

prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz

Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>).

O aksjologicznych uwarunkowaniach dostępu do dokumentów sporządzonych przez organ polski na potrzeby związane z działaniem organu Unii Europejskiej lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym

Słowa kluczowe: *informacja publiczna, publiczne prawo podmiotowe, prawo dostępu do dokumentów instytucji*

Prezentowane opracowanie koncentruje się na problematyce wykładni przepisów dotyczących dostępu do dokumentów sporządzonych przez organ polski na potrzeby związane z działaniem organu Unii Europejskiej lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym. Jego celem jest zwrócenie uwagi na znaczenie teoretycznej konstrukcji publicznych praw podmiotowych jako instrumentu służącego wykładni prawa – również unijnego, a tym samym podkreślenie teoretycznych i aksjologicznych uwarunkowań tego rozumowania prawniczego.

1. Uwagi wstępne

Już chociażby perspektywa elementarnych „obywatelskich” intuicji skłania do wniosku, że dokumenty sporządzane przez organy państwa, a związane z działaniami wspólnoty publiczno-prawnej, której to państwo jest członkiem, co do zasady nie powinny być tajemnicą. Intuicja ta znajduje potwierdzenie w unormowaniach polskiej Konstytucji¹, która w art. 61 ust. 1 stanowi o „prawie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. O ile zatem taka informacja zawarta jest w dokumentach sporządzanych przez organy państwa i pozostających w ich posiadaniu, dostęp do tych dokumentów jako nośników informacji powinien następować w trybie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, z zastrzeżeniem pewnych sytuacji wyjątkowych. Kwestia ta wydaje się niekontrowersyjna.

Kontrowersje, jak się okazuje, dotyczą normatywnych podstaw udostępniania tego rodzaju informacji w sytuacji, gdy wnioskodawca domaga się od organu polskiego pozostających

w posiadaniu tego organu dokumentów przez niego sporządzonych na potrzeby związane z działaniem organu unijnego lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym, i wiążą się z odpowiedzią na pytanie o kryteria wykładni przepisów prawa w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy podstawy te wynikają z prawa unijnego, tj. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji², czy z prawa krajowego. Kontrowersje te widoczne są w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych.

Odpowiedź na powyższe pytanie ułatwia świadomość charakteru publicznego prawa dostępu do informacji publicznej i jego aksjologii.

2. Aksjologiczne uwarunkowania prawa administracyjnego

Z wielowątkowej i złożonej problematyki aksjologii prawa administracyjnego w prowadzonych rozważaniach możliwe jest jedynie kierunkowe zasygnalizowanie specyfiki działania prawa

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

² Dz.Urz. UE L 145, s. 43 – dalej rozporządzenie nr 1049/2001.

administracyjnego zdeterminowanego właśnie jego aksjologią. Perspektywę aksjologiczną tego prawa wyznaczają z jednej strony podstawy konstytucyjne, z drugiej natomiast specyfika samego prawa administracyjnego.

Z art. 1 Konstytucji wynika, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Perspektywa aksjologiczna wyznaczona tą konstytucyjną normą-zasadą, zestawiona ze specyfiką prawa prywatnego i prawa administracyjnego jako prawa publicznego, uzasadnia twierdzenie, że o ile cechą charakterystyczną normowania prawem prywatnym jest zagospodarowywanie przestrzeni swobody do granic niesprzeczności z dobrem wspólnym, to cechą normowania prawem administracyjnym (w którym normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący, stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących, a w konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu) jest „pozytywne” realizowanie dobra wspólnego, co przekłada się na urzeczywistnianie interesu publicznego rozumianego indywidualistycznie jako kategorii opartej na interesach indywidualnych i stanowiącej ich funkcję. Wartość, jaką jest konstytucyjne „dobro wspólne” i obowiązek jego realizacji, stanowią normatywne źródło podstawowego zadania administracji publicznej. Warto przy tym odnotować, że jakkolwiek pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego nie są tożsame, to niewątpliwie pozostają w ścisłym związku, a „administracyjne” pojęcie interesu publicznego „wpisuje” się w zakres dobra wspólnego³.

Konstrukcje teoretyczne prawa administracyjnego z istoty rzeczy zdeterminowane są aksjologią tego prawa. Jedną z takich konstrukcji jest kategoria publicznych praw podmiotowych charakterystyczna m.in. przez cel, dla jakiego są one tworzone.

Analiza historycznego rozwoju konstrukcji publicznych praw podmiotowych uprawnia do twierdzenia, że stanowi ona wyraz najpełniejszego teoretycznego ukształtowania pozycji prawnej jednostki wobec wspólnoty publicznoprawnej, gdyż będąc tzw. pochodną i prostą sytuacją prawną⁴, wyposaża podmiot tego prawa w przysługujące mu wobec wspólnoty⁵ roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności (lub inne sfery swobody), służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego⁶.

Aksjologiczne podstawy konstrukcji publicznych praw podmiotowych ujawniają się na wielu szczeblach ich charakterystyki. Przede wszystkim konstruowanie publicznych praw podmiotowych jako tzw. pojęć-narzędzi⁷ wynika z potrzeby i konieczności równoważenia sytuacji prawnej dwóch nierównorzędnych podmiotów – wspólnoty publicznoprawnej reprezentowanej przez jej organy i członka tej wspólnoty (człowieka lub tworzonej przez niego jednostki organizacyjnej) przy jednoczesnym dążeniu zarówno do zrealizowania określonej normy prawnej, jak i do osiągnięcia celu bardziej ogólnego, publicznego. Tymczasem w przypadku praw podmiotowych regulowanych prawem prywatnym dopuszczalne jest takie ustalanie przez obywateli treści łączących ich stosunków prawnych, że realizacja interesów indywidualnych w żaden sposób nie musi wiązać się z kategorią interesu publicznego.

Istotną cechą publicznych praw podmiotowych jest to, że są one udzielone obywatelom w indywidualistycznie rozumianym interesie publicznym, a zatem nie tylko w celu wyłącznej ochrony interesów poszczególnych jednostek, ale dla ochrony tych interesów obywateli, których zabezpieczenie leży w interesie również ogółu.

Powyższy cel konstruowania publicznych praw podmiotowych nie oznacza bezwzględnego prymatu interesu publicznego nad indywidualnym. Nie byłoby uzasadnione tworzenie kategorii publicznych praw podmiotowych dla ochrony tych interesów indywidualnych, których realizacja uzależniona jest wyłącznie od zgodnej woli równorzędnych podmiotów i które mogą być swobodnie kształtowane bez konieczności brania pod uwagę interesu publicznego. W takich przypadkach wystarczyłoby poprzestać na kategorii praw podmiotowych konstruowanych na gruncie prawa prywatnego.

Cel, jakiemu służą mają publiczne prawa podmiotowe, związany jest również z tym, że nie dotyczą one relacji pomiędzy poszczególnymi obywatelami, ale wyłącznie relacji między jednostką a wspólnotą publicznoprawną (np. państwem, wspólnotą samorządową) – służą kontroli działalności „władzy”, a nie innych jednostek. Okoliczność, że jednostka za pośrednictwem sądu kontroluje administrację, stanowi „istotne znamię prawa publicznego”; jak sądy powszechne mają za zadanie kontrolę działalności jednostek, tak sądy administracyjne kontrolę działalności władz publicznych⁸.

3. Polityczny charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej

Aksjologię publicznoprawną prawa dostępu do informacji publicznej dodatkowo wydobywa polityczny charakter tego publicznego prawa podmiotowego⁹ o randze konstytucyjnej.

3 Na temat różnych relacji pomiędzy kategoriami dobra wspólnego i interesu publicznego zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie zob.: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 58 i n.; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012, s. 366–368; J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 33 i n. Zob. też: Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 55–56; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 570.

4 Nawiązuję do pojęcia sytuacji prawnych i ich klasyfikacji wypracowanych w poznańskiej szkole teorii prawa. Zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 28; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 16; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 2, Poznań 2003, s. 65.

5 Postanowienia TK: z 28.09.2004 r., Ts 87/04, LEX nr 146850; z 15.07.2010 r., Ts 39/09, LEX nr 737172.

6 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 246–247.

7 Zob. F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VII, Seria A, nr 27, Wrocław 1960, s. 12.

8 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8.

9 Co do kwalifikacji prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego nie ma wątpliwości w doktrynie. Por. B. Kudrycka, S. Iwanowski, *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999/8, s. 70; A. Piskorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 379 i n.; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 61.

Jest to prawo polityczne kreowane przez ustawodawcę¹⁰. Polityczne publiczne prawo podmiotowe to takie prawo, które daje roszczenie o udział w życiu publicznym, społecznym i politycznym¹¹. W doktrynie prawniczej prawa polityczne określane są jako prawa dające możliwość współdziałania przy tworzeniu organów państwa i związków publicznoprawnych oraz wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na wykonywanie władzy państwowej¹², innymi słowy – są to prawa uczestniczenia w życiu publicznym, społecznym i politycznym¹³.

Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wynika z treści unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, rozpatrywanej z uwzględnieniem jego umiejscowienia w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”. Prawo dostępu do informacji publicznej przedstawia się tu jako prawo nierozdzielnie związane ze strukturą państwa jako wspólnoty publicznoprawnej. Dotyczy relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a tą wspólnotą, a nie relacji pomiędzy członkami wspólnoty.

Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wyraźnie odróżnia to prawo od uniwersalnych „wolności i praw pokrewnych”¹⁴.

Skoro zatem publiczne prawo dostępu do informacji publicznej wynikające z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji jest prawem politycznym, a jednym z celów tej konstrukcji teoretycznej służącej m.in. wykładni prawa jest dążenie do zrealizowania tego prawa w interesie publicznym, to można przyjąć, że celem unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji było zagwarantowanie jednostce tego „co publiczne”, przede wszystkim w jej relacjach ze wspólnotą państwową. Przy przyjęciu, że to „co publiczne” może wiązać się z różnymi wspólnotami publicznymi, a w konsekwencji da się wyróżnić rozmaite interesy publiczne (np. interesy lokalne, regionalne¹⁵), jako nieracjonalne wydaje się stanowisko zakładające wykładanie przepisów zawierających podstawy dostępu do informacji publicznej z przyjęciem domniemania, że podstawy te powinny wynikać z unormowań prawa unijnego a nie krajowego.

4. Wykładnia przepisów dotyczących dostępu do dokumentów sporządzonych przez organ polski na potrzeby związane z działaniem organu Unii Europejskiej lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym

Nie powinno budzić wątpliwości, że skoro art. 1 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶ stanowi, że: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, to nie jest wadliwe

poszukiwanie podstaw normatywnych udostępniania informacji publicznej poza unormowaniami ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym w cytowanym rozporządzeniu unijnym.

Analiza przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 prowadzi do wniosku, że normuje ono prawo dostępu do dokumentów „instytucji”, tj. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Regulacja „prawa dostępu” ma charakter materialnoprawny i obejmuje zasady dostępu do informacji publicznych, w tym przesłanki ich udzielania oraz podstawy ograniczania dostępu do nich. Wynika to z treści motywów 4, 8 i 12 rozporządzenia nr 1049/2001, a także z jego art. 2 ust. 1. Wiele poszczególnych przepisów rozporządzenia nr 1049/2001, w tym art. 1 i 2, zawiera normy prawne regulujące prawo dostępu do dokumentów „instytucji”.

Obok materialnoprawnych zasad dostępu do dokumentów w rozporządzeniu nr 1049/2001 uregulowane zostały również kompetencje instytucji związane z rozpatrywaniem spraw zainicjowanych wnioskami dotyczącymi prawa dostępu do dokumentu (m.in. w art. 7 ust. 1 czy w art. 8 ust. 1).

Wreszcie rozporządzenie nr 1049/2001 zawiera również regulacje dotyczące trybu postępowania przed instytucjami, tj. w zakresie określonego sposobu postępowania w sprawach dostępu do dokumentów (można tu wskazać np. na art. 6 dotyczący m.in. formy wniosku, kwestii jego uzupełniania czy procesowych powinności instytucji, a także np. przepisy art. 7 i 8 odnoszące się m.in. do terminów rozpatrzenia wniosku).

Na tle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że instytucje są wyłącznymi adresatami kierowanych do nich norm kompetencyjnych oraz norm procesowych. Z rozporządzenia nie wynikają natomiast normy kompetencyjne dotyczące organów państw członkowskich ani trybu prowadzenia postępowania przez te organy, co oznacza, że w tym zakresie organy państw członkowskich nie są adresatami norm rozporządzenia. W przypadku norm materialnoprawnych regulujących zasady realizowania prawa dostępu do dokumentów instytucji, a zatem określających jego podstawy i zakres, a w konsekwencji również dopuszczalne ograniczenia, wniosek powyższy nie znajduje uzasadnienia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 1049/2001: „W przypadku gdy państwo członkowskie otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu, państwo członkowskie konsultuje się z zainteresowaną instytucją w celu podjęcia decyzji, która nie zagrozi realizacji celów niniejszego rozporządzenia, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu. Państwo członkowskie może zamiast tego przekazać wniosek do instytucji”. Norma zawarta w tym przepisie obliguje organ państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o dostęp do „pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu”, do określonych działań przed podjęciem decyzji w tej kwestii, przy czym kompetencji do podjęcia przez organ państwa członkowskiego „decyzji” należy poszukiwać w innych normach niż normy rozporządzenia (w przypadku organów polskich będą to co do zasady przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej), po to, aby decyzja organu państwa członkowskiego „nie zagroziła realizacji celów niniejszego rozporządzenia”. Oznacza to, że w zakresie wyznaczonym granicami określonymi w art. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 organy państw członkowskich są adresatami materialnoprawnych norm tego rozporządzenia określających zasady dostępu do dokumentów instytucji.

10 Problematyce takiego właśnie charakteru prawa dostępu do informacji publicznej miałem już okazję poświęcać uwagę we wcześniejszej publikacji dotyczącej ochrony prawa do informacji publicznej, stąd w niniejszym opracowaniu nawiązuję do tych rozważań. Zob. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017/84, s. 6–15.

11 S. Wronkowska, *Podstawowe...*, s. 76; W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 238, 259–260.

12 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 143.

13 S. Wronkowska, *Podstawowe...*, s. 76.

14 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja...*, art. 61.

15 Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 40.

16 Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

Wykładnia powyższa znajduje potwierdzenie w wyroku T-264/15, *Gameart*¹⁷, w którym stwierdzono, że: „Jedynie w przypadkach wprost wskazanych w tym przepisie [art. 5 rozporządzenia] oraz gdy jest to podyktowane wymogami wynikającymi z obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE, wnioski o udostępnienie dokumentów przechowywanych przez władze krajowe – w tym także wtedy, gdy dokumenty pochodzą od instytucji Unii – podlegają przepisom krajowym znajdującym zastosowanie do tych władz, które to przepisy nie są zastępowane przepisami rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., *Szwecja/Komisja*, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 70)”. Organ państwa członkowskiego jest zatem zobowiązany do stosowania przepisów rozporządzenia w przypadku, gdy otrzyma wniosek dotyczący pochodzącego od instytucji dokumentu będącego w jego posiadaniu, co oznacza, że w takim przypadku jest on adresatem wynikających z tego rozporządzenia norm określających zasady dostępu do dokumentów instytucji. W odczytaniu pkt 35 uzasadnienia wyroku T-264/15, *Gameart*, nie można poprzestawać jedynie na jego fragmencie w brzmieniu „wnioski o udostępnienie dokumentów przechowywanych przez władze krajowe – w tym także wtedy, gdy dokumenty pochodzą od instytucji Unii – podlegają przepisom krajowym znajdującym zastosowanie do tych władz, które to przepisy nie są zastępowane przepisami rozporządzenia nr 1049/2001” i pomijać pierwszą część tego punktu, w którym wskazuje się, że stanowisko powyższe ma zastosowanie: „Jedynie w przypadkach wprost wskazanych w tym przepisie [art. 5 rozporządzenia] oraz gdy jest to podyktowane wymogami wynikającymi z obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE”.

Istotna jest w konsekwencji również odpowiedź na pytanie o wykładnię użytego w art. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 określenia dokumentu pochodzącego od instytucji będącego w posiadaniu państwa członkowskiego. Wykładni tej dokonał Sąd w cytowanym wyżej wyroku T-264/15, *Gameart*, przyjmując, że wykładnia, zgodnie z którą zakres tego pojęcia obejmuje dokument wytworzony przez państwo członkowskie nawet wtedy, gdy dokument taki wykazuje ścisły związek treściowy z dokumentami wytworzonymi przez instytucję, w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, „nie znajduje żadnej podstawy w rozporządzeniu nr 1049/2001” i jest sprzeczna z brzmieniem tego przepisu.

Współgrające ze sobą przedstawione stanowiska wyrażane zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁸, jak i w cytowanym wyroku Sądu prowadzą do wniosku, zgodnie z którym wytworzenie dokumentu przez państwo członkowskie dyskwalifikuje go jako dokument pochodzący od instytucji unijnej, a zatem wyklucza stosowanie wobec niego zasad dostępu do dokumentów określonych w rozporządzeniu. Zasady te mają natomiast zastosowanie do dokumentu pochodzącego od instytucji i będącego w posiadaniu państwa członkowskiego. W zakresie pojęcia dokumentu „pochodzącego” od instytucji mieszczą się niewątpliwie dokumenty przez te instytucje wytworzone.

5. Dotychczasowe stanowisko orzecznictwa

Wcześniejsze stanowisko polskich sądów administracyjnych było odmienne. Opierano się, na co wskazuje argumentacja zawarta w uzasadnieniach orzeczeń, na swojego rodzaju domniemaniu budowanym na unijnej zasadzie lojalnej współpracy, że podstaw normatywnych prawa dostępu do dokumentów sporządzonych przez organ polski na potrzeby związane z działaniem organu Unii Europejskiej lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym i pozostających w posiadaniu organu polskiego należy poszukiwać w prawie unijnym.

Przyjmowano, że „według pkt 15 preambuły, nawet jeśli ani celem, ani skutkiem niniejszego rozporządzenia nie jest zmiana przepisów krajowych dotyczących dostępu do dokumentów, z zasady lojalnej współpracy regulującej stosunki między instytucjami a państwami członkowskimi wynika jednoznacznie, że państwa członkowskie powinny zadbać o to, aby nie utrudniać właściwego stosowania rozporządzenia i powinny przestrzegać zasad bezpieczeństwa przyjętych przez instytucje. Przepis art. 2 ust. 3 Rozporządzenia stanowi, że odnosi się ono do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje unijne, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Powyższe przepisy, [...] nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że otrzymywane przez Komisję Europejską dokumenty mogą być udostępniane na zasadach określonych w rozporządzeniu wówczas, gdy wniosek kierowany jest do tego organu [...] Dostęp do takich dokumentów nie może być regulowany odmiennie wówczas, gdy wniosek jest kierowany do wytwórcy dokumentu, którym jest organ administracji polskiej. [...] Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera regulacji, które pozwalałyby na przyjęcie, że wobec dostępu do dokumentów wytworzonych przez organy Państwa Polskiego i kierowanych do instytucji Unii Europejskiej należy stosować dwa odrębne reżimy prawne, w zależności od tego do którego z organów skierowany zostanie wniosek o ich udostępnienie. Przeciwnie, art. 1 ust. 2 tej ustawy czyni zadość wymogom zasady spójności systemu prawa i pozwala na stwierdzenie, że przepisy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 jako szczególne – znajdują zastosowanie do wszystkich dokumentów objętych przedmiotowym zakresem jego regulacji, bez względu na to, czy wniosek o ich udostępnienie skierowany został do instytucji unijnej, czy do organu administracji polskiej”, stwierdzając ostatecznie, że nie byłoby stosowne, aby dokumenty sporządzone przez organy krajowe, ale związane z działalnością organów unijnych i przez te unijne organy wykorzystywane były ujawniane na podstawie polskich przepisów o dostępie do informacji publicznej¹⁹.

Konkluzją tego stanowiska była teza, że pomimo treści art. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 dokument sporządzony przez organ polski na potrzeby związane z działaniem organu Unii Europejskiej lub postępowaniem prowadzonym przed organem unijnym i będący w posiadaniu tego organu nie podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

17 Wyrok Sądu z 28.04.2017 r., T-264/15, *Gameart sp. z o.o. przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2017290, pkt 35 – dalej wyrok T-264/15, *Gameart*.

18 Wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 2151/17, LEX nr 2702353; wyrok NSA z 25.07.2018 r., I OSK 1973/16, LEX nr 2564656; wyrok WSA w Warszawie z 31.05.2019 r., II SA/Wa 401/19, LEX nr 2866273.

19 Por. wyroki NSA z 4.02.2015 r., I OSK 628/14, LEX nr 1991838; z 26.04.2018 r., I OSK 1975/16, LEX nr 2565276; z 12.06.2014 r., I OSK 2514/13, LEX nr 1518014.

6. Podsumowanie

Zaprezentowane stanowisko, wyrażane we wcześniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych, nie koresponduje z aksjologicznymi podstawami politycznego publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, w przeciwieństwie do stanowiska późniejszego.

Trafnie podnosi się w piśmiennictwie, że to ostatnie stanowisko, zważywszy, że „udostępnienie informacji o podjętych przez polskie władze posunięciach posiada ogromne znaczenie dla oceny postępowania organów krajowych reprezentujących w ramach Unii Europejskiej polskie interesy”, „pozwala ocenić jakość i profesjonalizm podjętych działań, służy więc realizacji podstawowego celu prawa dostępu do informacji publicznej – samodzielnego wyrobienia sobie przez obywateli opinii o stanie Państwa i jego organów. W tym zakresie późniejsze stanowisko orzecznictwa jest bardzo demokratyczne i w istocie stanowi realizację aksjologicznych założeń politycznego prawa określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. [...] Takie rozwiązanie pozwala na kontrolę przez obywateli polskich sposobu postępowania krajowych organów i nie narusza zasady lojalności wobec organów unijnych”²⁰.

Warto przy tym podkreślić, że niezależnie od tego, iż respektowania normatywnych podstaw regulujących zasady dostępu do informacji publicznej nie sposób traktować jako przejawu naruszania unijnej zasady lojalnej współpracy, to gwarantowanie dostępu do dokumentów wytworzonych przez organ polski według zasad udostępniania informacji publicznych określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej w żaden sposób zasady tej nie narusza, skoro zgodnie z zasadą lojalnej współpracy znajdującą odbicie w przepisach prawa pierwotnego – art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej²¹, Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Ponadto państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii, a także ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

Bibliografia / References

- Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2000.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021.
- Harasimiuk D.E., Szustakiewicz P., *Dostęp do dokumentów wytworzonych przez organy Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/10.

20 D.E. Harasimiuk, P. Szustakiewicz, *Dostęp do dokumentów wytworzonych przez organy Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/10, s. 70.

21 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

Jakimowicz W., *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017/84.

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.

Kudrycka B., Iwanowski S., *Prawo obywateli do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999/8.

Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VII, Seria A, nr 27, Wrocław 1960.

Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012.

Piskorz-Ryń A., *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.

Sokolewicz W., Wojtczyk K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 2, Poznań 2003.

Ziembiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Abstract

prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz

The author is a professor at the Department of Administrative Law, Faculty of Law and Administration Jagiellonian University in Krakow, Poland, and a judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>).

About Axiological Conditions of Access to Documents Prepared by a Polish Authority for the Purposes of Operation of a European Union Authority or Proceedings Before a European Union Authority

Keywords: public information, public (legal) right, right to access an institution's documents

The presented study focuses on the issues of interpretation of the provisions on access to documents prepared by a Polish authority for the purposes of operation of a European Union authority or proceedings before a Union authority. Its aim is to draw attention to the importance of the theoretical structure of public rights as an instrument for the interpretation of law, including the EU law, and thus to emphasize the theoretical and axiological conditions of this legal reasoning.