

# Konstytucyjne ujęcie prawa dostępu do informacji o działalności władz publicznych

## Wprowadzenie

W ostatnich latach w Polsce rośnie zainteresowanie nie tylko prawników, ale i ogółu społeczeństwa, dostępem do informacji publicznej. Zagadnienie to regulują akty prawne różnej rangi. Celem rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu jest analiza regulacji konstytucyjnej tego prawa i jego rozwinięcia w aktach prawa wewnętrznego i międzynarodowego oraz analiza wykładni norm dotyczących tego prawa w orzecznictwie najwyższych polskich organów władzy sądowej. Poza zakresem moich badań pozostaną zaś problemy związane z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej w konkretnych sytuacjach czy sprawach rozpatrywanych przez sądy. Ich charakterystyka wprowadziłaby zbyt szczegółowe wątki wymagające odrębnego potraktowania<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Przykład takich rozważań szczegółowych związanych z jednym kazusem zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Czy informacja czyni nasze życie lepszym? Uwagi o instrumentalnym charakterze prawa do informacji publicznej*, w: *Questiones de qualitate Vita. Liber Sollemnis ad Honorem Professoris Romualdi Derbis*, pod red. A. Wudarskiego, Frankfurt nad Odrą–Częstochowa–Osnabrück 2014, s. 859–880.

## 1. Geneza prawa dostępu do informacji o działalności władz publicznych

W XX w. w państwach demokratycznych można zauważyć zainteresowanie stworzeniem mechanizmów umożliwiających społeczeństwu dostęp do informacji o pracy wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej uczestniczących w ustalaniu polityki państwa i czuwających nad jej realizacją<sup>2</sup>. Poszczególne członkowie społeczeństwa zorganizowanego w państwo dążyli do posiadania wiedzy o możliwie najszerszym zakresie spraw, którymi zajmuje się władza publiczna działająca w jego imieniu i na jego rachunek. Zakładano bowiem, że wszelkie rozstrzygnięcia wpływają bezpośrednio lub pośrednio na ich sytuację prawną, ekonomiczną, społeczną, religijną itd. Tajemniczość „[...] wyraża tendencje monokratyczne, biurokratyczne, nieprzyjazne, natomiast jawność [...] kojarzy się [...] z otwarciem, uczestnictwem, administracją partnerską”<sup>3</sup>.

Realizacji procesu dostarczania odpowiedniej wiedzy społeczeństwu służyć miała między innymi koncepcja „otwartego rządu” (*open government*) wypracowana w państwach anglosaskich. Jej elementy dają się odnaleźć również w innych systemach prawa (np. niemieckie pojęcie *transparente Politik*). Poszczególne rozwiązania kojarzone z zasadą otwartego rządu występowały w doktrynie również w Polsce, zwłaszcza po 1989 r., pod pojęciem „zasady jawności” działania władz publicznych.

Podobny kierunek można było obserwować także na płaszczyźnie międzynarodowej. Jako przykład służy Komitet Ministrów Rady Europy, który w swojej Rekomendacji Nr R (81) 19 z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji będących w posiadaniu administracji publicznej<sup>4</sup> stwierdził, że każdy znajdujący się pod władzą państw członkowskich powinien mieć dostęp do informacji posiadanych przez „władze publiczne inne niż ciała ustawodawcze i organy władzy sądowniczej”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 50.

<sup>3</sup> T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 14.

<sup>4</sup> Tekst dostępny w: T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 99 i n., oraz na stronie internetowej Rady Europy, <http://www.coe.int> (dostęp: 31 VIII 2014). Na temat prawa do informacji w aktach prawa międzynarodowego zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 40 i n.

<sup>5</sup> Zob. art. I Rekomendacji R (81) 19 z 25 XI 1981 r.: „Everyone within the jurisdiction of a member state shall have the right to obtain, on request, information held by the public authorities other than legislative bodies and judicial authorities”. Zob. także Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z 21 II 2002 r., Rec(2002)2 w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, <http://www.coe.int> (dostęp: 31 VIII 2014).

Można ponadto wskazać na rezolucję 2005/68 Komisji Praw Człowieka ONZ, w której podkreśla się, że „transparentny, odpowiedzialny, rozliczany i partycypacyjny system władz publicznych [...] stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka [...]”. Warto też dodać, że Rada Europy w projekcie Rekomendacji o Dobrej Administracji z 2004 r. do naczelných zasad funkcjonowania administracji publicznej zaliczyła jej jawność.

Należy przy tym zauważyć, że współcześnie, wyjąwszy państwa anglosaskie, można odnotować w krajach demokratycznych tendencję do poszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do informacji, co z jednej strony umożliwia również nieobywatelom dostęp do informacji, a z drugiej strony rozszerza ten dostęp na informacje o działalności władzy ustawodawczej i sądowniczej<sup>6</sup>.

## 2. Konstytucyjna regulacja prawa do informacji

Dostęp do informacji o działalności władz publicznych pełni we współczesnym państwie demokratycznym znaczącą rolę, ponieważ „obywatele, aby móc w pełni uczestniczyć w demokratyczny sposób w sprawowaniu władzy zwierzchniej w państwie, muszą dysponować wiedzą, informacjami o sprawach publicznych”<sup>7</sup>. Konstytucja<sup>8</sup> zawiera liczne prawa podmiotowe umożliwiające uzyskiwanie informacji, aczkolwiek są to informacje zróżnicowane rodzajowo<sup>9</sup>. Obszerna regulacja zawarta w art. 51, 54, 61 i 74 daje asumpt do mówienia o konstytucyjnej „sferze informacyjnych uprawnień jednostki”<sup>10</sup>. W pełni podzielam stanowisko M. Jabłońskiego

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 27–59.

<sup>7</sup> Zob. B. Banaszak, *Zasadę otwartego rządu trzeba wpisać do konstytucji*, „Rzeczpospolita – Prawo co dnia” 19 V 2008, s. C9. Podobnie J. Klosek, *The right to know. Your guide to using and defending Freedom of Information Law in the United States*, Santa Barbara–Denver–Oxford 2009, s. 2.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja” lub „Konstytucja RP”.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania...*, s. 86–88.

<sup>10</sup> T. Górzńska posługuje się pojęciem „infosfery”, co wydaje się podkreślać znaczenie informacji niezależnie od rodzajów uprawnień jednostki. Z kolei Trybunał Konstytucyjny (TK) w uzasadnieniu wyroku z 19 II 2002 r. posłużył się pojęciem „autonomii informacyjnej jednostki” w kontekście prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP)

oraz K. Wygody, którzy wymieniają trzy płaszczyzny związane z gromadzeniem i rozpowszechnianiem informacji. Pierwszą z nich tworzy art. 61 Konstytucji stanowiący podstawę informacyjnej relacji pomiędzy jednostką a państwem, „tzn. taką, w której jednostka zainteresowana jest pozyskaniem informacji o działalności podmiotów uczestniczących w realizacji władztwa publicznego. W tym zakresie chodzić będzie o zagwarantowanie jednostce dostępu do informacji publicznej”<sup>11</sup>. Drugą płaszczyznę wypełnia relacja pomiędzy państwem a jednostką, która ma ustawowy obowiązek udzielania państwu informacji o sobie, przy zachowaniu obowiązku ochrony jej danych osobowych (zob. art. 51 Konstytucji). Trzecią płaszczyznę tworzy relacja między jednostkami, które pozyskują, gromadzą i rozpowszechniają informację „o jakimkolwiek podmiocie niepublicznym”<sup>12</sup>. Do pozostałych płaszczyzn obejmujących relacje informacyjne autorzy zaliczyli relację pomiędzy „państwem a jednostką, która związana jest z obowiązkiem udzielania przez jednostkę informacji dotyczącej jej osoby, a z drugiej strony obowiązkiem ochrony danych osobowych jednostki gromadzonych i przetwarzanych w różnego rodzaju zbiorach” oraz relację „między jednostkami – oznaczającą sytuację, w której poszukujemy, a następnie staramy się rozpowszechnić informację o jakimkolwiek podmiocie niepublicznym. W tym ujęciu będzie chodzić przede wszystkim o różnego rodzaju dane dotyczące jednostki”<sup>13</sup>.

Ograniczone ramy artykułu zmuszają do pominięcia wszystkich kwestii odnoszących się do informacyjnych uprawnień jednostki i do skupienia się jedynie na wyrażonym w art. 61 Konstytucji RP prawie dostępu do informacji publicznej.

### 3. Pojęcie informacji publicznej

Pojęcie informacji publicznej nie zostało wprawdzie użyte w art. 61 Konstytucji, ale jest istotnie związane z prawem w nim ustanowionym. Zostało określone w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji

---

oraz prawa do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji RP). Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, s. 21. Por. uzasadnienie wyroku TK z 19 II 2002 r., sygn. U. 3/91, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3.

<sup>11</sup> Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szymta, Warszawa 2003, s. 127.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

publicznej<sup>14</sup>. Opierając się na tych przepisach, można stwierdzić, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa<sup>15</sup>.

Prawo do informacji zawiera uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji władzy publicznej. Chodzi tu nie tylko o ich stosunki z innymi podmiotami, ale także o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań oraz procesu ich realizacji.

#### **4. Pojęcie organów władzy publicznej oraz pojęcie osób pełniących funkcje publiczne**

Art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje 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”.

Do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są więc organy władzy publicznej i osoby pełniące funkcje publiczne.

Pojęcie władzy publicznej „obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. [...] Nazwa «organ» [...] oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody. Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 782).

<sup>15</sup> Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28 i n.

decyzje, orzeczenia i zarządzenia”<sup>16</sup>. Dla uściślenia powyższej definicji władz publicznych należy dodać, że obejmuje ona również samorząd terytorialny, zaliczany powszechnie do władzy wykonawczej.

Z art. 61 Konstytucji jednoznacznie wynika, że prawo do uzyskiwania informacji dotyczy informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Dotychczas zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie nie doprowadzono do ujednoczenia rozumienia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. „Winę za taki stan zdaje się ponosić głównie ustawodawca, tworząc definicje dla potrzeb różnych aktów prawnych, nie próbuje nawet dążyć do ich koherencji. Czasami może to wynikać z konieczności odmiennego postrzegania kręgu osób – wyznaczanego z uwagi na *ratio legis* – których dane osobowe będą mogły podlegać udostępnieniu, bez złamania zasady konstytucyjnej, wskazującej na konieczność ograniczania tego typu działań do sytuacji niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym [...]. Jednak należałoby wtedy odwoływać się do innych pojęć, lub wprost wskazywać, iż dana ustawa dotyczy jedynie osób pełniących «niektóre», «najważniejsze» (itp.) funkcje publiczne. Pomijanie tego typu «dookreślenia» pola regulacji, choćby w tytułach aktów prawnych, wprowadza niepotrzebne zamieszanie co do zakresu znaczenia sformułowania «osoba pełniąca funkcję publiczną». Wynikiem takich działań jest bezradność adresata normy nakazującej mu ujawnianie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne bez jednoczesnego sformułowania definicji tego pojęcia – musi on bowiem samodzielnie dokonać wyboru spośród kilku definicji ustawowych lub – pomijając je – samodzielnie ustalić znaczenie normy. Bez wątplenia poważnym naruszeniem zasad poprawnej legislacji, w odniesieniu do praw gwarantowanych konstytucyjnie, jest więc praktyka posługiwania się tym nieostrym pojęciem bez wskazania, którą z obecnych na poziomie ustaw definicji (choćby nawet ułomnych) należy uznawać za wiążącą”<sup>17</sup>.

Nie można w tej sytuacji dokonywać włączenia w skład osób pełniących funkcje publiczne wszystkich funkcjonariuszy publicznych. Zabieg taki nie jest uzasadniony brzmieniem art. 61 ust. 1 Konstytucji. Należy założyć, że ustrojodawca świadomie używa pojęć i jeżeli wprowadził

<sup>16</sup> E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 204. Szerzej na temat pojęcia organu władzy publicznej i organu państwa zob. A. Bień-Kacała, M. Rączka, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 10/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 135–139.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 365.

w art. 61 ust. 1 Konstytucji termin „osoby pełniące funkcje publiczne”, a nie określenie „funkcjonariusze publiczni”, to uczynił to z przyczyn racjonalnych.

„W polskim piśmiennictwie dominuje postrzeganie prawa do informacji jako uprawnienia o charakterze politycznym, które pozwala jednostce uczestniczyć w życiu publicznym państwa i kreować skład osobowy jego instytucji. Taki charakter prawa do informacji wyprowadza się na podstawie systematyki ustawy zasadniczej, ponieważ art. 61 Konstytucji RP znalazł się w podrozdziale «Wolności i prawa polityczne»<sup>18</sup>. Założenie to implikuje takie określenie zakresu podmiotowego kręgu osób pełniących funkcje publiczne zobowiązanych do udzielania informacji o swojej działalności, aby dzięki tym informacjom umożliwić obywatelowi uczestniczenie w życiu publicznym państwa i kreowanie składu osobowego organów władzy publicznej. Osiągnięciu tego celu nie służy nakładanie tego obowiązku na osoby odgrywające rolę w życiu publicznym, ale nieprowadzące działalności, o której poinformowanie miałyby jakikolwiek wpływ na umożliwienie obywatelowi uczestniczenia w życiu publicznym państwa i kreowanie składu osobowego organów władzy publicznej.

Art. 61 ust. 1 zapewniający obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej łączy się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych i wspomnianą już wyżej zasadą otwartego rządu, oznaczającą otwartość – tzn. jawność, transparentność działalności wszystkich organów władz publicznych. Koresponduje z takim rozumieniem prawa do informacji nakierowanego przede wszystkim na działalność instytucji publicznych następujący pogląd Trybunału Konstytucyjnego: „Wyrażone w art. 61 Konstytucji, prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, o procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach<sup>19</sup>. W tym ujęciu informacja o działalności osób pełniących funkcje publiczne służyć ma informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych. Dzięki temu umożliwia się obywatelom uczestniczenie w demokratyczny sposób w sprawowaniu władzy zwierzchniej w państwie na

<sup>18</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit., s. 859.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

podstawie dysponowania przez nich wiedzą, informacjami o sprawach publicznych. W ten sposób mogą oni kontrolować piastunów organów państwowych i decydować o ich odpowiedzialności. Determinuje to jednak krąg osób, o których działalności należy w myśl art. 61 ust. 1 informować obywateli.

Wykładni pojęcia osób pełniących funkcje publiczne dokonał Trybunał Konstytucyjny<sup>20</sup>. Stwierdził on, że „pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest [...] ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). [...] sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny”.

---

<sup>20</sup> W wyroku TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05.

W kontekście powyższej wypowiedzi TK należy stwierdzić, że nie można utożsamiać pojęć funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcje publiczne. Oznacza to, że o zaliczeniu do osób pełniących funkcje publiczne nie rozstrzyga automatycznie przynależność do kategorii funkcjonariuszy publicznych, a ponadto trudne jest tworzenie – jak podkreśla to TK – ogólnego i abstrakcyjnego, a tym bardziej zamkniętego katalogu funkcji i stanowisk zaliczanych do osób pełniących funkcje publiczne.

Należy w tym miejscu nadmienić, że pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne określa art. 115 § 19 Kodeksu karnego<sup>21</sup>, stanowiąc: „osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”. Z kolei zgodnie z art. 115 § 13 k.k. „funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

Katalog osób zobowiązanych do udzielenia informacji należy ustalać, zwracając uwagę na specyfikę poszczególnych zawodów. Jako przykład można wskazać notariuszy. Notariusz jest wprawdzie funkcjonariuszem

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej „k.k.”.

publicznym i jest osobą zaufania publicznego, ale nie osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji. Różnica ta jest znacząca, stanowiąc *differentia specifica* tej grupy zawodowej. Notariusz pełni funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości i wykonuje czynności o charakterze urzędowym, a także kontrolnym. Notariusz sporządzający akt nie jest osobą „poświadczającą” oświadczenia stron, ale osobą kontrolującą zarówno legalność dokonanej przez strony czynności prawnej, jak i jej celowość<sup>22</sup>. Działań tych nie można jednak określić jako kompetencji decyzyjnej w ramach wymiaru sprawiedliwości czy administracji skarbowej (pobór podatków), co determinowałoby zaliczenie tej grupy zawodowej do osób pełniących funkcję publiczną w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji. Notariusze nie wykonują kompetencji decyzyjnych w ramach wymiaru sprawiedliwości lub innego pionu organów władzy publicznej. Tym samym, w świetle orzecznictwa TK, nie można ich zaliczyć do tej kategorii osób wykonujących funkcje publiczne, w stosunku do których w myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o ich działalności. TK przyjął ponadto, że „kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*). Cechą relewantną wyróżniającą kategorię «osób pełniących funkcje publiczne» jest rzeczywiste wykonywanie władztwa publicznego bądź gospodarowanie mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa”<sup>23</sup>.

Na marginesie należy dodać, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzega się związek między wykonywaniem władztwa publicznego bądź gospodarowaniem mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa a realizacją przez ustawodawcę art. 61 ust. 1 Konstytucji. Jako przykład można wskazać orzeczenie warszawskiego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA)<sup>24</sup>, w którym stwierdzono, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub

<sup>22</sup> Por. A. Oleszko, *Obrót cywilnoprawny w praktyce notarialnej i wieczystoksięgowej*, Kraków 2003, s. 31; E. Gniewek, *O uniwersalnej zasadzie przestrzegania prawa przez notariusza*, w: *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Szytyki, Poznań–Kluczbork 1999, s. 45–46; J. Budzianowska, *Odmowa dokonania czynności notarialnej*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2000, nr 1, s. 47–48, 55.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 11 V 2007 r., sygn. K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 2 VII 2013 r., II Sa/Wa 596/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/730025AB03> (dostęp: 31 VIII 2014).

odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Podobne poglądy spotyka się również w nauce prawa. Niektórzy jej przedstawiciele od lat zajmujący się prawem do informacji zwracają uwagę, że pojęcie działalności osób pełniących funkcje publiczne wiąże się z wykorzystaniem autorytetu państwa oraz publicznych środków osobowych lub rzeczowych<sup>25</sup>.

## 5. Podmioty korzystające z prawa dostępu do informacji o działalności władz publicznych

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest publicznym podmiotowym prawem obywatela. W nauce prawa przyjmuje się, że intencją ustrojodawcy nie było ściśle ograniczenie zakresu podmiotowego tego prawa i ustawodawca może rozszerzać jego zakres także na nieobywateli (cudzoziemców i apatrydów)<sup>26</sup>. „Niemniej jednak nie można uznać tego prawa za prawo przysługujące każdemu znajdującemu się na terytorium RP, gdyż w pewnym zakresie jest to jednak prawo przysługujące tylko obywatelom i związane z realizacją przez nich innych praw obywatelskich. Dzieje się tak, gdy informacje, które obywatel pragnie uzyskać, determinują jego udział w życiu publicznym (np. wpływają na podejmowanie decyzji wyborczych czy realizację biernego prawa wyborczego)”<sup>27</sup>.

Konstytucyjne określenie zakresu podmiotowego prawa do informacji w art. 61 ust. 1 wyklucza „rozszerzenie zakresu podmiotowego i objęcie nim również osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych. Zabieg taki zdecydowanie wykracza poza językową formułę wykładni przepisów Konstytucji RP, choć z drugiej strony nie wykraczałby poza *ratio legis* tej normy. Co więcej, pozwalałby na uniknięcie sztucznego

<sup>25</sup> Zob. np. M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. A. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 387.

<sup>26</sup> Por. M. Jabłoński, *Obywatelstwo polskie jako przesłanka realizacji konstytucyjnych praw i wolności*, w: *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, pod red. J. Ciapały, K. Flagi-Gieruszyńskiej, Szczecin–Jarocin 2006, s. 52.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 362.

podziału i działań formalnie podejmowanych przez osoby fizyczne w rzeczywistości działające jednak «na zlecenie» osoby prawnej<sup>28</sup>.

## **6. Ograniczenia prawa dostępu do informacji o działalności władz publicznych**

### **6.1. Informacje chronione**

Art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Podstawę do tego ograniczenia stanowią informacje niejawne, inne ustawowo chronione tajemnice, tajemnica przedsiębiorcy i prywatność osoby fizycznej. Ust. 1 omawianego przepisu w zakresie informacji niejawnych odsyła wprost do przepisów o ochronie informacji niejawnych, a jeżeli chodzi o inne tajemnice – do ustaw określających takie tajemnice. Wskazana w ust. 2 tajemnica przedsiębiorcy *de facto* – jak wskazuje się w orzecznictwie – odnosi się do tajemnicy przedsiębiorstwa wprowadzonej Ustawą z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>29</sup>.

### **6.2. Prawo dostępu do informacji o działalności władz publicznych a prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji, art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)**

Żadne z praw gwarantowanych w rozdziale II Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Prawo dostępu do informacji o działalności władz publicznych podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym informacje dotyczące sfery prywatności funkcjonariuszy publicznych podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie związanym z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi. Nadto prawo do prywatności gwarantują przepisy art. 47 i 51 ust. 1 Konstytucji RP, przyznając jednostce prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania

<sup>28</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 22–23.

<sup>29</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2003 Nr 153, poz. 1503.

o swoim życiu osobistym, a także chroniąc ją przed ujawnieniem informacji dotyczących jej osoby, poza przypadkami wyraźnie wynikającymi z ustawy. Do ochrony prawa do prywatności, poza powołanymi wyżej konstytucyjnymi i ustawowymi, znajdują zastosowanie także przepisy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>30</sup>. Na ich podstawie ochronie podlegają wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Należy tu podkreślić, że Sąd Najwyższy (SN) przyjął, iż wyjątki zawarte w art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mają charakteru wyczerpującego dla ustalenia granic prawa do prywatności. Zakres tego prawa, czy też ochrony wywodzącej się z prawa do prywatności, winien być ustalony przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy<sup>31</sup>.

W praktyce może zaistnieć kolizja między dwoma prawami i dwiema wolnościami lub większą ich liczbą. Obowiązek udzielenia informacji stanowiący realizację prawa do informacji określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji może więc znaleźć się w konflikcie z prawem do prywatności. Informacja dotycząca działalności instytucji publicznych obejmuje zarówno informacje odnoszące się do działań tych instytucji, jak i informacje o zachowaniach funkcjonariuszy publicznych, w tym także informacje obejmujące sferę życia prywatnego tych osób. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne poszerzenie sfery dostępności informacji o nich nie oznacza wyłączenia ochrony sfery życia prywatnego. Wkroczenie w sferę prywatności tych osób musi być więc, zdaniem SN, zawsze uzasadnione istotnymi racjami interesu publicznego, pozostawać w związku z wykonywaną działalnością publiczną oraz nie może mieć na celu wyłącznie zaspokojenia czystej potrzeby sensacji po stronie odbiorców takiej informacji<sup>32</sup>. Na podobnym stanowisku stoi TK, zauważając, że dla zgodności z konstytucją ograniczenia prawa do prywatności przez prawo do informacji konieczne jest określenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną. „Jego istnienie oznacza, że informacja powinna się wiązać z funkcjonowaniem instytucji, w szczególności mogłaby mieć znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej funkcjonowania. [...] Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1182.

<sup>31</sup> Wyrok SN z 8 XI 2012 r., sygn. I CSK 190/12, LEX nr 1286307.

<sup>32</sup> Por. wyrok SN z 11 X 2001 r., sygn. II CKN 559/99, OSN 2002, nr 6, poz. 82.

funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego”<sup>33</sup>.

Konstytucyjna ochrona prawa do prywatności nie obejmuje działalności publicznej osoby ani też sfery zachowań i działań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. W celu dokonania analizy, jak szeroka jest w danym przypadku ochrona prawa do prywatności, i tym samym stwierdzenia, czy nie doszło do jego naruszenia, niezbędne jest ustalenie dwóch podstawowych przesłanek, tj. faktu pełnienia bądź niepełnienia przez tę osobę funkcji publicznej oraz związku informacji, która ma zostać udostępniona, z pełnieniem tejże funkcji<sup>34</sup>.

W literaturze prawniczej podkreśla się, że ochrona prywatności przyznaje każdej osobie prawo do wyłącznej kontroli tej sfery życia, która nie dotyczy innych, a w której wolność od ciekawości innych jest swoistą *conditio sine qua non* swobodnego rozwoju<sup>35</sup>.

W przypadku kolizji prawa do informacji i prawa do prywatności konieczne jest ustalenie, czy istnieje związek informacji, która ma zostać udostępniona, z pełnieniem funkcji publicznej<sup>36</sup>.

Kierunek oceny dopuszczalności ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wyznacza art. 61 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu m.in. na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych. Należy pamiętać, iż ograniczenie prawa bądź wolności konstytucyjnej może nastąpić tylko wtedy, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć<sup>37</sup>. TK stwierdził też, że „na gruncie ustawodawstwa zwykłego nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie sytuacji istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Nie ulega wątpliwości, że ustawa w tym zakresie musi posługiwać

<sup>33</sup> Wyrok TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 26 IX 2012 r., sygn. II SA/Sz 536/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6DE56DE4AB> (dostęp: 31 VIII 2014).

<sup>35</sup> Zob. M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, w: *Szkola Praw Człowieka*, Warszawa 2006, s. 211 i n.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 26 IX 2012 r., sygn. II SA/Sz 536/12.

<sup>37</sup> Zob. wyrok TK z 21 X 1998 r., sygn. K 24/98, OTK 1998, nr 6, poz. 97.

się zwrotem ogólnym i opisowym, a ocena istnienia związku powinna być dokonywana zawsze *in concreto*. Nie jest przy tym możliwe przyjęcie nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. W każdym wypadku musi być wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej [...] prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym<sup>38</sup>. Ponadto według TK dla ograniczenia prawa do prywatności spełniony powinien zostać następujący warunek – „[t]ylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego”<sup>39</sup>.

Skoro zarówno prawo gwarantowane w art. 61 ust. 1 Konstytucji, jak i prawo do prywatności korzystają z równorzędnej ochrony konstytucyjnej, to ograniczenie prawa do prywatności może nastąpić wyłącznie na podstawie przesłanek materialno-prawnych sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczających ograniczenie praw i wolności. Są to: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Godzi się tu podkreślić, że TK stoi na stanowisku, iż w ramach zderzenia się dwóch wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa do informacji, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać priorytetu temu pierwszemu. Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji «za wszelką cenę»”<sup>40</sup>. Koresponduje z tym następujące stwierdzenie TK: „istnienie gwarancji i realizacja konstytucyjnego prawa do informacji nie mogą prowadzić do wniosku o wyłączeniu w wypadku osób publicznych ochrony innych praw, jakie wszelkim osobom gwarantuje Konstytucja, a których realizacja mogłaby

<sup>38</sup> Wyrok TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05.

<sup>39</sup> Wyrok TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 19 VI 2002 r., sygn. K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43.

kolidować z prawem do informacji. Dotyczy to przede wszystkim, choć nie tylko, gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sfery prywatności<sup>41</sup>.

Ten kierunek rozumowania występuje też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w którym wskazuje się, iż ograniczenia w informowaniu dotyczą wszystkich osób, nawet tych, które pełnią funkcje publiczne. „Z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 zdanie drugie ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że ograniczenie prawa do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej jest wyłączone w zakresie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa. Wyłączenie to jest więc wyjątkiem od zasady ochrony prywatności i jako takie musi być wykładane ściśle. Takie rozumienie styku prawa do informacji i ochrony prywatności jest rezultatem tego, że obie wartości są chronione konstytucyjnie. Obok ustanowionego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej, istnieje wszak konstytucyjne prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) oraz autonomia informacyjna jednostki przewidziana w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP<sup>42</sup>.”

Należy w kontekście powyższych rozważań prezentujących orzecznictwo TK i SN na temat kolizji prawa dostępu do informacji publicznej i prawa do prywatności powołać jeszcze jeden pogląd TK uznający, że nawet uzasadniona ingerencja w sferę życia prywatnego osoby publicznej pełniącej funkcję publiczną nie może prowadzić do naruszenia prawa do prywatności osób trzecich, w tym członków jej rodziny. TK zaznaczył, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej [...]. Informowanie przez funkcjonariusza o zdarzeniach z życia rodzeństwa, wnuków itd. może być źródłem konfliktów rodzinnych, w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny funkcjonariusza dochodzą do pewnych dóbr czy pozycji wyłącznie własnym wysiłkiem. Publiczne wiązanie ich osiągnięć z faktem pozostawania w związkach rodzinnych z funkcjonariuszem może być odczytane jako dyskredytowanie ich własnej pozycji, czy wręcz – może

<sup>41</sup> Wyrok TK z 20 XI 2002 r., sygn. K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 24 IV 2013 r., sygn. I OSK 123/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/584AFFDDAC> (dostęp: 31 VIII 2014).

być upokarzające. Zdarzają się też przypadki, gdy nabycie mieszkania, podjęcie pracy w określonej miejscowości – pośrednio ujawniają sytuację rodzinną czy plany życiowe danej osoby (np. separację, rozwód czy – przeciwnie – zamiar zawarcia związku małżeńskiego). Podawanie do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez kwestionowane przepisy może więc naruszać prywatność osób niepełniących funkcji publicznych<sup>43</sup>.

TK podkreśla w swoim orzecznictwie, że tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego, między innymi ze względu na potrzeby demokratycznego państwa prawnego. Także w przypadku kolizji prawa dostępu do informacji publicznej z prawem do prywatności i związaną z nim autonomią informacyjną jednostki zasadnicze znaczenie ma zasada proporcjonalności: „wszelkie [...] ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie [...] i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności”<sup>44</sup>. Trybunał stwierdził przy tym, że badając zakres prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne pod względem przestrzegania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, należy brać pod uwagę trzy kryteria: „Po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie. Po drugie, muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Po trzecie, nie mogą to być informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego”<sup>45</sup>.

Według TK „występuje ścisły związek między zagrożeniami dla godności człowieka, stanowiącej podstawę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, a wszelkimi czynnościami, które wkraczają w jej prywatność. W odniesieniu do prywatności (która na poziomie

<sup>43</sup> Wyrok TK z 13 VII 2004 r., sygn. K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63.

<sup>44</sup> Wyrok TK z 20 XI 2002 r., sygn. K 41/02.

<sup>45</sup> Wyrok TK z 20 III 2006 r., sygn. K 17/05.

konstytucyjnym jest chroniona wieloaspektowo i obejmuje kilka praw oraz wolności – określonych w art. 47–51 Konstytucji) związek ten jest szczególny, albowiem zachowanie godności człowieka wymaga poszanowania jego sfery czysto osobistej, gdzie nie jest narażony na konieczność «bycia z innymi» czy dzielenia się z innymi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze. Ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi zatem rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. TK stoi na stanowisku, że nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test konieczności w demokratycznym państwie prawnym. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficznie i historycznie do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu<sup>46</sup>.

Zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Implikuje to między innymi konieczność przestrzegania Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jej art. 8 ust. 1 przyznaje jednostce prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dotyczącym art. 8 Konwencji prywatność badana jest przez ETPCz w kontekście problematyki potrzeby debaty publicznej odnoszącej się do polityków w zakresie ich funkcji publicznych. To ta potrzeba ma przede wszystkim decydować o możliwości ingerencji informacyjnej w sferę prywatności. Można powiedzieć, że z tej perspektywy jakiegokolwiek inne działania

<sup>46</sup> Wyrok TK z 20 IV 2004 r., sygn. K 32/04, OTK-A 2004, nr 4, poz. 30.

zmierzające do ujawnienia informacji o osobach publicznych byłyby już jedynie niczym nieuzasadnioną „ciekawością”<sup>47</sup>.

Trybunał rozróżnił kwestię prezentacji faktów w debacie publicznej w społeczeństwie demokratycznym, co odnosi się m.in. do polityków w zakresie ich funkcji publicznych, oraz prezentację faktów z życia prywatnego podmiotu, który takich funkcji nie pełni<sup>48</sup>. W związku z tym uznał za możliwe rozciągnięcie prawa opinii publicznej do uzyskiwania informacji również w pewnym zakresie na sferę życia prywatnego podmiotów publicznych, w tym polityków. Wkład w debatę publiczną jest tym kryterium, które zdaniem Trybunału powinno być decydujące w ramach balansowania dwóch wartości – ochrony życia prywatnego oraz wolności wypowiedzi. Podkreślono też, że opinia publiczna ma prawo do informacji, stanowiące podstawowe prawo w społeczeństwie demokratycznym i w szczególnych okolicznościach mogące nawet obejmować aspekty życia prywatnego osób publicznych, zwłaszcza polityków. Osoby publiczne, a zwłaszcza politycy, muszą zaakceptować w stosunku do siebie znacznie szerszy, niż to jest możliwe wobec innych osób, zakres swobody wypowiedzi. Z istoty bowiem osoby te, podejmując się pełnienia funkcji publicznych, tym samym świadomie akceptują istnienie kontroli publicznej swych zachowań zarówno ze strony dziennikarzy, jak i całego społeczeństwa.

## Podsumowanie

Zakres prawa dostępu do informacji publicznej ulega zmianom spowodowanym rosnącym zainteresowaniem opinii społecznej różnymi aspektami działalności władzy publicznej. Obecnie sądy, stojąc na straży konstytucyjnych praw i wolności, rzadziej sankcjonują odmowę dostępu do wiedzy o działalności władzy publicznej, gdy w grę nie wchodzi tylko pospolita ciekawość. Sprzyja temu stosowanie w praktyce standardów

---

<sup>47</sup> Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz z 4 V 2000 r. w sprawie *Rotaru v. Romania*, sygn. 28341/95, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58586#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["28341/95"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-58586"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58586#{) (dostęp: 31 VIII 2014), oraz wyroku ETPCz z 24 VI 2004 r. w sprawie *von Hannover v. Germany*, sygn. 59320/00, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61853#{"itemid":\["001-61853"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61853#{) (dostęp: 31 VIII 2014).

<sup>48</sup> Uzasadnienie wyroku ETPCz z 24 VI 2004 r. w sprawie *von Hannover v. Germany*, sygn. 59320/00.

konstytucyjnych i wykładanie właśnie na ich podstawie norm niższego rzędu. Pozwala to na nadanie im sensu właściwego dla rozwoju społeczeństwa demokratycznego, a więc dla realizacji celów długofalowych założonych przez ustrojodawcę.

## ACCESS TO PUBLIC INFORMATION UNDER POLAND'S CONSTITUTION

### Summary

The Constitution of the Republic of Poland contains a set of rights enabling acquisition of different type information (article 51, 54, 61 and 74). This paper focuses on the right of access to public information provided for in Article 61 of the Constitution. The term public information covers each piece of information produced by public bodies and referring to those bodies, as well as each piece of information produced by other entities performing public functions (public office holders) in the scope of their performance of public duties, management of municipal property or the property of the State Treasury, or referring thereto. Organs of public authority likewise public office holders are obliged to provide access to public information. The concept of public authority includes the legislative, executive and judiciary powers as well as territorial self-government (local authorities) commonly considered as an executive power.

Article 61 of the Constitution explicitly provides for the right of access to public information pertaining to the activities of public office holders. However, neither in the doctrine nor in judicial decisions, a uniform understanding of a public office holder has been as yet achieved. Taking into account the decisions delivered by the Constitutional Court, however, it must be stated that the concept of a public official is not identical with that of a public office holder.

The right of access to information on the activity of organs of public authorities and public office holders (persons performing public functions) is a public subjective right of each citizen, but subject to certain limitations. These include the right to privacy. Yet, the constitutional protection of that right does not extend on the public activity of a person or on the scope of conduct and activities which are generally perceived as being personal or private, but are closely tied to the public activity of such person. Thus, in the event of a conflict between the right to information and right to privacy, it becomes necessary to establish whether there exists a connection between the information to be made accessible with the performance of a given public function.

**Keywords:** the right of access to information on activities of public authorities – the right to privacy – public office holder