

Anna Popowicz-Pazdej
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID [0000-0002-3610-427X](https://orcid.org/0000-0002-3610-427X)

Zastosowanie metody historyczno-prawnej na przykładzie zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji o działalności administracji publicznej

Historical-legal method exemplified by the principle of transparency of public administration and the right to information regarding public administration

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie praktycznego zastosowania metody historyczno-prawnej do badań nad zasadą jawności administracji publicznej i prawem jednostki do uzyskiwania informacji o działalności administracji publicznej. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy metoda historyczno-prawna jest adekwatna do oceny elementów prawa administracyjnego w systemie prawa zarówno współczesnego, jak i istniejącego w przeszłości. W treści artykułu zawarto wyjaśnienie podstawowych założeń metody historyczno-prawnej w badaniach historyczno-prawnych, a następnie próbę zastosowania metody historyczno-prawnej do analizy prawa do informacji o działalności administracji publicznej oraz zasady jawności administracji publicznej. W wyniku analizy historycznego rozumienia zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji o działalności administracji publicznej w oparciu o prawo międzynarodowe, prawo unijne oraz prawo polskie ujawnione zostały tendencje w jej postrzeganiu oraz próba prognozowania rozumienia tych instytucji w przyszłości.

Słowa kluczowe

metoda historyczno-prawna, metoda prawna, metoda historyczna, zasada jawności, prawo do informacji

Abstract

The article was intended to depict the practical view of the operation and use of historical-legal method for studies concerning the principle of transparency and the right to information regarding public administration. The aim of this study was to determine if the historical-legal method is suitable for the assessment of public law issues in a contemporary law, as well as this existing in the future. The article contains explanation of fundamental rules of historical-legal method within history-legal surveys and the example of application of historical-legal method to analyse the right to information regarding public administration and the principle of transparency. As a result of the analysis of the principle of transparency and the right to information regarding public administration certain tendencies based on international, European Union and polish law has been revealed especially in the area of perception of these rights. In addition, the attempt has been presented how to interpret these legal institutions in the future.

Keywords

Historical-legal method, legal method, historical method, principle of transparency, right to information

1. Historia a prawo. Wstęp do metody historyczno-prawnej

Punktem wyjścia dla zastosowania metody historycznej w prawoznawstwie jest założenie, że prawo jest częścią kultury społecznej¹. Z tego względu analiza przepisów obowiązujących na przestrzeni dziejów pozwala na wydobycie znaczenia norm prawnych w szerszym kontekście, w niektórych przypadkach nawet w oparciu o genezę danych norm.

Analizę prawa w oparciu o interpretację historyczną stosował już Monteskiusz, chociaż metoda historyczna w dzisiejszym rozumieniu wypracowana została przez prawników francuskich w XV w.² Do rozwinięcia założeń tej metody doszło natomiast na początku XIX w. w ramach tzw. niemieckiej szkoły historycznej, której twórcą był F.K. Savigny. Według Savigny'ego prawo było „rezultatem powolnego, stopniowego rozwoju zbiorowego życia narodu [...]”³, a jego interpretacja powinna stanowić właśnie nieświadomy wytwór rozwoju życia narodu⁴.

Dla lepszego zrozumienia koncepcji metody historyczno-prawnej niezbędne jest rozróżnienie pomiędzy terminami „podejście” a „metoda”. Termin „podejście” zakłada „ocenę całościową, która może być osiągnięta przez użycie różnych metod badawczych występujących w naukach historycznych, a zastosowanych do ustroju politycznego i prawa w przeszłości”⁵. Termin „metoda” jest pojęciem węższym i oznacza „ogół określonych zabiegów wynikających z przyjętych technik badawczych”⁶.

We współcześnie rozumianej metodzie historycznej w prawoznawstwie kluczowa jest postawa badawcza, którą charakteryzuje świadomość potrzeby historycznego ujmowania przedmiotu badań i przyjmująca w konsekwencji następujące założenia⁷:

- 1) instytucje i normy prawne są dynamiczne, jako produkt dziejowego rozwoju;
- 2) istnieje nieodzowność pytań o przeszłość badanej instytucji,
- 3) system norm reguluje i opisuje różne sfery rzeczywistości gospodarczej, społecznej czy polityczno-ustrojowej;

¹ J. Bardach, *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 13.

² P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, t. 1, nr 1, s. 31.

³ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Skład Główny w Księgarni G. Gebethnera i Spółki, Warszawa 1992, s. 17 i n.

⁴ J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 348 i n.

⁵ J. Bardach, *op. cit.*, s. 12.

⁶ J. Bardach, *op. cit.*, s. 13.

⁷ H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badawcze prawa*, Wrocław 1973, s. 16 i 17, [za:] M. Górnicka, *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, no 2, s. 11.

4) spór o prawo przybierał formy najbardziej jaskrawe w sytuacjach przełomowych.

Szczególne znaczenie ma zastosowanie metody historyczno-prawnej przy ustaleniach natury terminologicznej, zwłaszcza w dziedzinie prawa administracyjnego, regulującego szeroko rozumianą działalność administracji publicznej. Administracja na przestrzeni dziejów funkcjonowała w ramach danej gospodarki, ustroju politycznego, a także w sytuacjach przełomowych. Stąd też, szczególnie w sferze rozumienia pojęć z zakresu administracji publicznej, słuszne jest stosowanie właśnie metody historyczno-prawnej w powyższym rozumieniu⁸.

Jedną z kluczowych zasad związanych nierozdzielnie z administracją publiczną funkcjonującą w demokratycznych państwach prawnych jest zasada jawności administracji publicznej.

Zasada ta rozumiana także jako prawo jednostki do uzyskiwania informacji o działalności administracji publicznej zmieniała swoje znaczenie na przestrzeni dziejów. Przedstawienie rozwoju tych instytucji prawnych z zastosowaniem metody historyczno-prawnej będzie miało na celu przede wszystkim – jak wyżej wskazano – wyjaśnienie genezy i ewolucji aktualnie obowiązującej zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji o działalności administracji publicznej.

2. Geneza i ewolucja zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji o działalności administracji publicznej

Problematyka prawa dostępu do informacji o działalności administracji publicznej oraz zasady jawności administracji publicznej ma swoje źródła w prawie międzynarodowym, ukształtowanym głównie po II wojnie światowej. Wcześniej prawo do informacji o działalności administracji publicznej było dobrem dostępnym jedynie dla sfery rządzącej i stanowiło, co do zasady, element gry politycznej⁹.

Wyjątek od tej reguły stanowiła jedynie szwedzka ustawa konstytucyjna z 1766 r. o wolności prasy¹⁰. W akcie tym zniesiono cenzurę i wprowadzono normatywne gwarancje prawa druku oraz rozpowszechniania faktów i opinii, a także prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu władz publicznych¹¹.

⁸ Por. także podobnie: H. Izdebski, *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2, s. 157–172.

⁹ E. Jarzęcka-Siwik, *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1553.pdf>, s. 1 [dostęp 06.01.2020].

¹⁰ W. Sokolewicz, *Uwaga nr 3 do art. 61 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 4.

¹¹ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracji. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 27.

Generalnie panująca niechęć do przekazywania informacji przez władze publiczne wynikała z faktu, iż w niektórych sytuacjach przekazywanie konkretnych informacji mogło uwidocznic mankamenty panującej władzy w państwie¹². Dlatego też do XX w. unikano przekazywania jakichkolwiek informacji o działalności administracji publicznej, mając na względzie formę panowania zakładającą dominację władzy¹³.

3. Zasada jawności administracji publicznej i prawa dostępu do informacji publicznej w prawie międzynarodowym

Dopiero przemiany, jakie zaszły w poszczególnych społeczeństwach w XX w. – polegające przede wszystkim na wzroście świadomości społeczeństwa poprzez edukację, zdolność do przemieszczania się – spowodowały zmiany również w obszarze dostępu obywateli do informacji o działalności administracji publicznej.

Stworzenie nowego ładu po II wojnie światowej skłoniło wprawdzie państwa do spisania praw i wolności człowieka, w tym prawa do informacji o działalności administracji publicznej, stanowiących podstawy demokratycznych państw prawnych. Prawa te zostały sformułowane zarówno w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. w przepisie art. 19¹⁴, Międzynarodowym Pakcie Praw Podstawowych z dnia 16 grudnia 1966 r. w przepisie art. 19¹⁵, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. w art. 10 (dalej: Konwencja EKPC)¹⁶.

Z przepisu art. 10 Konwencji EKPC¹⁷, statuującego wolność wyrażania opinii, w szczególności w prasie, wywodzi się prawo do otrzymania informacji o publicznym znaczeniu jako jedno z praw człowieka. I tak między innymi w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Tasz v. Węgry* podkreślone zostało wyrażenie prawa przekazywania informa-

¹² T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, s. 23.

¹³ T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] A. Dragoń, A. Lityński, G. Sibiga (red.), *Miscellanea iuridica*, t. 4, *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe. Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004, s. 127.

¹⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp 06.01.2020].

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Podstawowych z dnia 16 grudnia 1966 r., https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf [dostęp 06.01.2020].

¹⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf, dalej EKPCz [dostęp 06.01.2020].

¹⁷ Zgodnie z art. 10 EKPCz „Každy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowym, telewizyjnym lub kinematograficznym”, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf [dostęp 06.01.2020].

cji, rozumiane jako realizowanie postulatu wolności prasy związanego ze swobodą przekazywania informacji oraz wyrażania myśli i poglądów¹⁸.

Wobec rozwoju demokratyzacji społeczeństw jawność życia społecznego przybierała na znaczeniu. Szczególnie w latach sześćdziesiątych jawność w państwach Europy Zachodniej stała się na tyle istotna, iż warunkowała skuteczne funkcjonowanie administracji oraz była powodem zmian w stosunkach administracja–obywatel. Zmiana ta była podyktowana nastrojami społecznymi, albowiem społeczeństwo zniechęcone już było arbitralną władzą – jako bardziej wykształcone i mobilne pragnęło rozwijania komunikacji z administracją, zgodnie z zasadami demokratycznych państw.

W tamtych latach ideę jawności administracyjnej wpisywano także stopniowo do aktów prawnych niższej rangi niż Konstytucja, ale poświęconych wyłącznie tej dziedzinie. I tak, odpowiednie regulacje pojawiły się w Finlandii już w 1951 r., w Danii i Norwegii w 1970 r., w Austrii w 1973 r., we Włoszech w 1990 r., w Portugalii w 1993 r., w Belgii w 1994 r.¹⁹ Takie uregulowania odzwierciedlały nie tylko wspomnianą wyżej demokratyzację społeczeństwa, ale również dawały wyraz normowania dobrych praktyk administracyjnych tychże państw oraz idei rządu otwartego²⁰.

4. Zasada jawności administracji publicznej i prawa dostępu do informacji publicznej w prawie unijnym

Tendencje międzynarodowe demokratyzacji społeczeństw stały się również istotną determinantą zmian w prawie Unii Europejskiej, w której również obywatele demokratycznych państw członkowskich domagali się dostępu do informacji o działalności instytucji i organów unijnych.

Jako pierwsze prawo dostępu do informacji zostało wskazane w Traktacie z Maastricht, a to wobec potwierdzenia w przepisie art. F ust. 2 Traktatu z Maastricht, że Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC, w tym wskazanym wyżej przepisie art. 10 EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego²¹. Dodatkowo, do Aktu Końcowego Traktatu z Maastricht dołączono Deklarację nr 17 państw członkowskich, w treści której podkreślono istotne znaczenie przejrzystości procesu decyzyjnego, który „umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji”.

¹⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT V. HUNGARY* z dnia 14 kwietnia 2009 r., skarga nr 37374/05, HUDOC.

¹⁹ T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*, s. 27.

²⁰ J. Górski, *Tajemnica przedsiębiorcy a informacja publiczna*, Uniwersytet Warszawski, <https://docplayer.pl/7471496-Jedrzej-gorski-tajemnica-przedsiębiorcy-a-informacja-publiczna.html>, s. 13 [dostęp 06.01.2020].

²¹ Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej, Tytuł I Postanowienia wspólne, Artykuł F ust. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [dostęp 06.01.2020].

W konsekwencji, Konferencja zarekomendowała Komisji przedłożenie Radzie, najpóźniej w 1993 r. raportu o środkach poprawy publicznego dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu instytucji²².

Natomiast dalsze gwarancje dostępności do informacji o działalności instytucji i organów unijnych zostały przewidziane w Decyzji Rady Europejskiej (93/731/EC), która z dniem 1 stycznia 1994 r. zapewniła publiczny dostęp także do niepublikowanych dokumentów Rady Europejskiej²³.

Kolejnym, istotnym krokiem w stronę zapewnienia przejrzystości funkcjonowania struktur unijnych poprzez zagwarantowanie jawności dokumentacji instytucji unijnych, było zawarcie 2 października 1997 r. Traktatu z Amsterdamu²⁴. W przepisie art. 255 tego traktatu zostało już wyraźnie zagwarantowane prawo dostępu do dokumentów organów unijnych, które miało każdorazowo zostać sprecyzowane w regulaminie wewnętrznym każdej instytucji unijnej.

Dodatkowo, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. Karta Praw Podstawowych w treści przepisu art. 42 potwierdziła prawo każdego obywatela Unii i każdej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim do dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy²⁵.

W konsekwencji powyższych uregulowań, także w tekście skonsolidowanym przez Traktat z Lizbony²⁶ z 2007 r. (dalej: TFUE) wskazany wyżej przepis art. 255 Traktatu z Amsterdamu znalazł odzwierciedlenie w przepisie art. 15 TFUE. Prawo dostępu do dokumentów unijnych wynikało z ust. 3 tego artykułu, zgodnie z treścią którego „[...] każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma zagwarantowane prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”. Prawo to zostało przyznane w ramach ogólnej zasady otwartości (wskazanej w ust. 1 przepisu art. 15 TFUE), a ograniczenia tego prawa odnoszą się do interesu publicznego lub prywatnego i są określone na podstawie stosownych rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (ust. 3 przepisu art. 15 TFUE).

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 173.

²³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 30 i n.

²⁴ Traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> [dostęp 06.01.2020 r.]

²⁵ Art. 42 Karty Praw Podstawowych, proklamowanej w dniu 8 grudnia 2000 r., http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422 [dostęp 06.01.2020].

²⁶ Traktat z Lizbony z dnia 17 grudnia 2007 r., <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/5/the-treaty-of-lisbon> [dostęp 06.01.2020].

W wykonaniu powyższej delegacji zostało uchwalone rozporządzenie 1049/2001/WE²⁷ (dalej: Rozporządzenie), w którego preambule podsumowany został dotychczasowy dorobek w odniesieniu do dostępu obywateli Unii Europejskiej do dokumentów instytucji unijnych.

I tak po pierwsze, Rozporządzenie potwierdziło wypracowane dotychczas gwarancje poprzez wyeksponowanie dążenia do zapewnienia możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z przepisem art. 255 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²⁸.

Po drugie, w Preambule Rozporządzenia podkreślona została ponownie koncepcja przejrzystości, zgodnie z którą Traktat z Lizbony wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane otwarcie i możliwie najbliżej obywatela²⁹.

Po trzecie, w tejże Preambule wyraźnie wskazano na funkcje, jakie pełni zasada przejrzystości organów unijnych. Pozwala ona bowiem obywatelom na czynne uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że działalność administracji publicznej jest legalizowana, bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli, a także przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w przepisie art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie Praw Podstawowych³⁰.

5. Zasada jawności administracji publicznej i prawa dostępu do informacji o działalności administracji publicznej w prawie polskim

Wobec opisanego podejścia w prawie międzynarodowym, najpierw z treści przepisu art. 71 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r.³¹, tj. z wolności słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji – wywodziło prawo do swobodnego komunikowania się ludzi między sobą oraz wymiany informacji i poglądów. Chociaż ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym³²,

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej: Rozporządzenie 1049/2001/WE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32001R1049> [dostęp 06.01.2020].

²⁸ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 29 grudnia 2006 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:321E:FULL&from=PL> [dostęp 06.01.2020].

²⁹ Motyw nr 1 Rozporządzenia 1049/2001/WE [dostęp 06.01.2020 r.]

³⁰ Motyw nr 2 Rozporządzenia 1049/2001/WE [dostęp 06.01.2020 r.]

³¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

³² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r.

zwana Małą Konstytucją – nie zmieniała w tej części ówczesnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³³, to jednak także z norm prawa międzynarodowego, tj. m.in. z przepisu art. 10 Konwencji EKPC, można było potencjalnie wyinterpretować swobodę otrzymywania informacji o działalności administracji publicznej.

Szersze uregulowanie zasady jawności administracji publicznej, podyktowane tendencjami kształtującymi się w konstytucjach poszczególnych państw Europy, w tym zmian w analizowanym obszarze w ramach Unii Europejskiej – znalazło się jednak dopiero w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴ (dalej: Konstytucja RP) w treści przepisu art. 61, regulującego już szczegółowo zakres prawa do informacji. Przepis ten zawiera po pierwsze wskazanie przedmiotu informacji publicznej (przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), po drugie formy dostępu do tej informacji (przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji RP), po trzecie ograniczenia tego prawa (przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP), a także delegację do wydania aktów niższego rzędu – tj. ustaw określających tryb udzielenia informacji (przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji RP).

Wobec odesłania wynikającego z treści przepisu art. 61 ust. 4 Konstytucji RP w polskim porządku prawnym pojawiła się także ustawa zainspirowana międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka – tj. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁵ (dalej: u.d.i.p.), jednakże jeszcze przed wejściem w życie u.d.i.p. rozpatrujące skargi na bezczynność organów administracji sądy administracyjne uznawały, że przepis art. 61 Konstytucji RP może być stosowany bezpośrednio i jest wystarczającą podstawą do tego, aby każdy mógł żądać dostępu do informacji publicznej mimo braku regulacji rangi ustawy zwykłej³⁶.

Warto podkreślić, iż katalog informacji, które podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, określony został w bardzo szerokim zakresie w przepisie art. 6 u.d.i.p., obejmując zarówno informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, organach administracji publicznej, zasadach funkcjonowania tych podmiotów, danych publicznych, jak i majątku publicznym. Co istotne, katalog informacji podlegających udostępnieniu jest katalogiem otwartym, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”³⁷.

Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

³³ E. Jarzęcka-Siwik, *op. cit.*, s. 2. Zmiana nazwy Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej została dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444).

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

³⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330).

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/02, „Wokanda” 2002, nr 7–8, s. 68.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2002 r., II SA/Wr 1600/02, niepublikowany oraz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., II SA/Ka 1706/03, niepublikowany.

6. Wnioski z interpretacji zasady jawności administracji publicznej przy zastosowaniu metody historyczno-prawnej

Zastosowanie metody historyczno-prawnej do analizowania zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji o działalności administracji publicznej przyczyniło się, po pierwsze, do ukazania genezy tych instytucji. Jak wynika z powyższego, genezą prawa do informacji i zasady jawności administracji publicznej w kontekście historycznego rozwoju praw człowieka jest prawo do wolnej prasy oraz wolności wypowiedzi. W konsekwencji samo prawo do informacji zostało zakwalifikowane jako prawo człowieka w rozumieniu przepisu art. 10 EKPC.

Po drugie, ewolucja tych pojęć ściśle była związana z aktualną sytuacją społeczną oraz polityczną – w szczególności z rozwojem demokratyzacji społeczeństw. Na początku bowiem prawo do informacji o działalności administracji publicznej oraz zasada jawności były pomijane i marginalizowane. W zasadzie służyły one jedynie aparatu władzy państwowej, z wyłączeniem ogółu społeczeństwa. Dopiero zmiana sytuacji geopolitycznej po II wojnie światowej, ogólna tendencja do demokratyzacji społeczeństw, skutkująca wzrostem świadomości społeczeństwa, wymusiła na władzy zagwarantowanie społeczności dostępu do informacji o działalności administracji publicznej.

Po raz pierwszy wyraz tych tendencji został odzwierciedlony w prawie międzynarodowym, we wspólnie podpisywanych konwencjach, mających za przedmiot ochronę praw człowieka. Prawo międzynarodowe rzutowało następnie na uregulowania konstytucji powojennych państw. Zasada jawności administracji publicznej zaczęła być tak ważna, że niezależnie od postanowień konstytucyjnych znajdowała odzwierciedlenie w aktach niższego rzędu.

Na podstawie ujawnionych tendencji międzynarodowych, można wysnuć wniosek, iż jeżeli na arenie międzynarodowej nie dojdzie do znaczących zmian w postrzeganiu demokratycznego prawa do uzyskiwania informacji o działalności administracji publicznej, przyszłe prawodawstwo nadal będzie wykazywało tendencję do ujawniania szerokiego zakresu informacji o działalności administracji publicznej.

Tendencje międzynarodowe znalazły także odzwierciedlenie w prawie Unii Europejskiej, w tym w kolejno uchwalanych traktatach i obowiązującym nadal Rozporządzeniu, regulującym szczegółowo procedurę dostępu do informacji o organach i instytucjach Unii oraz determinowały także zmiany w analizowanym obszarze w polskim porządku prawnym, w ustawie zasadniczej – Konstytucji RP – oraz w akcie niższego rzędu – ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Wyraźne zagwarantowanie zasady jawności administracji publicznej w Konstytucji RP stanowiło nie tylko kontynuację tendencji prawa międzynarodowego oraz

unijnego, ale również potwierdzało wysoką rangę tej zasady, zwłaszcza wobec zasady supremacji ustawy zasadniczej³⁸.

Należy mieć także na uwadze, iż wobec przystąpienia Polski do struktur unijnych w 2004 r. prawo do informacji o działalności administracji publicznej obejmuje także instytucje oraz organy unijne na podstawie wskazanych wyżej przepisów. Z tego też względu prawo to nabrało nowego znaczenia oraz zasięgu.

Bez wątpienia definitywne uregulowanie zasady jawności administracji publicznej oraz prawa do informacji ugruntowało drogę do powszechnego dostępu do informacji publicznej, a jednocześnie przyczyniło się do lepszego postrzegania administracji publicznej – takiej, która jest zdolna do komunikowania się z obywatelami i której zadania, interesy oraz cele powinny pozostać jawne. To jest, cytując Preambułę Rozporządzenia, „takiej administracji, która cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym”³⁹.

Bibliografia

Akty prawne

- Europejska Konwencja Praw Człowieka z dnia 4 listopada 1950 r., https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf.
- Międzynarodowy Pakt Praw Podstawowych z dnia 16 grudnia 1966 r., https://amnesty.org.pl/wpcontent/uploads/2016/04/Międzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.
- Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej, Tytuł I Postanowienia wspólne, Artykuł F ust. 2.
- Traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 29 grudnia 2006 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:321E:FULL&from=PL>.
- Traktat z Lizbony z dnia 17 grudnia 2007 r., <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>.
- Karta Praw Podstawowych, proklamowana w dniu 8 grudnia 2000 r., http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32001R1049>.

³⁸ E. Jarzęcka-Siwik, *op. cit.*, s. 2.

³⁹ Por. cyt. wyżej: motyw nr 2 Rozporządzenia 1049/2001/WE.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1330).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/02, „Wokanda” 2002, nr 7–8.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2002 r., II SA/Wr 1600/02, niepublikowany.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., II SA/Ka 1706/03, niepublikowany.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY* z dnia 14 kwietnia 2009 r., skarga nr 37374/05.

Literatura

Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Bardach J., *Themis a Clio, czyli prawo a historia*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.

Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, t. 1, nr 1.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Górski J., *Tajemnica przedsiębiorcy a informacja publiczna*, Uniwersytet Warszawski, <https://docplayer.pl/7471496-Jedrze-gorski-tajemnica-przedsiobiercy-a-informacja-publiczna.html> [dostęp 06.01.2020].

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracji. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999.

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracji*, Zakamycze, Kraków 1999.

Górzyńska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] A. Dragon, A. Lityński, G. Sibiga (red.), *Miscellanea iuridica*, t. 4, *Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe. Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2004.

Izdebski H., *Wpływ orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, nr 2.

Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Skład Główny w Księgarni G. Gebethnera i Spółki, Warszawa 1992.

Jarzecka-Siwik E., *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1553.pdf> [dostęp 06.01.2020].

Lande J., *Studia z filozofii prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.

Olszewski H., *Podjęcie historyczne w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badawcze prawa*, Wrocław 1973.

Sokolewicz W., *Uwaga nr 3 do art. 61 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

