

Joanna Taczkowska-Olszewska:

***Regulacja normatywna dostępu do informacji
w krajowym porządku prawnym
a wykonywanie prawa do informacji
przez dziennikarzy***

Pojęcie „dostępu do informacji” wymyka się charakterystynom właściwym dla określenia wolności i praw jednostki. Należy przyjąć, że przez dostęp do informacji rozumie się typowy we współczesnych demokracjach i unormowany wieloma przepisami prawa stosunek społeczny. „Typowość”, a zatem porównywalność omawianego stosunku społecznego, uwidacznia się w rodzaju zależności, jakie pojawiają się pomiędzy jego uczestnikami; interesami, jakie reprezentują; dobrami, jakie chronią oraz uprawnieniami, jakimi dysponują. Nie ulega natomiast wątpliwości, że kwestia dostępu do informacji może pojawiać się w różnych okolicznościach (np. w przypadku dostępu do akt sądowych, wstępu na posiedzenie kolegialnych organów władzy, oglądania telewizji itp.). Może dotyczyć różnego rodzaju podmiotów (osób fizycznych,

osób prawnych, przedstawicieli władzy publicznej), a także obejmować informacje wielorakiego pochodzenia i nieporównywalnej często wagi (informacje prasowe, informacje stanowiące tajemnicę państwową). Regulacja dostępu do informacji nie może zatem ograniczać się do jednej normy prawnej bądź jednego aktu prawotwórczego. W polskim systemie prawnym kwestii dostępu do informacji dotyczą przepisy kilkudziesięciu ustaw i rozporządzeń. Normy regulujące dostęp do informacji wprowadzają także przepisy prawa międzynarodowego i ponadnarodowego o charakterze pierwotnym i wtórnym.

Pojęcie „dostępu do informacji” nie może być zatem rozumiane jako synonim prawa do informacji ani też jako wolność informacji. Dostęp do informacji jest instytucją prawną¹, którą tworzy ogół norm regulujących wykonywa-

¹ Zob. J. Sobczak: *Podstawy wiedzy o państwie i prawie*. Poznań 2002, s. 157; A. Łopata: *Prawoznawstwo*. Warszawa 2002, s. 208.

nie prawa do informacji jako uprawnienia i zarazem prawa wolnościowego. Normy te wyznaczają zakres przedmiotowy, podmiotowy, czasowy i terytorialny dostępu do informacji.

Dla dalszych rozważań istotny staje się także sposób rozumienia pojęcia „informacja”. Jedyłą definicję przynosi przepis art. 1 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, stwierdzając, że: „[...] każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”.² B. Michalski definiuje informację jako: „[...] sumę wiadomości o sytuacjach, stanach rzeczy, wydarzeniach i osobach. Może być ona przedstawiona w formie pisemnej, fonicznej, wizualnej i każdej innej możliwej do odbioru za pomocą zmysłów”.³ T. Górzeńska przyjmuje za informację: „[...] każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy, umożliwiający człowiekowi, organizmowi żywemu i maszynie lepszą znajomość otoczenia i sprawniejsze przeprowadzenie celowego działania”.⁴ A. Redelbach przytacza zaś definicję informacji przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy, przez którą rozumie się każde oświadczenie o stanie faktycznym, każdą opinię w formie tek-

stu, dźwięku lub obrazu⁵. M. Mucha zauważa natomiast, że pojęcie informacji jest używane niemal we wszystkich sferach życia codziennego, wiedzy i nauki, również prawa. W każdej z tych dziedzin może być ona inaczej rozumiana i definiowana⁶.

Należy przyjąć, że dalsze badanie formuł definiujących pojęcie informacji nie prowadzi do jego jednoznacznej wykładni. Istotne staje się jednak, że przykładowo przytoczone definicje nie ograniczają pojęcia informacji jedynie do twierdzeń o faktach. Pozwala to zatem na uznanie za informację nie tylko twierdzeń dających się zweryfikować pod kątem prawdy bądź fałszu, ale także opinii jako sądów wartościujących. Należy sądzić, że taka wykładnia pojęcia informacji pozostaje w zgodzie z zapisami prawa prasowego, wyznaczającego prawo podmiotowe dziennikarza do uzyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Prawo prasowe, choć nie formułuje definicji legalnej, zawiera zapisy świadczące o szerokim zakresie tego pojęcia⁷. W art. 41 pr.pr. ustawa utożsamia wykonywane przez prasę prawo do formułowania ocen krytycznych z prawem do rzetelnego informowania, zastrzegając,

² Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198. [Dalej nazywam u.o.d.i.p. – J.T-O.]

³ B. Michalski: *Prawo dziennikarza do informacji*. Kraków 1974, s. 9–10.

⁴ T. Górzeńska: *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*. Kraków 1999, s. 86.

⁵ Zob. A. Redelbach: *Prawa naturalne i prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Toruń 2000, s. 257.

⁶ Zob. M. Mucha: *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*. Wrocław 2002, s. 22.

⁷ Zob. Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm. [Dalej nazywam pr.pr. – J. T-O.]

że wykonywanie prawa do krytyki pozostaje pod prawną ochroną. W podobnym duchu wypowiedział się Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Sudany Times v. Wielka Brytania*, wskazując, że zagwarantowane prasie prawo do informowania daje jednocześnie prawo do uzyskiwania opinii, co pozostaje w zgodzie z gwarantowaną każdemu człowiekowi wolnością wypowiedzi⁸.

Niezgodność może jednak powstać na gruncie wykładni pojęcia informacji publicznej. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze wskazuje się bowiem, że informacja publiczna dotyczy jedynie sfery faktów i nie obejmuje takich wypowiedzi jak opinie, stanowiska bądź plany co do przyszłych zamierzeń⁹. Wąskie rozumienie informacji przekłada się także na sposób interpretacji pojęcia dokumentu, który może podlegać ujawnieniu tylko wówczas, gdy zawiera informacje publiczne. W myśl takiego rozumienia nie podlegałby jednak ujawnieniu dokument, jakim jest opinia biegłego, choćby dotyczyła ona osoby sprawującej funkcje publiczne. Opinia nie jest bowiem tożsama z pojęciem informacji¹⁰.

Sposób definiowania informacji może mieć zatem wpływ na decyzje

o udostępnieniu informacji. Nie może to pozostawać bez znaczenia także dla dziennikarzy, wobec których – o czym będzie jeszcze mowa – stosuje się również, jak w przypadku pozostałych obywateli, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Mogłoby to zatem oznaczać, że dziennikarz może na podstawie jej przepisów domagać się udzielenia informacji o faktach, ale nie może domagać się formułowania o nich oceny, nawet jeśli ocena miałaby pochodzić od osób publicznych, dotyczyć spraw publicznych i mieć fundamentalne dla opinii publicznej znaczenie.

Prawo do informacji wypływa z wolności wypowiedzi, a ta z kolei jest warunkowana istnieniem swobody myśli i przekonań. Jest oczywiste, że wolność wypowiedzi jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa. Konstytucje poszczególnych państw, a także konwencje międzynarodowe uznają ją za jedną z podstawowych wolności człowieka i obywatela¹¹. Prawom i wolnościom podstawowym przyznaje się dwójaki charakter. Z jednej strony, są one traktowane jak prawa podmiotowe, z drugiej zaś, mają wyższą moc prawną od pozostałych. Wynika to z faktu, że służą kształtowaniu ustroju politycznego i jego

⁸ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda: *Dostęp do informacji i jego granice*. Wrocław 2002, s. 34.

⁹ Zob. M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń 2002, s. 34.

¹⁰ Ibidem, s. 38.

¹¹ Zob. I. Kondak: *Kto chce, ten wie*. „Rzeczpospolita” 10 czerwca 2002, s. C3.

poszczególnych instytucji, ograniczając zakres kierowania przez państwo procesami społecznymi¹².

Nieco inaczej rzecz przedstawia się w odniesieniu do prawa do informacji. W literaturze zwraca się uwagę na dynamiczną wykładnię prawa do informacji¹³ oraz fakt, że zostało ono zaliczone do katalogu praw podstawowych¹⁴. Podkreśla się przy tym, że prawo pierwotne wspólnot nie formułowało katalogu praw jednostki ani nie dokonywało recepcji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., której sygnatariuszami są 44 państwa – członkowie Rady Europy¹⁵. Polska ratyfikowała Konwencję w grudniu 1992 r., a miesiąc później weszła ona w życie¹⁶.

Samodzielny charakter norm prawa ponadnarodowego oraz ich miejsce

w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich są przedmiotem żywej dyskusji w doktrynie¹⁷. B. Banaszak zauważa, że stanowisko polegające na uznaniu nadrzędności prawa ponadnarodowego nad konstytucją zostało odrzucone w konstytucjach wszystkich (poza Irlandią) państw będących członkami UE¹⁸. Niemniej, jak zauważa A. Łopatka, w polskiej konstytucji istnieje intencja szerokiego otwarcia się na regulacje prawnomiędzynarodowe. Konstytucja RP przewiduje bowiem w art. 90 ust. 1 możliwość przekazania organizacji międzynarodowej wykonywania niektórych uprawnień władzy państwowej i stanowi w art. 91 ust. 3, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane w Polsce

¹² Zob. B. Banaszak: *Ogólne wiadomości o prawach człowieka. W: Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa 2002, s. 22.

¹³ Na kwestie zmian stanowiska w organach UE, co do problematyki udostępniania informacji, zwracają też uwagę M. Jabłoński i K. Wygoda w książce *Dostęp do informacji i jego granice*, a także T.R. Aleksandrowicz w *Komentarzu do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 101 i nast.; T. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Warszawa 2002, s. 30 i nast.

¹⁴ Zob. M. Jaśkowski: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 10. Inaczej do tej kwestii odnosi się I. Kondak. Zob. I. Kondak: *Kto to chce, ten wie...*, s. C3.

¹⁵ Zob. A. Przyborska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Lublin 2003, s. 270.

¹⁶ Wyrazem respektowania praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest zapis Tytułu I Artykułu Aktu Końcowego Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 r., który brzmi: „Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

¹⁷ Zob. B. Banaszak: *Ogólne wiadomości o prawach człowieka...*, s. 58.

¹⁸ Zob. B. Banaszak: *System ochrony praw człowieka*. Warszawa 2002, s. 32.

bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

W literaturze pojawiają się różne interpretacje przywołanego przepisu. W większości panuje natomiast zgoda co do uznania pierwszeństwa norm prawa międzynarodowego i prawa pierwotnego ponadnarodowego przed ustawami krajowymi¹⁹. Nie budzi zastrzeżeń stanowisko uwzględniające wyższą moc norm prawa międzynarodowego przed normami wewnętrznymi, nawet jeśli normy te dotyczą wolności, praw lub obowiązków, a takimi są niewątpliwie uregulowania dostępu do informacji. Umowa dotycząca swobód obywatelskich uzyskuje moc obowiązującą jednak dopiero wówczas, gdy zgodę na jej ratyfikację uchwali Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat w podobnym trybie. Ratyfikowana w ten sposób umowa staje się częścią krajowego porządku prawnego i jest stosowana bezpośrednio, z uwzględnieniem jej pierwszeństwa przed ustawami krajowymi.

W przypadku prawa ponadnarodowego problemem dodatkowym jest kwestia odróżnienia norm pierwotnych i wtórnych. Oznacza to konieczność ustalenia, jaką moc w stosunku do nich

będą miały normy prawa wewnętrznego. W koncepcji uznającej prymat zarówno prawa pierwotnego, jak i wtórnego nad prawem wewnętrznym szacuje się, że polski parlament w momencie przystąpienia Polski do UE stracił 2/3 kompetencji prawodawczych na rzecz organów Unii²⁰. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska stała się zobowiązana przyjąć cały dorobek prawodawczy Unii. Dorobek ten obejmuje 27,5 tys. stron oryginalnych aktów prawnych oraz 37,5 tys. stron dyrektyw, zaleceń itp.²¹ W związku z powyższym, analizując uregulowania dostępu do informacji na podstawie przepisów UE, ograniczę się jedynie do dokumentów, które mają ustaloną pozycję w polskim systemie prawa i ich znaczenie nie budzi wątpliwości. Pozycja ta wynika zarówno z faktu recypowania norm unijnych zawartych w Traktacie o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, który został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach i zatwierdzony przez polski parlament, jak również wypływa z wiążących Polskę konwencji międzynarodowych, których stroną Polska stała się przed rokiem 2003.

Obecnie regulacje dostępu do informacji znajdują wyraz w treści art. 1 i 255 Traktatu o Unii Europejskiej oraz

¹⁹ Ibidem, s. 33.

²⁰ Zob. J. Jaskiernia: *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*. W: *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski. Rzeszów 2002, s. 18.

²¹ „Gazeta Wyborcza” 6–7 lipca 2002, s. 5.

w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Europy nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r.²² Wcześniej niebagatelne znaczenie miała Deklaracja nr 17, która znajdowała się w Akcie Końcowym Traktatu o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht w 1992 r. Stwierdzono w niej, że: „[...] przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji”. Deklaracja zalecała Komisji Europejskiej przedłożenie sprawozdania w sprawie środków podjętych w celu publicznego dostępu do informacji, którymi dysponują instytucje europejskie²³. Powołując się na zapisy tej deklaracji, deputowana do Parlamentu Europejskiego – Heidi Hautala poprosiła w 1996 r. Radę o wyjaśnienie kryteriów dotyczących eksportu broni przez państwa członkowskie Unii. Rada udzieliła odpowiedzi, lecz odmówiła udostępnienia raportu, na który powoływała się. Deputowana odwołała się od tej decyzji do Sądu Pierwszej Instancji, który uznał jej racje, a podtrzymał to stanowisko Europejski

Trybunał Sprawiedliwości. Sąd wskazał w konkluzji, że: „[...] w tej sprawie mamy do czynienia z zasadą ogólną tj. zagwarantowaniem możliwie najszerszego prawa dostępu do informacji, a w związku z tym wyjątki od tej zasady powinny być interpretowane i stosowane restrykcyjnie i w sposób, który nie przekreśla stosowania zasady ogólnej”²⁴. Wskazał też na konieczność właściwego stosowania zasady proporcjonalności, która wymaga, aby ograniczenia zasady ogólnej pozostawały w granicach właściwych i umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, jakim była w warunkach omawianej sprawy ochrona interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych. Zasada ta, w wąskim jej rozumieniu, sprowadza się do uznania, że ograniczenie prawa jednostki musi pozostawać w odpowiednim stosunku do założonego celu²⁵.

Regulacje dostępu do informacji zmienił w zasadniczy sposób Traktat Amsterdamski, podpisany 2 października 1997 r., który w art. 255 zagwa-

²² Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 101.

²³ Do innych dokumentów, które wpłynęły na obecne regulacje prawa do informacji w UE, należy zaliczyć m.in. *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, a w szczególności jej art. 11; deklarację przyjętą w Birmingham w październiku 1992 r.: *Wspólnota bliska swoim członkom*; raport nr 93/C156/05 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, przedłożony w maju 1993 r. KE i PE; *Kodeks postępowania w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji* przyjęty 6 grudnia 1993 r.; *Decyzję Rady Europejskiej 93/731/EC* zapewniającą publiczny dostęp do jej niepublikowanych dokumentów.

²⁴ I. Kondak: *Kto chce, ten wie...*, s. C3.

²⁵ B. Banaszak: *System ochrony praw człowieka...*, s. 48.

rantował publiczne prawo dostępu do dokumentów²⁶. Przepis ten stanowi, że: „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z ustępami 2 i 3”. Przewidują one, że zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z prawa dostępu do dokumentów, są określane przez Radę. Niezależnie, każda instytucja wskazana w art. 255, tzn. Parlament, Rada i Komisja Europejska, opracowują w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów.

Umocowanie prawa dostępu do dokumentów bezpośrednio w Traktacie jest sygnałem dostrzeżenia przez państwa Unii znaczenia, jakie ma dla rozwoju demokracji jawność procedur decyzyjnych. Przyznanie w art. 255 ust. 2 i 3 delegacji do tworzenia zasad ogólnych

Radzie Europejskiej, a zwłaszcza legitymizowanie dowolności wprowadzania ograniczeń dostępu do dokumentów w regulaminach pozostałych instytucji UE, tworzą jednak zagrożenie obniżenia rangi prawa do informacji. Upoważnienie udzielone poszczególnym instytucjom europejskim do ustalenia zakresu i trybu udostępniania dokumentów legitymizuje uznaniowość i wprowadza niespójność w kwestiach udostępniania informacji.

Rozwinięciem zapisu art. 255 TUE jest rozporządzenie PE i Rady nr 1049/2001 z 30 maja 2001 r. W rozporządzeniu wyliczone zostały organy UE, na których ciąży obowiązek realizacji dostępu do dokumentów, przy czym katalog ten jest zamknięty i nie należą do niego m.in. takie instytucje, jak: Europejski Bank Centralny, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Komitet Społeczny i Ekonomiczny²⁷. Udostępnianie informacji jest obwarowane spełnieniem podstawowego warunku, jakim jest stwierdzenie, że żądane informacje dotyczą spraw związanych z kierunkami

²⁶ M. Jabłoński i K. Wygoda wskazują, że: „[...] przez dokument rozumie się wszelką treść niezależnie od środka jej przenoszenia”. M. J a b ł o ń s k i, K. W y g o d a: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 145. Należy zatem zwrócić uwagę, że pojęcie „dokument” jest pojęciem o szerszym zakresie niż pojęcie „informacja”. Potwierdzeniem tej tezy może być przytoczone już w pracy stanowisko SPI i ETS w sprawie deputowanej H.A. Hautala. ETS, odrzucając apelację Rady Europejskiej, która odmówiła udostępnienia raportu w sprawie eksportu broni z krajów członkowskich UE, wskazał, że zasada dostępu do dokumentów ma zastosowanie nie tyle do dokumentów jako takich, lecz do informacji w nich zawartych. ETS uznał tym samym, że Rada Europejska powinna udostępnić raport po usunięciu fragmentów, które mogłyby zagrażać interesowi publicznemu. Zob. I. K o n d a k: *Kto chce, ten wie...*, s. C3.

²⁷ Zob. M. J a b ł o ń s k i, K. W y g o d a: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 103.

polityki UE, działalnością oraz decyzjami należącymi do zakresu obowiązków organów, na których ciąży obowiązek udostępniania informacji. Rozporządzenie przewiduje możliwość odmowy udzielenia informacji, jeśli żądanie dotyczy: dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego; dokumentów, co do których państwo członkowskie zastrzegło ich poufność; innych dokumentów poufnych, przy czym zakłada się, że klauzula poufności może zostać nałożona na każdy dokument pochodzący od podmiotów zewnętrznych oraz dokument zawierający informacje z obrad organów Unii. Wyłączenia obejmują też konieczność ochrony interesu wspólnotowego (obronność, stosunki międzynarodowe, stosunki między państwami członkowskimi, stosunki między instytucjami wspólnotowymi, finanse wspólnotowe, stabilność wspólnotowego porządku prawnego, inspekcje, śledztwa i kontrole finansowe, efektywność działania instytucji) lub interesu indywidualnego rozumianego jako

ochrona prywatności jednostki (dane osobowe, tajemnice handlowe, tajemnice medyczne i przemysłowe)²⁸. Tomasz R. Aleksandrowicz zwraca uwagę, że obecne regulacje nie zakończyły dyskusji na temat dostępu do informacji w UE. Kolejne decyzje państw członkowskich zmierzają w kierunku wprowadzania dalszych ograniczeń dostępu do dokumentów²⁹.

Instytucja dostępu do dokumentów w regulacjach prawa europejskiego ujawnia względność prawa do informacji. Nie chodzi tu jedynie o jego limitowanie poprzez wprowadzane ograniczenia; błędem byłoby bowiem sądzić, że prawo do informacji ma charakter absolutny, nie podlegający żadnym ograniczeniom. Względność prawa do informacji zasadza się przede wszystkim na jego uznaniowości³⁰. Normy prawa europejskiego, przyznając uprawnienie każdemu obywatelowi Unii Europejskiej do wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji, nie ustanawiają związku z nim obowiązku jej udzielenia,

²⁸ Wyliczenie wyłączeń jawności dokumentów podają za T.R. Aleksandrowicz. Por. T. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej...*, s. 36 i nast.; M. Jabłoński, K. Wygoda: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 32 i nast.

²⁹ Jak wskazuje I. Budzyńska, chodzi tu zwłaszcza o decyzję Sekretarza Rady – Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obronnej z sierpnia 2000 r., która dotyczy ochrony informacji poufnych oraz decyzji państw członkowskich z 27 lipca 2000 r. podjętej na posiedzeniu COREPER w sprawie wyłączenia jawności dokumentów związanych z Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obroną; *Publiczny dostęp do informacji a ściśle tajne dokumenty Unii Europejskiej*. Zob. *Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP*, nr 734. W: T. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej...*, s. 38.

³⁰ Zob. M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 8.

którym sprostać powinny organy Unii Europejskiej. Zamiast obowiązku normy te wyznaczają przysługujące im uprawnienie do tworzenia zasad i trybu udostępniania dokumentów. Mamy zatem do czynienia z równoważącymi się uprawnieniami: obywatelskim prawem dostępu do informacji będących w posiadaniu konkretnej instytucji oraz neutralizującym je uprawnieniem tejże instytucji do stanowienia o tym, jakich informacji, komu i kiedy udzieli.

Imperatywny charakter norm regulujących dostęp do informacji sprowadza się zatem może, wbrew intencjom ustawodawcy, do stosowania ograniczeń przewidzianych w przepisach UE, stanowionych na podstawie upoważnienia wypływającego z art. 255 TUE. Wykładnia językowa powoływanych norm prowadzi do wniosku, że położono w nich nacisk na publiczny charakter dostępu do informacji, uznając w ten sposób powszechność prawa do informacji. Przysługuje ono każdej osobie fizycznej i prawnej, która mieszka bądź ma siedzibę na terenie państw członkowskich UE. Taka interpretacja może oznaczać, że jakiegokolwiek uprzywilejowanie podmiotów występujących o udostępnienie informacji jest sprzeczne z ogólnie obowiązującą normą. Na uprzywilejowaną pozycję w kwestii dostępu do informacji nie mogą więc

liczyć dziennikarze. W związku z tym C. Mik wskazuje, że podstawową wadą obecnego stanu prawa pierwotnego jest to, że media masowe nie mają samodzielnego statusu ani własnych norm. A to oznacza: „[...] że dla uzyskania ochrony prawa pierwotnego albo zainicjowania działalności przez Wspólnotę należy za każdym razem dowodzić, że konkretna sytuacja, w której środek komunikowania się znajdzie, podlega pod jedną z instytucji ogólnych. Innymi słowy media muszą być za każdym razem włączane w zastane schematy prawne”.³¹

Realizacja dostępu do informacji przez dziennikarzy opiera się w strukturach unijnych na zasadzie indywidualnie przydzielanych akredytacji i systemu nieoficjalnych kontaktów z urzędnikami i deputowanymi UE. Fakt bycia dziennikarzem, poza uzyskaną swobodą poruszania się po korytarzach budynków instytucji unijnych, nie uprzywilejowuje w oficjalnie podejmowanych staraniach o udostępnienie informacji: „Nawet jeśli uda się namówić źródło na oficjalną wypowiedź, to unijni urzędnicy słyną z dyplomacji i trudno spodziewać się po nich [...] rzeczowego, otwartego stanowiska wbrew ogólnie znanemu stanowisku. Pozostają więc kontakty nieoficjalne. [...] Jednak na hasło: dziennikarz z Polski słuchawka sama się odkłada.”³² Dziennikarze za-

³¹ C. Mik: *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*. Toruń 1999, s. 99.

³² P. Łukasik: *Nudy na Nawa*. „Press” 2002, nr 11, s. 51.

uwazają, że: „[...] szczytem brukselskiej hipokryzji są konferencje prasowe *off the record*. Stu dziennikarzy na sali notuje, zadaje pytania – ale nie mogą zacytować źródła, nie mówiąc o nagrywaniu. Najzabawniejsze jest to, że ta zasada jest przestrzegana.”³³ W Brukseli oferuje się dziennikarzom bezpłatnie oficjalne dokumenty, dźwięk i obraz w postaci kopii materiałów prezentowanych w unijnej telewizji *Europe by Satellite*: konferencje prasowe, spotkania na szczycie, uściski dłoni. Oryginalne zdjęcia i nagrania można robić, uzyskując indywidualne akredytacje na każde z oficjalnych spotkań. Poza legitymacją prasową i paszportem potrzebne jest do jej otrzymania pismo z macierzystej redakcji oraz z polskiego przedstawicielstwa przy Komisji potwierdzające tożsamość dziennikarza. Małgorzata Alterman – kiedyś dziennikarka, obecnie radca prasowy przy Komisji Europejskiej – mówi, że podstawą dla dziennikarskich informacji jest codzienna, odbywana o godz. 12.00 w południe konferencja prasowa, na której trzeba i warto być z uwagi na możliwość zadawania pytań.

Nie ulega wątpliwości, że dziennikarski dostęp do informacji w UE wy-

znacza przede wszystkim ogólnie przyjęty zwyczaj. Normy prawa ponadnarodowego ani nie nakładają na dziennikarzy szczególnych obowiązków, ani też nie przyznają im szczególnych uprawnień w zakresie wykonywania prawa do informacji³⁴. Zwyczaj, który reguluje status dziennikarza w kwestiach realizacji dziennikarskiego prawa do informacji, ma swoje źródło w ogólnie przyjętych standardach uprawiania dziennikarstwa i normach prawa wewnętrznego poszczególnych krajów członkowskich UE. Można przypuszczać, że dziennikarz – korespondent przestrzega przede wszystkim norm wynikających z porządku prawnego swojego macierzystego kraju i dostosowuje swoje zachowanie do kształtowanego głównie przez urzędników unijnych zwyczaju, związanego z trybem przekazywania informacji.

Jest oczywiste, że źródłem prawa do informacji, podobnie jak w przypadku wszystkich obywateli UE, jest art. 255 TUE. Należy zatem sądzić, że w przypadku podjęcia przez dziennikarza indywidualnej próby pozyskania informacji drogą oficjalną, zastosowanie znalazłyby powszechnie obowiązujące reguły związane z udostępnianiem dokumentów.

³³ Ibidem.

³⁴ Należy zwrócić jednak uwagę na uznanie dziennikarskiego prawa do nieujawniania źródeł informacji w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 marca 2000 r. oraz Rezolucji Parlamentu Europejskiego o poufności dziennikarskich źródeł informacji z 18 stycznia 1994 r. Zob. M. J a b ł o ņ s k i, K. W y g o d a: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 35.

M. Jabłoński zauważa, że procedura ta ma charakter typowego postępowania administracyjnego, w trakcie którego następuje badanie wniosku zainteresowanego. Negatywne rozpatrzenie wniosku może powodować złożenie wniosku powtórnego. W wypadku podtrzymania odmowy udzielenia informacji, zainteresowanemu przysługuje prawo wystąpienia do Sądu Pierwszej Instancji oraz złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatela Unii Europejskiej³⁵. Wobec powyższych rozważań można założyć, że standardy dostępu do informacji wyznaczają przede wszystkim krajowe normy wewnętrzne a zatem – w pierwszym rzędzie – normy konstytucyjne i ustawowe.

Badanie norm konstytucyjnych regulujących dostęp do informacji sprowadza się przede wszystkim do analizy zapisów art. 14, 54 i 61. Nie może się jednak tylko do nich ograniczać. Prawo do informacji, jako wywodzące się z wolności wypowiedzi, znalazło gwarancję konstytucyjną w treści art. 61, który określa jego sposoby wykonywania (art. 61 ust. 1), katalog możliwych ograniczeń (art. 61 ust. 2) oraz upoważnienie dla ustawodawcy do szczegółowego określenia trybu

udostępniania informacji w przepisach o randze ustawy (art. 61 ust. 3)³⁶. Tak precyzyjnie określone gwarancje realizacji prawa do informacji, a także umieszczenie go w części dotyczącej wolności i praw politycznych – statuuje prawo do informacji jako jedno z praw podstawowych. W powiązaniu z zapatrywaniem głoścącym, że analiza systematyki polskiej Konstytucji wskazuje na obowiązek respektowania przez ustawodawcę nienaruszalności praw podstawowych, należy przyjąć, że normy konstytucyjne mają charakter imperatywny³⁷. Założenie to potwierdza też treść art. 8 ust. 2, stanowiąc, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio. Normy o charakterze *ius coe gens* oznaczają niepodważalność decyzji państwa³⁸. Mają charakter bezwzględny, co oznacza, że są skuteczne wobec wszystkich (*erga omnes*), bez względu na wolę zainteresowanych. Jako normy ograniczające wolną sferę postępowania obywateli, mogą być stanowione przez państwo w aktach prawnych o randze ustawy (*numerus clausus* bezwzględnych praw podmiotowych)³⁹. Państwo, które w sposób władczy nakłada na obywateli obowiązki i wyznacza przysługujące im prawa, a zatem tworzy normy sankcjonowane,

³⁵ Ibidem, s. 106.

³⁶ Wyjątek stanowi tryb udzielania informacji przez Sejm i Senat, które zostały upoważnione do określenia zasad dostępu do informacji w swoich regulaminach.

³⁷ Zob. B. B a n a s z a k: *System ochrony praw człowieka...*, s. 48.

³⁸ Ibidem, s. 32.

³⁹ Zob. Z. R a d w a Ń s k i: *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa 2003, s. 94.

staje się wtórnym adresatem tych norm, przyjmując na siebie obowiązek ich egzekucji.

Respektowanie nienaruszalności prawa do informacji nie oznacza jednak, że ma ono w zapisach polskiej Konstytucji wymiar absolutny⁴⁰. Wykonywanie prawa do informacji może podlegać ograniczeniom ustanowionym – jak wynika z zapisów art. 61 ust. 3 – wyłącznie w ustawie. L. Garlicki zauważa, że *lex generalis* dla wprowadzanych ustawami ograniczeń wolności i praw jest art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Przepis ten wyraża dwie podstawowe idee. Po pierwsze, ideę dopuszczalności ograniczeń wolności i praw jednostki, co wynika z założenia, że we współczesnym społeczeństwie nie można przypisywać tym prawom i wolnościom absolutnego charakteru. [...] Po drugie, ideę ograniczoności owych ograniczeń, co wynika z założenia, że rolą konstytucji jest ustalenie ram, poza które ustawodawca nie może wykroczyć.”⁴¹

Lex specialis dla tego przepisu stanowią klauzule szczegółowe zawarte w innych fragmentach Konstytucji. Klauzule te wyłączają stosowanie art.

31 ust. 3, chociaż zawsze pozostaną takie jego elementy, których nie uwzględniono w przepisie szczegółowym i które nadal znajdować będą zastosowanie⁴². Charakter przepisu *lex specialis* w odniesieniu do ograniczeń dostępu do informacji ma treść art. 61 ust. 3. W myśl tego przepisu ograniczenia prawa do informacji mogą nastąpić: „[...] wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. K. Wojtyczek zauważa, że pojęcie „ważnego interesu gospodarczego państwa” zawiera się w sformułowaniu o szerszym zakresie, jakim jest pojęcie „porządku publicznego”. Osobne wyliczenie tej przesłanki pozwala – jego zdaniem – usunąć ewentualne wątpliwości, dotyczące dopuszczalności ograniczania prawa do informacji⁴³.

Charakterystyczne jest jednak, że katalog możliwych ograniczeń prawa do informacji, ustalony w regulacjach art. 61 Konstytucji, jest w zasadzie

⁴⁰ L. Garlicki wskazuje, że w przeciwieństwie do większości praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, które nie mogą być traktowane jako wartości absolutne i niepodlegające ochronie, wymiar absolutny ma godność człowieka, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zob. L. G a r l i c k i: *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 8.

⁴¹ Ibidem, s. 6.

⁴² Ibidem, s. 9.

⁴³ Zob. K. W o j t y c z e k: *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Warszawa 1999, s. 200.

węższy, niż wynikałoby to z przepisu uznanego za *lex generalis*⁴⁴. Katalog ten nie wprowadza bowiem ograniczenia ze względu na „ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej” ani też nie zawiera obowiązku badania, czy ograniczenia te są rzeczywiście „konieczne w demokratycznym państwie”, co czyni natomiast art. 31 ust. 3. W myśl zaprezentowanego stanowiska, możliwe jest jednak wprowadzenie ograniczeń wypływających zarówno z przepisów art. 61, jak i 31 Konstytucji. Wypada zauważyć, że jest to katalog zamknięty, co można interpretować jako próbę likwidacji uznaniowości i subiektywizmu w organach zobowiązanych w myśl ustawy zasadniczej do realizacji zasad dostępu do informacji.

W unormowaniach konstytucyjnych zwracają uwagę dwojakiemu rodzaju gwarancje dostępu do informacji: powszechności oraz jawności życia publicznego. Konstytucja nie wprowadza ograniczeń podmiotowych, zakładając, że do informacji może mieć dostęp każdy obywatel na takich samych prawach. Nie uprzywilejowuje zatem nikogo w zależności od tego, jaki jest jego status społeczny bądź materialny, w czym imieniu wykonuje prawo do informacji ani też – jaki reprezentuje interes pry-

watny czy publiczny. Dotyczy to także dziennikarzy, których uprawnienie do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych, w świetle uregulowań konstytucyjnych korzysta z takich samych zabezpieczeń jak prawo każdego obywatela.

Gwarancje jawności życia publicznego ustanawia art. 61 w ust. 1 i 2, przyznając obywatelowi „prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności wszystkich osób oraz jednostek w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do informacji może być wykonywane poprzez dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej wybranych w powszechnych wyborach. Należy przyjąć, że tak szczegółowa charakterystyka osób i zakresu ciążącego na nich obowiązku udzielania informacji może być uznana za próbę delimitacji na poziomie zapisów konstytucyjnych sfery, którą powszechnie uznaje się za sferę życia publicznego. Jej wydzielenie ma pozwolić na realizację zasady jawności życia publicznego.

⁴⁴ Należy jednak dodać, że ograniczeniem prawa do informacji, które nie zostało wymienione w art. 31 ust. 3, jest, obok wymienionego już wcześniej „interesu gospodarczego państwa”, także wzgląd na ochronę „wolności i praw podmiotów gospodarczych”.

Analiza norm konstytucyjnych może prowadzić do wniosku, że prasa straciła swój uprzywilejowany status nie tylko jako podmiot, któremu przysługuje szczególne uprawnienie do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych, ale także utraciła monopol w kwestii „urzeczywistniania prawa obywateli do ich rzetelnego informowania”⁴⁵. Konstytucja zapewnia bowiem obywatelom możliwość samodzielnego, bez pośrednictwa prasy, wykonywania prawa do informacji. Konieczność pośrednictwa prasy w uzyskiwaniu interesujących obywateli informacji o sprawach publicznych przestała istnieć wraz z nałożeniem na organy władzy publicznej obowiązku dostępu do informacji.

Na zmianę usytuowania pozycji prasy w regulacjach normatywnych wskazuje się także, analizując przepisy dotyczące wolności prasy. W literaturze sygnalizowane są obawy, że umieszczenie wolności prasy wśród zasad ustrojowych, a nie – jak pierwotnie proponowano w projekcie konstytucji – w katalogu praw i wolności jednostki pozbawia ją wystarczającego zabezpieczenia. Warto tu przytoczyć pogląd, iż: „Aktualne umiejscowienie wolności prasy stwarza zatem niebezpieczeństwo, iż pozbawiona zostanie ona ochrony, z jakiej ko-

rzystają wszystkie prawa i wolności.”⁴⁶ Zwolennicy tego poglądu podkreślają przy tym zasadniczą odmienną zakresów przedmiotowych i podmiotowych wolności wypowiedzi i wolności prasy, a co za tym idzie – odmienną celów, którym obie te wolności mają służyć⁴⁷.

Do pewnego stopnia stanowisko to neutralizują zapatrywania uznające, że wolność prasy jest kwalifikowaną postacią wolności wypowiedzi, co mogłoby oznaczać, że korzysta z takiej samej ochrony. Wolność wypowiedzi gwarantuje art. 54 Konstytucji, zapewniając każdemu „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Dla realizacji swych celów prasa korzysta z wolności wypowiedzi, czerpiąc z zagwarantowanego w Konstytucji każdemu obywatelowi prawa nie tylko do otrzymywania, ale także do przekazywania informacji. Wolność wypowiedzi może być realizowana zarówno poprzez wykonywanie prawa do informowania innych, jak i bycia samemu informowanym. Informowanie zaś może polegać na udzielaniu informacji prasie. A.M. Dereń podkreśla, że prawo do informowania prasy jest równoznaczne z prawem do głoszenia za pośrednictwem

⁴⁵ Art. 1 pr.pr.

⁴⁶ A. Frankiewicz: *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*. Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa 2002, s. 366.

⁴⁷ Ibidem.

prasy swoich poglądów. Przysługuje ono każdemu niezależnie od wieku, płci, narodowości, wykształcenia czy wyznania. Może być realizowane w różnych formach, np. wywiadu, informacji, artykułu i jest wyrazem prawa do krytyki⁴⁸.

Badając ustawowe uregulowania dostępu do informacji, należy skupić się przede wszystkim na przepisach dwóch ustaw: ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy prawo prasowe. Rozpatrywane łącznie, tworzą regulacje zapewniające dostęp do informacji dotyczących zarówno sektora publicznego, jak i niepublicznego. Jak już wcześniej zauważono, uzyskiwanie informacji o sprawach publicznych nie wymaga pośrednictwa prasy. Obowiązująca od stycznia 2002 r. ustawa o dostępie do informacji publicznych zawiera przepisy umożliwiające każdemu obywatelowi wykonywanie zagwarantowanego w konstytucji prawa do informacji. Prawem tym nie zostały objęte informacje będące w posiadaniu innych podmiotów, takich jak: podmioty gospodarcze nie wykonujące zadań z zakresu administracji publicznej, organizacje *non profit*, fundacje i stowarzyszenia, a także osoby fizyczne.

Obywatel, realizując konstytucyjnie zagwarantowane prawo do informacji, nie może żądać od podmiotów nie na-

leżących do sektora publicznego udostępnienia mu informacji. Żądanie takie może natomiast formułować dziennikarz na mocy przepisów prawa prasowego, a w szczególności art. 4, w którym ustawodawca zobowiązuje przedsiębiorców i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku do udzielania prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja ta nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. Art. 5 prawa prasowego potwierdza przysługujące osobom fizycznym prawo do udzielania informacji prasie, co, jak wcześniej zauważono, stanowi jedną z form realizacji wolności wypowiedzi.

Wzmocnieniem prawa do udzielania informacji prasie jest niewątpliwie zastrzeżenie uczynione w treści art. 5 ust. 2 pr.pr., zgodnie z którym: „[...] nikt nie może być narażony na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych”. Zakres dostępu do informacji przyznany dziennikarzom jest zatem szerszy niż przysługujący pozostałym obywatelom. W takim wymiarze dziennikarz może być uznany za realizatora obywatelskiego prawa do informacji. Należy przy tym zauważyć, że w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej normy prawa

⁴⁸ Zob. A. Dereń: *Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie*. Bydgoszcz 2001, s. 61.

prasowego przewidują w art. 3a stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, zrównując w ten sposób uprawnienia prasy i obywateli⁴⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że na instytucję dostępu do informacji składają się uprawnienia w sferze publicznej jak i te, które wykraczają poza tę sferę. Są to zatem regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej i prawa prasowego. Prawo prasowe jako *lex specialis* w stosunku do norm powszechnie obowiązujących daje dziennikarzowi uprawnienie szczególne, polegające na możliwości uzyskiwania informacji także od osób i instytucji nie działających w sferze publicznej.

Prawo do informacji w sektorze niepublicznym nie jest regulowane normami konstytucyjnymi porównywalnymi do tych, które wytyczają granice dostępu do informacji publicznej. Ma ono charakter prawa wolnościowego i może być utożsamiane z prawem do otrzymywania i przekazywania informacji, rozumianej jako wolność wypowiedzi. Nie istnieje zatem możliwość zastosowania przymusu państwowego w kwestiach udostępniania informacji na temat osób i instytucji, które nie wykonują zadań z zakresu spraw publicznych. Jedynym

wyjątkiem są uregulowania dotyczące dziennikarskiego prawa do informacji. Art. 4 ust. 1 pr.pr. stanowi, że: „Przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku, są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności”. Ustawodawca różnicował zatem zakres dostępu do informacji, ustanawiając dla prasy normę szczególną uprawniającą do uzyskiwania informacji także od podmiotów nie należących do sektora publicznego. Wykładnia gramatyczna zapisu ustawowego prowadzi do wniosku, że wykonywanie przez dziennikarzy prawa do informacji zostało wzmocnione poprzez nałożenie wynikającego wprost z przepisu prawa obowiązku udzielania informacji i wskazanie zobowiązanych podmiotów.

Na prawo do informacji w sektorze niepublicznym należy patrzeć głównie jak na prawo wolnościowe, którego realizacja wymaga wytyczenia granic w formie nakazów bądź zakazów, wynikających z regulacji prawnych. W literaturze wymienia się ponad czterdzieści ustaw ograniczających dostęp do infor-

⁴⁹ Stanowisko takie prezentuje m.in. M. Jabłoński i M. Jaśkowska. Zob. M. J a b ł o ń s k i, K. W y g o d a: *Dostęp do informacji i jego granice...*, s. 182; M. J a ś k o w s k a: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 80. W moim przekonaniu nie jest to jednak pogląd całkowicie słuszny, co staram się uargumentować w dalszych rozważaniach.

macji poprzez zdefiniowanie tajemnic i nałożenie obowiązku ich przestrzegania przez reprezentantów określonych zawodów i służb⁵⁰. Ograniczenia te mają dwojakiego rodzaju charakter: wprowadzają wyłączenia dostępu do informacji albo wprowadzają odmienny tryb i zasady ich udzielania niż te, które przewiduje ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jak zauważa M. Jaśkowska, różnica pomiędzy tymi dwoma rodzajami polega na tym, że: „[...] w pierwszym przypadku organ zobowiązany jest wydać decyzję odmowną, od której służy środek zaskarżenia. W drugiej sytuacji zawiadania zaś jedynie wnioskodawcę, że żądana informacja publiczna nie może być udostępniona w trybie ustawy.”⁵¹

Dziennikarskie prawo do informacji zapewnia art. 11 ust. 1, postanawiając, że „dziennikarz jest uprawniony do uzy-

skiwania informacji”, a także art. 41, stwierdzając, że pod ochroną prawa zostaje publikowanie ujemnych ocen działalności twórczej, zawodowej lub publicznej. Ustawodawca uprawnia dziennikarza do korzystania z różnych źródeł i metod uzyskiwania informacji. Zakłada przy tym, że mogą one pochodzić zarówno od organów władzy publicznej i w tym zakresie dziennikarskie prawo do informacji zostało zrównane z uprawnieniami innych obywateli, jak i od podmiotów sektora niepublicznego, jak również osób fizycznych. Ustawodawca chroni dziennikarskie prawo do informacji i swobodę zbierania materiałów, sankcjonując zachowania zagrożające wolności prasy i wolności wypowiedzi. Dziennikarzowi wykonującemu prawo do informacji przyznaje taką samą ochronę, jaką otoczony jest

⁵⁰ Do **tajemnic** chronionych normami ustawowymi w doktrynie i literaturze zalicza się tajemnice – jako tajemnice **zawodowe**: przedsiębiorstwa, handlową, bankową, publicznego obrotu papierami wartościowymi (maklerską), statystyczną, kontroli państwowej, wynalazczą, autorską, adwokacką i radcowską, notarialną i komornika sądowego, doradcy podatkowego i biegłego rewidenta, rzeczoznawców majątkowych, funduszy inwestycyjnych, ksiąg rachunkowych, postępowania antymonopolowego, lekarską, skarbową, pomocy społecznej, obrotu gospodarczego z zagranicą, dziennikarską, spowiedzi, geologiczną i geodezyjną, służby więziennej, żołnierzy; jako **pozostałe** tajemnice: państwową i służbową, zamówień publicznych, postępowania administracyjnego, aktu stanu cywilnego, korespondencji i telekomunikacyjną, postępowania karnego, świadka koronnego, czynności operacyjno-rozpoznawczych, gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych, detektywistyczną, ewidencji kierowców i pojazdów, głosowania w wyborach, sumienia i wyznania, życia prywatnego i rodzinnego, ubezpieczeń majątkowych, społecznych i osobowych, organizacji społecznych, archiwów i obrady Rady Ministrów. Por. M. T a r a d e j n a, R. T a r a d e j n a: *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*. Toruń 2003, s. 369 i nast.

⁵¹ M. J a ś k o w s k a: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 75.

funkcjonariusz publiczny⁵². Karą do trzech lat pozbawienia wolności zagrożone jest przestępstwo z art. 49 pr.pr. polegające na użyciu przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia dziennikarza do opublikowania bądź zaniechania publikacji materiału prasowego albo do podjęcia lub zaniechania interwencji prasowej. Nadto, ustawa w art. 6 ust. 4 zakazuje utrudniania zbierania przez prasę materiałów krytycznych i tłumienia krytyki prasowej, sankcjonując takie działanie karą grzywny bądź ograniczenia wolności. Podobną karą zagrożone jest przestępstwo polegające na nadużywaniu swojego stanowiska lub funkcji w celu działania na szkodę innej osoby z powodu krytyki prasowej⁵³. Dziennikarz ma bowiem nie tylko prawo do krytyki, ale też żądania na nią reakcji. W art. 6 ust. 2 pr.pr. zobowiązuje wszystkie podmioty do udzielania prasie odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową. Dla porządku należy zaznaczyć, że dopiero przekazanie (doręczenie) publikacji prasowej zawierającej krytykę rodzi obowiązek udzielenia na nią odpowiedzi.

Prawo prasowe, w celu właściwego zabezpieczenia wykonywanego przez dziennikarzy w interesie społecznym prawa do informacji, zapewnia ochronę dziennikarskim źródłom informacji. Jest to ochrona dwojakiego rodzaju.

Polega ona, z jednej strony, na ustanowieniu gwarancji legalności kontaktów z prasą, z drugiej zaś, na ustanowieniu obowiązków ciążących na dziennikarzu wobec okazujących mu zaufanie informatorów. W treści art. 5 ust. 1 pr.pr. potwierdzone zostało prawo każdego obywatela do udzielania informacji prasie, które wypływa – jak mówi przepis – z zasady wolności słowa i prawa do krytyki. Udzielanie informacji prasie, jeśli odbywa się to w granicach prawem dozwolonych, podlega ochronie jako wykonywanie prawa podmiotowego. Ustawodawca założył, że nikt nie może być narażony na uszczerbek z powodu udzielania informacji prasie⁵⁴. Próby niedopuszczania lub zakazywania kontaktów z prasą mogą być zatem traktowane jako utrudnianie bądź tłumienie krytyki prasowej lub też nadużywanie swojego stanowiska w celu działania na szkodę innej osoby z powodu krytyki prasowej. Próba zagwarantowania przez ustawodawcę właściwego korzystania z prawa do informacji są wyznaczone normami prawa prasowego obowiązki dziennikarza wobec informatora i wobec społeczeństwa.

Najbardziej cenną dla informatorów, ale także dziennikarzy jest tajemnica dziennikarska. Regulują ją przepisy art. 15 ust. pkt. 1 i 2, zakazujące ujawniania danych, a także innych okoliczno-

⁵² Zob. J. Sobczak: *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki*. Warszawa 2000, s. 444.

⁵³ Zob. art. 44 ust. 2 pr.pr.

⁵⁴ Zob. art. 5 ust. 1 pr.pr.

ści, które mogłyby pozwolić na identyfikację źródła informacji i w konsekwencji naruszyć jego dobra bądź interesy. Dla oznaczenia stopnia ochrony, jakim objęte są informacje stanowiące tajemnicę dziennikarską, największe znaczenie ma treść uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w której wskazano, że: „[...] zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy dziennikarskiej może nastąpić tylko wtedy, gdy przesłuchanie dziennikarza w charakterze świadka ma dotyczyć objętych tajemnicą okoliczności niezbędnych dla rozstrzygnięcia danej sprawy karnej. Niezbędność ta oznacza niemożliwość dokonania ustaleń przy pomocy innych środków dowodowych, przy jednoczesnym wyczerpaniu istniejących w danej sprawie źródeł dowodowych”.⁵⁵ Sąd Najwyższy ustanowił zatem zasadę prawną, wskazując, że dziennikarz może zostać zwolniony z zachowania tajemnicy tylko przez sąd, tylko w procesie karnym i tylko wówczas, gdy nie istnieje możliwość dokonania ustaleń przy pomocy innych środków i źródeł dowodowych.

Uprawnienia informatorów, obok żądania dochowania tajemnicy dziennikarskiej, dotyczyć mogą także żądania autoryzacji wypowiedzi, którą dziennikarz zamierza opublikować w formie

dosłownego cytatu, a także wprowadzania zastrzeżeń co do zakresu i terminu przekazywanych dziennikarzom informacji. Niedopełnienie przez dziennikarza tych obowiązków, a zatem np. odmowa autoryzacji lub publikowanie informacji niezgodnie z poczynionym przez informatora zastrzeżeniem, jest przez prawo prasowe uznawane za przestępstwo i zagrożone karą grzywny bądź ograniczenia wolności.

Przepisy te można jednak zaliczyć do norm niedoskonałych, bowiem w świetle obowiązującego prawa niemożliwa jest ich egzekucja. Zwrócił na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, występując o zmianę przepisów prawa prasowego do Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności. Propozycja RPO dotyczy wprowadzenia zmiany trybu ścigania przestępstw prasowych. Tryb publicznoskargowy miałby zostać zastąpiony trybem prywatnym. Zdaniem rzecznika, dla zagwarantowania praw wynikających z Konstytucji, a w szczególności prawa do informacji i swobody wypowiedzi, ściganie przestępstw prasowych nie powinno się odbywać z oskarżenia publicznego⁵⁶. Tryb publicznoskargowy wymaga wszczęcia i prowadzenia postępowania na podstawie złożonego doniesienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

⁵⁵ *Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 19 stycznia 1995 r. I KZP 15/94 OSN Izba Karna i Wojskowa 1995, t. 1-2, poz. 1.*

⁵⁶ *Zob. D. F r e y: Oskarżyciel prywatny zamiast prokuratury. „Rzeczpospolita” 31 lipca 2003, s. 1C.*

Wskutek stwierdzanej zwykle niskiej szkodliwości społecznej czynu postępowanie jest umarzane. Obywatel nie dysponuje zatem skutecznym środkiem ochrony przed tego rodzaju przestępczymi działaniami dziennikarzy.

Dziennikarz, mając szerszy zakres uprawnień w sferze dostępu do informacji, ma także szczególne obowiązki nie tylko wobec informatorów, ale także wobec odbiorców, w których interesie wykonuje prawo do informacji. Dziennikarz ma zatem obowiązek „prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk”⁵⁷; „działania zgodnego z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego”⁵⁸; „realizowania [...] linii programowej redakcji”⁵⁹; „ochrony dóbr osobistych oraz interesów działających w dobrej wierze informatorów i innych osób, które okazują mu zaufanie”⁶⁰. Ma także obowiązek „dbałości o poprawność języka i unikania wulgaryzmów”⁶¹. Szczególne znaczenie ma sformułowany w art. 12 ust. 1 obowiązek działania ze szczególną starannością i rzetelnością. J. Sobczak zauważa, że ustawodawca, formułując ten wymóg, „[...] domagał się od dziennikarzy staranności wyjątkowej, specjalnej, nie-

przeciętnej, a więc większej od tej, która jest normalnie oczekiwana. Jednakże dopuszcza się, że stopień tej staranności różnić się może od wiarygodności źródła informacji, jej pilności oraz rodzaju przekazu prasowego”⁶².

Większość norm prawnych, regulujących dostęp do informacji, to normy opatrzone sankcją egzekucji lub kary. Niektóre z nich należy jednak uznać za normy niedoskonałe, bowiem ich nieprzestrzeganie nie wywołuje reakcji ze strony państwa. Ustawodawca, pomimo sformułowania normy sankcjonowanej, nie wprowadza normy sankcjonującej, przez co zachowania sprzeczne z normą prawną nie podlegają napiętnowaniu przez organy państwa. Normy niedoskonałe nie zapewniają pełnej realizacji zasady jawności życia publicznego. Takiej gwarancji nie dają także przepisy szczególne, regulujące pracę dziennikarzy jako reprezentantów interesu społecznego. Obecnie obowiązujące unormowania mogą wręcz, w pewnych wypadkach, to prawo uszczuplać w porównaniu z regulacjami powszechnie obowiązującymi.

O wiele bardziej skuteczna niż sankcja wymierzona przez organy pań-

⁵⁷ Zob. art. 6, ust. 1 pr.pr.

⁵⁸ Zob. art. 10, ust. 1 pr.pr.

⁵⁹ Zob. art. 10, ust. 2 pr.pr.

⁶⁰ Zob. art. 12, ust. 1, pkt. 2 pr.pr.

⁶¹ Zob. art. 12, ust. 1, pkt. 3 pr.pr.

⁶² J. S o b c z a k: *Prawo prasowe. Podręcznik akademicki...*, s. 270.

stwa, może okazać się jednak tzw. sankcja rozsiana, polegająca na wywołaniu negatywnej reakcji ze strony opinii publicznej. Tego rodzaju sankcję najczęściej wymierza prasa, występując w dwóch rolach jednocześnie – oskarżyciela i sędziego. Prasa, korzystając z prawa do informacji, może bowiem nie tylko powoływać się na swoje szczególne uprawnienia, ale także poprzez publiczną prezentację działań tworzyć opinię o bezprawności postępowania i braku wiarygodności bohaterów publikacji. Wobec siły, z jaką oddziałuje prasa, kształtując opinię publiczną, niezbędne jest skrupulatne wyliczenie jej praw i obowiązków. Czynią to przepisy prawa prasowego

i kodeksów etyki dziennikarskiej. Regulacje prawa prasowego zobowiązują dziennikarzy do „prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk”⁶³, a kodeksy etyki dziennikarskiej wskazują, że dziennikarz formułując własne oceny, nie ma jednak prawa do wymierzania sprawiedliwości bohaterom swoich publikacji⁶⁴.

W art. 10 ust. 1 pr.pr. oczekuje od dziennikarza ponadto pełnienia służby wobec społeczeństwa i państwa. Nie może zatem dziwić określanie dziennikarstwa zawodem misyjnym. Niewątpliwie rzetelna realizacja nałożonych na dziennikarzy obowiązków może być za taką służbę uznana również w zakresie wykonywania prawa do informacji.

⁶³ Zob. art. 6 pr.pr.

⁶⁴ Zob. art. 1, ust. 1 *Kodeksu etyki dziennikarskiej Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich*, pkt III *Dziennikarskiego kodeksu obyczajowego Stowarzyszenia Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej*.

Joanna Taczkowska-Olszewska:

***Standard regulation of the access to information
in the state law order versus exercise
of the right to information by journalists***

The article undertakes the analysis of legal norms regulating access to information in the state law order. A particularly careful study was focused on the status of journalists as performers of the subject law to gain and spread information. According to article 1 of the press law, the press "realizes the right of citizens to reliable information, the openness of public life as well as to social criticism and control". This regulation secures a particular position of the press in the field of information. According to a legislator, the press is a performer of the right to information on behalf of, being authorized by, or substituting for citizens. Thus the press is specially competent to exercise the right to information, which results from the fact of representing of citizens. It is obvious that a journalist realizing a right to information represents (should represent) not a particular interest but all the citizens' one, tending to give them reliable information. So, it seems to be essential, in which circumstances access to information is defined as strict and to what degree provisions of law take into consideration a privileged position of journalists. It is also important what events being regulated by legal norms qualify to gain information and how the qualification may be realized. The article attempts to find answers to the above questions.