---

<sup>23</sup> Skrót zaczerpnięty z języka francuskiego, pochodzi od nazwy *Comité des Représentants Permanents*, tj. Komitet Stałych Przedstawicieli. Jest to utworzony w 1958 r. organ pomocniczy UE, mający siedzibę w Brukseli. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele krajów członkowskich UE przy Radzie UE w randze ambasadorów oraz ich zastępcy. Zadaniem COREPER jest przygotowywanie posiedzeń Rady UE. Może również podejmować pewne decyzje proceduralne oraz powoływać grupy robocze.



Bezpieczeństwa i Obronnej, niemniej decyzja podjęta w tym przedmiocie jest istotna z punktu widzenia relacji UE z NATO<sup>24</sup>.

Kontynuacją polityki zmierzającej do ochrony informacji poufnych była opublikowana w sierpniu 2000 r. Decyzja Sekretarza Rady/Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obronnej, dotycząca wyłączenia z publicznego dostępu części dokumentów Rady, uznanych za ściśle tajne. Jej zakresem objęto dokumenty zawierające informacje, których prawne ujawnienie „mogłoby przynieść szczególny uszczerbek żywotnym interesom Unii Europejskiej lub jednemu, albo większej liczbie państw członkowskich Unii”. Podczas seminarium zorganizowanego we wrześniu 2000 r. przez Komisję do spraw Wolności i Praw Obywatelskich Parlamentu Europejskiego w sprawie publicznego dostępu do dokumentów instytucji UE decyzja ta została poddana surowej krytyce.

Zagadnienie dostępu do informacji publicznej w prawie UE znajduje również odzwierciedlenie w uchwalonym przez Parlament Europejski 6.9.2001 r. Kodeksie Dobrej Administracji. Dokument ten jest swoistą odpowiedzią Parlamentu na przyjętą 7.12.2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei KPP, określającą w art. 41 prawo do dobrej administracji.

Zgodnie z art. 41 KPP każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Prawo to obejmuje:

- 1) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- 2) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- 3) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Ponadto każdy ma prawo domagania się od UE naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji UE w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Zgodnie z art. 22 Kodeksu Dobrej Administracji urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę udostępnia jednostkom żądane przez nie informacje w taki sposób, aby były one jasne i zrozumiałe. W przypadku odmowy udostępnienia informacji ze względu na jej podmiotowo poufny charakter urzędnik powinien podać przyczyny odmowy. Natomiast w sytuacji gdy urzędnik nie jest odpowiedzialny za sprawę, którą zainteresowany jest pytający, kieruje zainteresowanego do kompetentnej osoby.

Natomiast w art. 23 Kodeksu Dobrej Administracji stanowi się, że urzędnik rozpatruje wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów zgodnie z uregulowaniami przyjętymi przez instytucję oraz zgodnie z ogólnymi zasadami i ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu 1049/2001/WE. Jeżeli urzędnik nie może spełnić ustnej prośby

---

<sup>24</sup> Zob. *I. Budzyńska*, Publiczny dostęp do informacji a ściśle tajne dokumenty Unii Europejskiej. Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP Nr 734.

o umożliwienie publicznego dostępu do dokumentów, zasugeruje zainteresowanemu obywatelowi sformułowanie przez niego stosownego wniosku na piśmie.

Powyższe prowadzi do wniosku, że dostęp do dokumentów urzędowych wykorzystywanych przez administrację publiczną stanowi istotny element prawa do dobrej administracji w UE, rozumianego w literaturze jako zespół zasad prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych w takim stopniu, aby można było traktować je jako uniwersalne kryteria oceny prawidłowości rozwiązań ukształtowanych w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich<sup>25</sup>.

Niewątpliwie prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji jest związane z ich demokratycznym charakterem, co związane jest z podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej. Warto odnotować, iż w wyrokach C-39/05 P i C-52/05 *Królestwo Szwecji Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej* w sprawach odmowy udzielenia dostępu do opinii Służby Prawnej Rady, dotyczącej projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, Trybunał stwierdził, iż sporna decyzja została wydana na błędnej podstawie. Po pierwsze w odniesieniu do istnienia ogólnej potrzeby objęcia poufnością opinii prawnych dotyczących procedur legislacyjnych, chronionych przez art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001/WE, a po drugie, opinii, iż zasady leżące u podstaw tego rozporządzenia nie mogą zostać uznane za „przeważający interes publiczny” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia 1049/2001/WE. Artykuł 42 KPP zmierza do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji, a w konsekwencji ograniczenia prawa dostępu z przyczyn podyktowanych ochroną interesu publicznego lub prywatnego muszą podlegać ścisłej interpretacji i stosowaniu<sup>26</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie Trybunału z 1.2.2007 r. w sprawie C-266/05 P, *Jose Maria Sison przeciwko Radzie Unii Europejskiej* dotyczące wyjątków wskazanych w art. 4 rozporządzenia 1049/2001/WE, w którym stwierdzono, że wymienione wyjątki są sformułowane w sposób bezwzględny, czego wynikiem jest to, że instytucje są zobowiązane do odmowy udostępnienia dokumentów objętych tymi wyjątkami, jeśli udowodnione zostanie, że zachodzą okoliczności uzasadniające jego zastosowanie. Uznano, że fakt, iż art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1049/2001/WE chroni interesy szczególnie sensytywne i pierwszorzędne, w połączeniu z obligatoryjnym charakterem odmowy dostępu, która zgodnie z tym przepisem powinna być przez instytucję udzielona, jeżeli ujawnienie dokumentu szkodziłoby tym interesom, powoduje, że decyzja, jaką powinna wydać instytucja, ma charakter kompleksowy i delikatny, co wymaga szczególnie wysokiego stopnia ostrożności. Przy takiej decyzji niezbędny jest zatem pewien zakres uznania, zaś odmowa dostępu powinna mieć miejsce, gdy ujawnienie danego dokumentu „naruszyłoby” ochronę „interesu publicznego”, zwłaszcza w odniesieniu do „bezpieczeństwa publicznego” lub „stosunków międzynarodowych”.

<sup>25</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 65.

<sup>26</sup> Zob. A. Wróbel (red.) *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, art. 42

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)