

HUBERT WOELKE

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0009-0008-4233-0856>
hubwoe@st.amu.edu.pl

Prawo dostępu do informacji publicznej w dobie niepewności konstytucyjnej i instrumentalizacji prawa

The right of access to public information in times of constitutional uncertainty and instrumentalization of law

Abstract: The purpose of this article is to examine the current condition of the right of access to public information in Poland, taking into account especially the example of lists of support for the new National Council of the Judiciary (Krajowa Rada Sądownictwa, KRS). The article also relates the right of access to public information to attempts to instrumentalize the law and confronts them. It is done through a theoretical analysis of the right of access to public information, in particular by defining its scope and limitations, referring to the doctrine and jurisprudence, and then referring the conclusions obtained to the actual events related to the dispute over the lists of support to the KRS. This topic is certainly really important in a state that is constitutionally based on the principle of a democratic state ruled by law, because it testifies to the condition of democracy as such.

Keywords: access to public information, KRS, instrumentalization of law, constitution, person holding a public office

Wprowadzenie

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało wprowadzone do polskiego systemu prawnego w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ („Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego omawiane prawo stanowi *novum* wprowadzone dopiero Konstytucją RP z 1997 r.”²) oraz w ustawie prawo dostępu do informacji publicznej³. Jest ono jednym z podstawowych praw kontrolnych przysługujących obywatelom RP, którego doniosłość podkreśla zawarcie go *expressis verbis* w ustawie zasadniczej.

Niezbędna konkretyzacja prawa dostępu do informacji publicznej, tj. m.in. wskazanie podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji czy też sytuacji wyłączających obowiązek jej udzielenia, następuje zaś w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jej regulacja pozostawia przy tym duże pole do interpretacji i stwarza konieczność dokonywania, niekiedy silnie rozszerzającej, wykładni zawartych w niej definicji pod kątem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 61*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2016.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902), dalej: u.d.i.p.

które powinno pozytywnie reagować na aktywny udział obywateli w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że cechą dojrzałych demokracji jest to, iż dostęp do informacji publicznej odgrywa często krucjalną rolę w kształtowaniu systemu politycznego oraz prawnego i wpływa w znacznym stopniu na debatę publiczną oraz kondycję demokracji.

Obecnie mamy w Polsce do czynienia ze zjawiskiem określonym przez Sławomirę Wronkowską jako „naganna, polityczna instrumentalizacja prawa” i „woluntaryzm”⁴. Od 2015 r. następuje znaczna zmiana organizacji systemu sądownictwa, a także sposobu i procedur wyboru osób sprawujących wymiar sprawiedliwości. Jedną z najważniejszych była zmiana organizacji Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)⁵ i sposobu wyboru sędziów. Po jej wprowadzeniu ujawnił się m.in. problem dotyczący jawności list poparcia konkretnych osób ubiegających się o stanowisko w nowej KRS, uznawanej przez znaczną część środowiska prawniczego za niekonstytucyjną. Twórcy zmian, a także nowi członkowie Rady wraz z osobami popierającymi ich kandydatury stali na stanowisku, że nie należy ujawniać list poparcia, co spotkało się ze sprzeciwem zarówno części posłów, jak i obywateli niesprawujących żadnych funkcji publicznych i stało się przedmiotem postępowań przed sądami administracyjnymi, w tym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA)⁶. To właśnie sprawa jawności list poparcia do nowej KRS skupia jak w soczewce problem z realizowaniem prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce w aspekcie praktycznym i potwierdza tezę, że dochodzi do ograniczania tego prawa przez organy władzy publicznej, często bezprawnie i z naruszeniem najważniejszych wartości polskiego systemu prawnego, niezgodnie także z ugruntowaną w doktrynie wykładnią systemową.

Biorąc pod uwagę niezwykle ważną wagę zarówno prawa dostępu do informacji publicznej, jak i sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, w tym jego transparentności (co wpływa na kondycję wymiaru sprawiedliwości i zdanie obywateli o nim), istotnym problemem wymagającym rozważenia jest zakres dostępu do informacji publicznej przysługujący obywatelom w Polsce w zarysowanej sytuacji prawnej i faktycznej.

1. Pojęcie prawa dostępu do informacji publicznej w kontekście konstytucyjnym

Na wstępie konieczne jest zgłębienie pojęcia informacji publicznej, z uwzględnieniem zapisów Konstytucji RP jako najważniejszego aktu normatywnego w Polsce, kształtującego także w znacznym stopniu wykładnię pozostałych aktów prawnych,

⁴ S. Wronkowska, *O woluntaryzmie, instrumentalizacji i odpowiedzialności za prawo*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 1, s. 9, 15.

⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 84 ze zm.).

⁶ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 26 maja 2022 r., III OSK 1291/21, LEX nr 3347237.

w szczególności pod kątem systemowym. W tym celu konieczne jest ponowne przytoczenie art. 61 ustawy zasadniczej: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

Należy ponownie podkreślić, że regulacja ta stanowi zupełne *novum* w polskim systemie prawnym, co nie jest zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę dostęp do informacji publicznej przed zmianami ustrojowymi. Uwzględniając to, należy tym bardziej docenić proobywatelski zakres tej regulacji. Jak bowiem wynika z wykładni językowej przedmiotowego artykułu ustawy zasadniczej, chodzi o każdą działalność władz publicznych i osób pełniących funkcje publiczne oraz innych podmiotów w jakikolwiek sposób związanych z wykonywaniem władzy publicznej czy to w związku z przyznanymi im kompetencjami czy też oddanym do ich dyspozycji mieniem. Wskazuje na to użycie zwrotu „działalności” tychże, bez żadnego rozróżnienia i ograniczenia, co implikuje, że chodzi o wszelką działalność (definicja wykładni językowej za Wronkowską)⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że „Informacją publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma też wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów”⁸. Jak widać, również judykatura podkreśla szeroki zakres prawa dostępu do informacji publicznej poprzez użycie zwrotów „każda informacja” czy „szeroko rozumiane”.

Jako jedyne i nadzwyczajne w naturze swego występowania ograniczenia wskazano ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Należy przy tym zapisać ten zapis za *lex generalis*, a zapisy dotyczące ograniczeń w u.d.i.p. za *lex specialis*, o czym mowa będzie w dalszej części tekstu. Sformułowania te należy też zawsze brać pod uwagę, rozpatrując wszelkie ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej wprowadzane w ustawach.

Jednocześnie ze względu na to, że mamy do czynienia z prawem przyznanym konstytucyjnie, dopiero *a contrario* możemy uznać w danej sytuacji, że prawo do informacji publicznej jest wyłączone. W każdej sytuacji dotyczącej wymienionych wyżej informacji należy więc co do zasady przyjąć, że prawo dostępu do informacji publicznej obywatelom przysługuje. Jedynie w przypadku wykazania przez podmiot obowiązany ustawowych okoliczności wyłączających obowiązek udostępnienia informacji możemy stwierdzić, że w danej sytuacji prawo to jest wyłączone. Jak bowiem wskazuje Leszek Garlicki: „Organ państwowy może działać tylko na pod-

⁷ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 83.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z dnia 21 października 2021 r., IV SAB/Wr 273/21, LEX nr 3361368.

stawie prawa i w granicach tych kompetencji, które prawo mu przyznaje (zasada praworzędności formalnej)⁹. Znalazło to wyraz także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK)¹⁰. Jednocześnie wszakże wnioskowanie o informację publiczną nie wymaga wykazania interesu prawnego, na co wskazuje art. 2 ust. 2 u.i.d.p.

Wskazując na podstawy omawianego prawa, Monika Florczak-Wątor kładzie pod kątem doktrynalnym szczególny nacisk na zasadę przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej)¹¹. Z kolei Wojciech Sokolewicz i Krzysztof Wojtyczek akcentują szczególnie aspekt polityczny związany z fundamentalnymi zasadami demokracji¹². Przyznając większą trafność drugiej z tych tez, należy przede wszystkim zaakcentować szerszą zasadę demokratycznego państwa prawnego, gdyż poprzez nią można uzyskać jeszcze większą ochronę dla prawa dostępu do informacji publicznej. Skoro bowiem zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona została w przepisie mówiącym o tym, jakim państwem jest Rzeczpospolita (art. 2 Konstytucji RP), to ma ona nadzwyczajną moc oddziaływania w zakresie wykładni systemowej (tworząc hierarchię zasad prawa, które same w sobie mają szczególne miejsce w systemie prawnym, tę właśnie zasadę należałoby uznać za najważniejszą bądź jedną z najważniejszych).

Wykładnia systemowa jest tym rodzajem wykładni, po który w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej należy sięgać najczęściej, ponieważ jest związana z tworzeniem przez prawo spójnego systemu¹³. Spójny system prawny to odpowiedzialność spoczywająca na organach państwa, dlatego wydaje się, że skoro również na nich spoczywa sam obowiązek udzielania informacji publicznej, to zachodzi silna korelacja między spójnym systemem prawa (więc i wykładnią systemową) a prawem dostępu do informacji publicznej. Garlicki, opisując zasadę demokratycznego państwa prawnego, wskazuje, że „Pozycję prawną obywatela kształtuje [...] zasada: to co nie jest zabronione, jest dozwolone”¹⁴. Odnosząc to do prawa dostępu do informacji publicznej, należy zatem stwierdzić, że każda informacja o działaniu władzy publicznej jest informacją publiczną, a ograniczenia tego prawa muszą podlegać testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie przerzuca to konieczność udowodnienia, co informacją publiczną jest bądź nie jest, na organ, nie zaś na obywatela się jej domagającego (*a contrario*). Stanowisko takie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny: „Ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji musi odpowiadać warunkom uregulowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji”¹⁵.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 77.

¹⁰ Uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23.

¹¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61*, [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

¹² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, op. cit.

¹³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 83.

¹⁴ L. Garlicki, op. cit., s. 76–77.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 7 września 2021 r., III OSK 1035/21, LEX nr 3225418.

Kończąc rozważania związane *stricte* z regulacją konstytucyjną i przechodząc na grunt regulacji ustawowej, warto zaakcentować pojawiający się problem interpretacyjny, wynikający ze zderzenia art. 61 Konstytucji RP z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Z jednej strony należy zaznaczyć, że w myśl literalnego brzmienia ustępu pierwszego przywołanego przepisu ustawy zasadniczej prawo to przysługuje jedynie obywatelom RP¹⁶, nie zaś „każdemu” (rozpatrując tę kwestię na gruncie dychotomicznego podziału na prawa przysługujące każdemu i tylko obywatelom), z drugiej zaś – w ustawie wskazano, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”. Problem ten dostrzeżono w doktrynie i opowiedziano się generalnie za szerszym ujęciem. Zdaniem Tomasza Aleksandrowicza: „jest konsekwencją stanowiska ustawodawcy, iż każdy ma prawo do informacji publicznej. Każdy, a zatem nie tylko ten, kto ma w uzyskaniu dostępu do określonej informacji interes prawny lub faktyczny; takie rozwiązanie ograniczałoby bowiem dostęp do informacji publicznej. Intencją ustawodawcy było zatem wzmocnienie charakteru prawa do informacji publicznej jako prawa podmiotowego”¹⁷. Nadto w judykaturze wskazano, że: „na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198) prawo do informacji przysługuje każdemu. Oznacza to więc poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 Konstytucji”¹⁸. By uniknąć kolizji z zapisem konstytucyjnym, rozsądnym założeniem wydaje się zatem uznanie przepisu ustawy właśnie za owo rozszerzenie. Jednocześnie warto podkreślić, że nie ulega w praktyce wątpliwości legitymacja choćby organizacji społecznych do uzyskiwania informacji publicznej, mimo że nie są one wprost wymienione w przepisach Konstytucji RP. Jak podkreśla Piotr Sitniewski, akcentując stanowisko orzecznictwa: „prawo do informacji przysługuje każdemu, przez co należy rozumieć osobę fizyczną i każdy podmiot prawa prywatnego”¹⁹.

2. Definicja prawa dostępu do informacji publicznej na gruncie ustawowym

Szeroką definicję dostępu do informacji publicznej przedstawia art. 1 u.d.i.p., stanowiący o „każdej informacji o sprawach publicznych”. Biorąc pod uwagę interes społeczeństwa obywatelskiego, sprawą publiczną nazwać należy każdą sprawę mającą wpływ na życie obywateli poprzez kształtowanie ich sytuacji politycznej, prawnej czy też faktycznej.

¹⁶ M. Florczak-Wątor, op. cit.

¹⁷ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] idem, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2008.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, LEX nr 169533.

¹⁹ P.M. Sitniewski, *Wyroki sądowe jako informacja publiczna*, [w:] idem, *Udzielanie informacji publicznej przez sądy powszechne. Poradnik z wzorami pism*, LEX/el. 2021.

Jednocześnie należy w tym miejscu zaakcentować istotę dobra wspólnego. Wszakże w interesie publicznym leży poznanie jak najszerszej informacji o działaniach władzy publicznej. W aspekcie realizacji zamysłu twórców Konstytucji RP chcących, jak wykazano wyżej, przyznać jak najszersze prawo dostępu do informacji publicznej, należy pozytywnie ocenić sformułowanie takiej ustawowej definicji. Ustawa przewiduje przy tym także konkretne ograniczenia tego prawa. Są one wskazane w art. 5 u.d.i.p. i należy je podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowią ograniczenia przedmiotowe związane przede wszystkim z ochroną informacji niejawnych, czyli nadrzędnego interesu państwa, drugie zaś ograniczenia podmiotowe związane z ochroną interesu prywatnego. Nawet jednak biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, nie ulega wątpliwości, że zakres prawa należy uznać za szeroki, uwzględniając choćby wymagania formalne dotyczące ograniczeń. Jak podkreślają Irena Kamińska i Mirosława Rozbicka-Ostrowska: „Z brzmienia przepisu wynika, że akt taki musi mieć rangę ustawy, wobec czego do katalogu tajemnic, o których mowa we wskazanym wyżej przepisie, nie można skutecznie zaliczyć tajemnic ujętych w aktach niższej rangi, np. w rozporządzeniu czy zarządzeniu”²⁰. Jest to rygor sprawiający, że ustawodawca przyznaje temu prawu szczególną ochronę, co jest immanentną cechą praw wyrażonych w Konstytucji RP w związku z brzmieniem art. 31 ust. 3 tego aktu. Jak akcentują Michał Kłaczyński i Sergiusz Szuster: „Wzorzec ochrony wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien być zatem stosowany do oceny każdego przypadku ograniczenia prawa do informacji publicznej (jako gwarantowanego przez Konstytucję)”²¹.

Warto nadto wskazać na stosunek do tychże ograniczeń orzecznictwa. Jak wskazał NSA: „Postanowienia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. [...] wprowadzają ograniczenia tego prawa, jeżeli jego realizacja prowadziłaby do nieproporcjonalnego pokrzywdzenia podmiotu, którego ta informacja dotyczy”²². Owo nieproporcjonalne pokrzywdzenie podmiotu wydaje się odnosić w szczególności do wskazanej wyżej kategorii ochrony interesu prywatnego. *Ad casum*, jak się wydaje, mogą to być np. pewne szczególne informacje techniczne związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa czy też jego konkurencyjnością albo informacje *stricte* prywatne, mimo że dotyczące osób sprawujących funkcje.

Jednocześnie niezwykle istotną cechą dojrzałych demokracji jest jak najszersze udostępnianie przez organy państwowe informacji publicznej, dlatego chcąc w pełni urzeczywistniać zasadę demokratycznego państwa prawnego, trzeba przeprowadzić w konkretnych sytuacjach maksymalnie szeroką wykładnię pojęcia prawa dostępu do informacji publicznej. Nadto odnosząc taką wykładnię do dostępu do

²⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 5*, [w:] *idem*, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz, LEX/el. 2016.

²¹ M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 5*, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej*. Komentarz, LEX/el. 2003.

²² Wyrok NSA z dnia 9 maja 2023 r., III OSK 2257/21, LEX nr 3554681.

informacji publicznej, należy pamiętać, że – jak stwierdziła Wronkowska: „zasady prawa [...] wskazują kierunki interpretacji przepisów prawnych, co przejawia się w tym, że w razie jakichkolwiek wątpliwości co do znaczenia przepisów prawnych nakazują przyjąć to, które odpowiada zasadzie prawa”²³. Niestety obecnie wiele prób dostępu przez obywateli do informacji istotnych z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego kończy się niepowodzeniem i nie jest ułatwiane przez organy władzy publicznej – już choćby wymaganie wykazywania konkretnego interesu prawnego w dostępie do informacji publicznej wskazuje na instrumentalizację prawa, a nawet wprost na jego łamanie.

3. Podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje w art. 4, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Zawiera przy tym katalog otwarty takich podmiotów, a należy do niego m.in. organ władzy publicznej. Samo stworzenie przez ustawodawcę katalogu otwartego pokazuje, że dążył on w tej regulacji również do jak najszerszego zakresienia prawa dostępu do informacji publicznej. Świadczy o tym wymienienie także innych podmiotów niż władze publiczne. Jednocześnie wydaje się, że poprzez zamieszczenie katalogu otwartego ustawodawca akcentuje też konieczność odpowiedniego uelastyczniania prawa dostępu do informacji publicznej w konkretnych sytuacjach oraz wskazuje specyficzną „dynamikę” tego prawa wynikającą z faktu, że jest ono silnie związane z udziałem obywateli w kontrolowaniu sprawowania władzy publicznej.

Ustawodawca bardzo szeroko zakresił krąg podmiotów, o których działalności obywatel ma prawo pozyskiwać informacje, gdyż stwierdzenie „organy władzy publicznej” wskazuje na wszystkie organy władzy publicznej; analogicznie pojęcie „osób pełniących funkcje publiczne” wydaje się odnosić do wszystkich osób pełniących wszelkie funkcje publiczne. Co więcej, do udostępnienia informacji publicznej są obowiązane również organy samorządu gospodarczego i zawodowego oraz inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym oraz majątkiem Skarbu Państwa. Nie tylko zatem cecha organu władzy publicznej *sensu stricto*, ale także związek z władzą tej wykonywaniem oraz gospodarowaniem państwowym mieniem sprawia, że jest się obowiązany do udostępniania obywatelom informacji publicznej. Istotne jest jedynie posiadanie przez jednostki lub instytucje odpowiedniego imperium (w tym rozporządzanie mieniem wspólnym), to z kolei wskazuje, że intencją twórców takich

²³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 111.

zapisów była przede wszystkim maksymalna transparentność, tak istotna w młodej demokracji. Szeroka wykładnia pojęcia osoby sprawującej funkcję publiczną jest ugruntowana konsekwentnym orzecznictwem sądów administracyjnych: „Przez pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną należy rozumieć osoby pełniące 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 szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów”²⁴.

4. Listy poparcia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa a prawo dostępu do informacji publicznej

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz Konstytucji RP, należy stwierdzić, że sędziowie jako osoby tworzące władzę sądowniczą są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., i to o zakresie imperium nieporównywalnym z żadnymi innymi osobami funkcje publiczne pełniącymi. Jak wynika z doktryny, do rozważań pojęcia osoby sprawującej funkcję publiczną warto się odnosić systemowo, uwzględniając choćby regulację prawa karnego²⁵. W Kodeksie karnym²⁶, w objaśnieniach wyrażeń ustawowych, wskazano, że „Funkcjonariuszem publicznym jest [...] sędzia”. Nadto w rozważaniach doktrynalnych związanych z działalnością sędziów akcentuje się, że „każdy wyrok sądowy wydawany w Polsce w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”²⁷. To z kolei implikuje konstatację, że wyrok został wydany przez osobę sprawującą funkcję publiczną – sędziego, albowiem jedynie sędzia jest uprawniony do wydawania wyroków w polskim porządku prawnym. Warto zaakcentować, że zachowanie sędziów ma szczególne znaczenie dla przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego. Kwestionując zatem fakt, iż podpisanie list poparcia do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) jest w istocie działalnością publiczną, doprowadzilibyśmy do zaprzeczenia prawa dostępu do informacji publicznej w samej swej istocie.

Podstawowy spór dotyczący jawności list poparcia do KRS rozgrywał się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, było to twierdzenie, reprezentującej interesy ustawodawcy w sporach z osobami domagającymi się udostępnienia informacji publicznej w zakresie list poparcia do KRS, Kancelarii Sejmu RP, że podpisywanie list poparcia do tej Rady przez konkretnych sędziów nie jest informacją

²⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 października 2022 r., II SAB/OI 161/22, LEX nr 3417848.

²⁵ P. Szustakiewicz, K. Bielski, *Head of Ward as a Person Performing a Public Function in the Light of Act on access to public information*, „Ius Novum” 2019, nr 2, s. 196.

²⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

²⁷ P.M. Sitniewski, op. cit.

publiczną. Biorąc pod uwagę niezwykle szeroki zakres prawa dostępu do informacji publicznej zarysowany przywołanymi przepisami oraz brak konieczności wykazywania interesu prawnego przez osobę wnioskującą o dostęp do informacji publicznej, marszałek Sejmu RP, do którego wnioskowali o to posłowie, jak i sami sędziowie popierający kandydatury do Krajowej Rady Sądownictwa, na których spoczywają szczególne obowiązki poszanowania prawa, odmawiając ujawnienia list poparcia, winni wykazać zaistnienie przesłanek wyłączających udzielenie informacji publicznej. Zaznaczam przy tym, że jedynie na Marszałku Sejmu RP formalnie ciążył taki obowiązek, gdyż listy znajdowały się u niego i to do niego został złożony wniosek.

Jednakże wskazując na nadzwyczajność funkcji sędziego i jego społecznej roli sprawiającej, że musi on dawać obywatelom szczególny przykład poszanowania porządku prawnego, a zwłaszcza podstawowych zasad ustrojowych, należy zauważyć, że z punktu widzenia przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego obowiązek taki spoczywa również na sędziach, przy czym dokonuje się przy tym oczywiście wykładni rozszerzającej i nie przewiduje żadnej realnej sankcji, a więc tworzy swego rodzaju zobowiązanie naturalne uczciwości w budowaniu systemu prawnego przez jego budowniczych, wykonujących wymiar sprawiedliwości na co dzień.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że na gruncie interpretacyjnym, zarysowanym przez zasadę demokratycznego państwa prawnego, popieranie kandydatów do KRS przez konkretnych sędziów winno być podane do wiadomości publicznej, jest bowiem uczestnictwem w niezwykle ważnej dla wymiaru sprawiedliwości procedurze (kształtowania wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*). Utajnianie takich informacji *de facto* uniemożliwia realizację tej najistotniejszej systemowo zasady, będącej podstawą polskiego systemu prawnego.

Ponadto ze względu na fakt zawarcia prawa dostępu do informacji publicznej już w ustawie zasadniczej, przysługuje mu, jak wskazano wyżej, szczególna ochrona prawna przyznana przez ustawodawcę. Jest ona związana z tym, że każda wolność zawarta w Konstytucji RP, jeśli ma być ograniczana, może być ograniczana tylko zgodnie z testem proporcjonalności. Musi być zatem konieczna, proporcjonalna *sensu stricto*, nie może naruszać istoty samego prawa, a nadto wymaga formy ustawowej. Nie sposób uzasadnić konieczności utajnienia list poparcia do KRS, nie znajduje tu bowiem zastosowania odwołanie się w celu dokonania ograniczenia do wartości wyższych, takich jak dobro wspólne czy bezpieczeństwo i interes państwa. Wręcz przeciwnie, interes wspólnoty nakazuje, aby obywatele mieli wiedzę co do procedur i działań poszczególnych osób oraz dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, a *contrario* konieczne jest więc ich ujawnianie. Co za tym idzie, nie zachodzi także proporcjonalność *sensu stricto*, gdyż takie ograniczenie nie byłoby proporcjonalne w żadnym stopniu, godzi bowiem w wartości demokratyczne związane z jawnością. W związku z powyższym działania takie nie mogą zostać uznane w żadnym stopniu za proporcjonalne.

Nadto byłoby to naruszenie istoty samego prawa wywodzącego się z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ naruszałoby jego rdzeń, czyli dostęp do informacji o najważniejszych dla państwa sprawach. Sprawą taką bez wątpienia jest organizacja wymiaru sprawiedliwości oraz jego działanie, z kolei działanie to jest agregatem działania poszczególnych osób wymiar sprawiedliwości sprawujących.

Ponadto usiłując takie ograniczenie wprowadzić poprzez negatywne rozpatrywanie poselskich wniosków o dostęp do list poparcia do KRS, powoływano się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, jak zaś już wykazano, analiza tejże wskazuje, że udostępnienie list poparcia byłoby książkowym przykładem jej zastosowania, a zasłanianie się nią w żadnym razie nie uzasadnia utajnienia list. Podpisy sędziów pod listami poparcia do nowej KRS warunkowały bowiem ważność wyboru poszczególnych jej członków. Wymaganie zebrania odpowiedniej ich liczby było wymaganiami zasadniczymi i bez jego spełnienia członkowie nowej Rady nie zostaliby wybrani. Pomijam tu aspekt poparcia kandydatów przez obywateli niebędących sędziami, gdyż to w sposób oczywisty nie ma zastosowania do prawa do informacji publicznej. Jednakże poza podpisami osób, w odniesieniu do których jedynym wymaganiami było posiadanie obywatelstwa, potrzebne były także podpisy osób sprawujących funkcję sędziów (zatem funkcję publiczną). Jak wynika *explicite* z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ograniczenie tego prawa związane z prywatnością osoby fizycznej „nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji”. Należy przy tym wskazać na akcentowaną w doktrynie „adekwatną relację”²⁸ między konkretną informacją a sprawowaniem przez daną osobę funkcji publicznej. Inaczej mówiąc, konieczna jest pewna korelacja, sprawiająca, że nie sposób uznać danej informacji za objętą wyłączeniem związanym z prywatnością. Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się trafne uznanie dokonania podpisu przez sędziego pod kandydaturami do nowej KRS za działalność ściśle związaną z wykonywaną funkcją, albowiem tylko przymiot funkcji sędziego dawał legitymację do sygnowania list w tym zakresie, w jakim konieczne były podpisy sędziów właśnie, nie zaś po prostu obywateli (pamiętając przy tym o podziale poparcia dla nowej KRS na poparcie podpisami sędziów i poparcie podpisami obywateli niesprawujących tejże funkcji).

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, że „zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji, o jakiej mowa w tym unormowaniu, to prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne [...] informacja o działaniach państwa reprezentowanego przez jego odpowiednio umocowane organy podejmowanych przy udziale sędziów tj. osób pełniących szczególne funkcje publiczne [...] stanowi informację publiczną”²⁹. Sąd szczególnie zatem podkreślił charakter publiczny funkcji sędziego. Warto wska-

²⁸ P. Szustakiewicz, K. Bielski, op. cit., s. 200.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 26 maja 2022 r., III OSK 1291/21, LEX nr 3347237.

zać, że wykonując tak odpowiedzialną i kluczową dla państwa demokratycznego rolę jak rola sędziego, należy się liczyć z tym, iż większość działań podejmowanych przez takie osoby będzie *ipso facto* działalnością związaną z wykonywaniem władzy publicznej. W tym konkretnym wypadku sędziowie podpisujący listy kształtowali organizację nowej KRS, co z kolei wpływa na powoływanie nowych sędziów. Takie działanie kształtuje w następstwie system sądownictwa, jest więc działaniem wpływającym na sytuację każdego obywatela, co koreluje ze zbudowaną wyżej definicją informacji publicznej.

Takie stanowisko jest zbieżne ze stanowiskiem wyrażanym w doktrynie: „w obojętnym stanie prawnym jawność i dostępność tych informacji wynika wprost z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p.”³⁰.

Podsumowanie

Uporczywa odmowa udostępnienia list poparcia do nowej KRS, dążenie do niejawności i negatywne reagowanie przez organy państwa na wnioski obywateli o dostęp do informacji publicznej wskazują na obecny stan możliwości egzekwowania prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce. Wykorzystywanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w sposób instrumentalny i zmierzający do tego, by te informacje w nieuzasadniony sposób nie udzielać, pokazuje dążenie władz publicznych do instrumentalizacji prawa. Poprzez decyzje organów bądź ich bezczynność doprowadza się *de facto* do zmiany obowiązującego prawa, nie może ono bowiem w tym stanie rzeczy być egzekwowane, a dotyczy to w omawianym przypadku prawa dostępu do informacji publicznej, tj. prawa zagwarantowanego konstytucyjnie. Co za tym idzie, organy państwa naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, a obecny stan dostępu obywateli do informacji publicznej nie licuje z zakresem tego prawa wyznaczonym w Konstytucji RP i wskazuje na szeroko zakrojony woluntaryzm. Jednocześnie stan prawa dostępu do informacji publicznej winien być istotnym elementem składowym oceny kondycji demokracji.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz, T.R. (2008). *Komentarz do art. 2*, [w:] idem, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. LEX/el.
- Bernaczyk, M. (2020). *Dostęp do list poparcia kandydatów do KRS jako przykład neutralizacji aksjologicznej Konstytucji RP*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” 120: 133–146.
- Florczak-Wątor, M. (2021). *Komentarz do art. 61*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.

³⁰ M. Bernaczyk, *Dostęp do list poparcia kandydatów do KRS jako przykład neutralizacji aksjologicznej Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, t. 120, s. 141.

- Garlicki, L. (2021). *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Kamińska, I., Rozbicka-Ostrowska, M. (2016). *Komentarz do art. 5*, [w:] iidem, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. LEX/el.
- Kłaczyński, M. (2003). *Komentarz do art. 5*, [w:] S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji. Komentarz*. LEX/el.
- Sitniewski, P.M. (2021). *Wyroki sądowe jako informacja publiczna*, [w:] idem, *Udzielanie informacji publicznej przez sądy powszechne. Poradnik z wzorami pism*. LEX/el.
- Sokolewicz, W., Wojtyczek, K. (2016). *Komentarz do art. 61*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.
- Szustakiewicz, P., Bielski, K. (2019). *Head of Ward as a Person Performing a Public Function in the Light of Act on access to public information*. „Ius Novum” 2: 194–206.
- Wronkowska, S. (2005). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań.
- Wronkowska, S. (2019). *O woluntaryzmie, instrumentalizacji i odpowiedzialności za prawo*. „Przegląd Konstytucyjny” 1: 9–15.