

## Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski  
mariuszx@prawo.uni.wroc.pl

# Dekodowanie zwrotów niedookreślonych na przykładzie przepisów nowelizujących ustawę o dostępie do informacji publicznej

## 1. Zasada demokratycznego państwa prawa a ochrona praw jednostki

Do najważniejszych gwarancji z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki należy konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>1</sup>. Na jej treść składają się zarówno elementy o charakterze formalnym, jak i materialnym. W klasycznym formalnym ujęciu chodzi oczywiście o uznanie, że działalność organów państwa może opierać się wyłącznie na prawie. W materialnym zaś, jest to suma wielu wartości i idei, które wyrażone są w różnych postanowieniach Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>2</sup> np. zasadzie suwerenności narodu, sprawiedliwości społecznej, podziale władz, wolności i równości, wybieralności, kadencyjności organów itd. Niezależnie odłączenia w swej treści istoty poszczególnych, odrębnie wyrażonych zasad konstytucyjnych, formuła demokratycznego państwa prawnego

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat tej zasady zob.: M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, Państwo i Prawo 1992, s. 17 i n., tenże: *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17 października 2002, Warszawa 2002, s. 46 i n.

<sup>2</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

staje się również podstawą do zinterpretowania innych wartości, które nie są literalnie wyrażone w tekście ustawy zasadniczej.

W związku z tym istotne znaczenie dla jednostki ma ustalenie, że z klauzuli demokratycznego państwa prawa wynika szereg innych zasad konkretyzujących reguły stanowienia prawa (aspekt formalny). Zalicza się do nich:

- zasada praworządności<sup>3</sup>;
- zasada zaufania obywateli do państwa<sup>4</sup> – wynika z niej obowiązek takiego stanowienia prawa i jego stosowania, by w praktyce nie stawało się swoistą pułapką dla jednostki, która będzie mogła poukładać swoje sprawy w przekonaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz, że jej działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą uznawane przez porządek prawny także w przyszłości;

- zakaz retroakcji<sup>5</sup> – obejmuje zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo powstających, jeżeli reguły te wywołują ujemne (w konsekwencji społeczne) następstwa prawne dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych;

- zasada ochrony praw słusznie nabytych<sup>6</sup> – z której wynika zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym i, która obejmuje dwa elementy: pewność prawa i bezpieczeństwo prawne<sup>7</sup>;

- zasada należytego zabezpieczenia interesów w toku;
- zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) – w przypadku ograniczania lub pozbawiania praw nabytych ustawodawca powinien wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku prywatnego; środki, które zostają wskazane przez ustawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; muszą być niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane, a w szczególności muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela;

- zasady tzw. przyzwoitej legislacji (zasada dostatecznej określoności, zasada dochowania ustawowego trybu stanowienia ustaw, zasada zachowania okresu *vacatio legis*)<sup>8</sup>.

Istnienie pewnych zasad identyfikowanych z prawami jednostki, a nie wymienionych bezpośrednio w tekście Konstytucji, wymagało udzielenia odpowiedzi na pytanie o ich charakter i znaczenie pod kątem ich konstytucyjnej ochrony. Osta-

<sup>3</sup>Np. Wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97; z dnia 20 listopada 1996 r. Sygn. akt K. 27/95.

<sup>4</sup>Np. orzeczenie TK z dnia 8 grudnia 1992 r., sygn. akt (K. 3/92); z 15 grudnia 1992r., sygn. akt K 6/92.

<sup>5</sup>Np. orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990r., sygn. akt K 7/90; z 19 października 1993r., sygn. akt K 14/92.

<sup>6</sup>Np. orzeczenie TK z 30 listopada 1988r., sygn. akt K 1/88; z 11 lutego 1992r., sygn. akt K 14/91.

<sup>7</sup>Np. z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99.

<sup>8</sup>Por. orzecznictwo wskazane w: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. i wprowadzenie M. Zubik, Warszawa 2008, s. 31 i n.

tecznie Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż wartości te należy identyfikować z treścią zasady demokratycznego państwa prawa i to właśnie na tę zasadę może powoływać się jednostka w razie naruszenia gwarantowanych jej konstytucyjnie wolności i praw. Ważne jest jednak podkreślenie, że w razie kwestionowania, w drodze skargi konstytucyjnej, zgodności regulacji prawnej ze standardami demokratycznego państwa prawnego, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne kształtujące treść konkretnych praw podmiotowych<sup>9</sup>, zaś sama zasada państwa prawnego winna służyć jedynie jako wskazówka interpretacyjna<sup>10</sup>.

W konsekwencji Trybunał uznał, że po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>11</sup> zasada państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym<sup>12</sup>.

Uwzględnianie treści zasady demokratycznego państwa prawnego powinno cechować przede wszystkim działalność legislatywy. Tworzące ją organy przedstawicielskie (Sejm i Senat) powinny tak realizować swoje kompetencje, aby z jednej strony zagwarantować realizację i ochronę praw osób, których reprezentują, z drugiej zaś, mieć na względzie sprawne funkcjonowanie organów państwa. Jakość stanowionego prawa jest bowiem nieodłącznie związana ze stworzeniem odpowiednich warunków i procedur dla wykonywania konstytucyjnych uprawnień, ale również wyznaczenia dopuszczalnych działań organów władzy publicznej, które zawsze muszą znajdować oparcie w prawie. Zakres tych drugich wiąże się zawsze z określeniem ograniczeń wolności i praw jednostki, a te mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy.

Zasada wyłączności ustawy polega na przyjęciu, że pewne najważniejsze materie mogą być regulowane tylko w ustawie, akty podustawowe zaś mają jedynie charakter wykonawczy i mogą być wydawane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tradycyjnie do tzw. materii ustawowych zalicza się określenie statusu jednostki w państwie, a przede wszystkim konkretyzacja ograniczeń przysługujących jej wolności oraz praw<sup>13</sup>.

Jednocześnie podkreślić należy, że «w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka, zastrzeżenie wyłącznej ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem możliwości [...] przekazania kom-

<sup>9</sup> Wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114.

<sup>10</sup> Np. orzeczenie TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97.

<sup>11</sup> Trybunał uznał, że nie mamy już do czynienia z tzw. deficytem konstytucyjnym, którego istnienie w okresie transformacji ustrojowej skutkowało koniecznością wydobywania z treści zasady demokratycznego państwa prawnego materialnych praw i wolności. W swojej praktyce orzeczniczej Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadził: Prawo do sądu – K8/91; wolność od eksperymentów medycznych – W 16/92; Prawo do życia – życie jako wartość konstytucyjna K26/96; Prawo do prywatności – K21/96.

<sup>12</sup> Postanowienie TK z 17 lutego 1999 r., sygn. akt Ts 154/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 34.

<sup>13</sup> Na temat wyłączności ustawy zob. szerzej: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 103–117.

petencji normodawczej innemu organowi»<sup>14</sup>. Stanowcze jest również zastrzeżenie, zgodnie z którym specyfika regulacji praw i wolności człowieka i obywatela, na poziomie ustawowym, wymaga oceny pod kątem tego, czy spełnia ona kryterium zupełności<sup>15</sup>.

Zupełność nie oznacza oczywiście, że ustawodawca pozbawiony został możliwości odwoływania się do tzw. «zwrotów niedookreślonych». Jak wskazywał na to wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, samo posłużenie się zwrotami niedookreślonymi nie jest sprzeczne z *«per se»* konstytucyjną zasadą rzetelnej legislacji. (...) Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia dookreśloności przepisów, które takimi zwrotami się posługują, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji. Oczywiście w takiej sytuacji przyjęty mechanizm regulacyjny zwiększa ryzyko sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Jest to kwestia stosowania prawa, a sam zakres konstytucyjnej swobody regulacyjnej ustawodawcy nie zostaje przekroczony»<sup>16</sup>.

Z drugiej jednak strony Trybunał zauważył, że «stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych może stanowić naruszenie Konstytucji (...). Niejasność przepisu uzasadnia stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją zwłaszcza wtedy, gdy jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków, mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków tego rodzaju wadliwości przepisu okażą się niewystarczające»<sup>17</sup>. Ważne też staje się podkreślenie, że niejasne, czy też nieprecyzyjne sformułowanie przepisu powoduje powstanie niepewności «jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, a to istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji»<sup>18</sup>.

Co istotne, większy rygoryzm co do wymogu określoności przepisów Trybunał odnosi przy tym do regulacji wyznaczających status jednostki. W wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził mianowicie, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Uchwała TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U. 5/97.

<sup>15</sup> Zob. np. wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt P. 9/98.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05.

<sup>17</sup> Por. wyroki TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51 oraz 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33

<sup>18</sup> Wyrok z 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05.

<sup>19</sup> Por. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07.

Konkludując, można odwołać się jeszcze do jednego z rozstrzygnięć Trybunału, zgodnie z którym: «każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych»<sup>20</sup>.

Mając na względzie powyższe, konieczne staje się przeprowadzenie analizy wybranych przepisów ustawy z 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>, właśnie pod kątem jakości stanowionego prawa.

## 2. Charakter rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 16 września 2011 r. w sprawie nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

Jednym z najbardziej istotnych elementów związanych z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej jest określenie procedury, która w jasny i czytelny sposób kształtuje całość praw i obowiązków ciążyących na wnioskodawcy i zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. W przeciwnym bowiem razie zawsze będzie dochodzić do powstawania różnego rodzaju komplikacji na płaszczyźnie udostępniania przedmiotowej informacji<sup>22</sup>.

Dzisiaj już wiemy, że sam tryb uchwalania niektórych przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 roku<sup>23</sup> był niekonstytucyjny. Orzekł o tym Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając w sprawie wniosku prezydenta RP. Rozstrzygnięcie to dotyczy wyłącznie jednej kwestii, tj. konstytucyjności art. 5 ust. 1 a ustawy z dnia 16 września, czyli dodanej w trakcie prac w Senacie poprawki wprowadzającej nowe przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej<sup>24</sup>.

Wydaje się jednak, że zasadne byłoby badanie konstytucyjności przepisów tej ustawy w zakresie szerszym niż tylko tym wskazanym wyżej.

<sup>20</sup> Postanowienie TK z 13 czerwca 1994 r. sygn. S 1/94 (OTK ZU w 1994 r., poz. 28).

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 204, poz. 1195.

<sup>22</sup> O ciekawych problemach na płaszczyźnie dostępu do akt sprawy rozpatrywanej przez TK pisze B. Majchrzak, *Dostęp do informacji publicznej zawartej w aktach sprawy rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny*, Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego, nr 2(2) 2011, s. 71 i n.

<sup>23</sup> Ustawa z 6 września 2001 r., Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>24</sup> TK uznał za uzasadniony zarzut Prezydenta, że sposób wprowadzenia przez Senat poprawek narusza art. 121 ust. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 Konstytucji – wyrok TK z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/2011. «Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że w badanej sprawie wystąpiły dalsze ograniczenia zakresu dopuszczalnych poprawek senackich, związane z charakterem ustawy (ustawa nowelizująca) oraz trybem, w jakim procedowano jej uchwalenie (tryb pilny). Oceniana poprawka stanowiła ingerencję w treść ustawy nowelizowanej, dokonaną z pominięciem celu nowelizacji, który uzasadniał rozpatrywanie projektu w trybie pilnym». – Komunikat prasowy zamieszczony na stronie: <http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2010/rozprawy.htm>

Pomijając wątpliwości dotyczące ponownego zastosowania przez ustawodawcę konstrukcji odwrócenia «na poziomie regulacji ustaw zwykłych hierarchii wynikającej z regulacji konstytucyjnej», której skutkiem jest subsydiaryzacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc pozbawienie jej «zdolności twórczego porządkowania ustawodawstwa i dostosowywania go do wymagań konstytucji»<sup>25</sup> w odniesieniu do zasad przyjętych w treści art. 23a ust. 4 i 5 u.d.i.p., warto skoncentrować się na innym z przyjętych w niej postanowieniach.

Jest to rozwiązanie zastosowane w treści art. 23g ust. 9 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem, zobowiązany będzie mógł wydać decyzję o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 23f ust. 2, tzn. wtedy, gdy po jego stronie powstawałby obowiązek opracowywania, w szczególności przetworzenia, informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania oraz dostarczania z nich wyciągów, jeżeli spowodowałyby to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności.

Przepis ten zawiera w swej treści szereg zwrotów istotnych z punktu widzenia stosowania wskazanego wyżej przepisu. Zaliczyć do nich trzeba pojęcia:

- opracowania informacji;
- przetworzenia informacji;
- dostarczania wyciągów;
- podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności.

Żaden z wymienionych terminów, poza samym zdefiniowaniem pojęcia ponownego wykorzystania (art. 23a ust. 1 u.d.i.p.), nie został w ustawie skonkretyzowany. W praktyce więc konieczne staje się ich rekonstruowanie w oparciu o dotychczasową praktykę stosowania u.d.i.p., jak również odwołując się do językowego ich rozumienia.

Wykładnia językowa treści art. 23 f ust. 2 u.d.i.p. pozwala na stwierdzenie, że «opracowanie» zawiera w swej treści działania przyjmujące postać przetworzenia dokumentu, jak również dokonywania z niego wyciągów. Zwrot «w szczególności» oznacza jednak, że w praktyce owe opracowywanie nie wyczerpuje się w postaci czynności wskazanych wyżej, ale może przybierać postać różnorodną, sprowadzającą się do podejmowania przez zobowiązanego nawet tzw. «prostych czynności». Konieczność wykonania owych niezdefiniowanych «czynności» nie wyłącza bowiem skutku w postaci opracowania dokumentu, może jedynie eliminować istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 23g ust. 9, a więc wydania decyzji o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

W najszerszym znaczeniu «opracowanie» będzie pochodną «opracowywania», tzn. dokonywania analizy, koncepcji, a nawet interpretacji. W drugim zaś znaczeniu opracowanie wiąże się z działaniem mającym na celu przygotowanie

<sup>25</sup> Wyrok TK z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08 z odwołaniem się do artykułu A. Goszczyńskiego i A. Rzeplińskiego, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, «Rzeczpospolita» z 9 sierpnia 2001 r.

(np. analizowanie, obrabianie, edytowanie, redagowanie, przerabianie, skracanie, anonimizowanie, przepisywanie, przekształcanie, zestawienie, zbiorcze ujęcie itd.) ostatecznego kształtu – w tym przypadku udostępnianej Informacji. Nie będzie więc błędem przyjęcie, że jakakolwiek czynność polegająca na wprowadzeniu zmiany w treści dokumentu będzie mogła być uznana za jego opracowanie. Z klasycznym opracowaniem będziemy mieli również do czynienia w sytuacji, w której zmiana nośnika wiąże się z modyfikacją elementów składowych treści dokumentu (np. przesłanie dokumentu następuje w pliku Word pozbawionym elementów składowych oryginalnej pieczęci i podpisu osoby go wydającej itd.).

Sam zwrot «przetworzenie informacji publicznej» również nie został w u.d.i.p. zdefiniowany, choć użyto go w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.. Stał się więc na przestrzeni ostatniej dekady przedmiotem wielu rozstrzygnięć organów władzy sądowniczej. W ukształtowanym na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. orzecznictwie sądowym podkreśla się, że z przetworzeniem informacji na gruncie u.d.i.p. mamy do czynienia wtedy, gdy «podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia»<sup>26</sup>. Do szeroko określonych elementów konkretyzujących istotę informacji przetworzonej zalicza się więc konieczność podjęcia przez zobowiązanego «stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych»<sup>27</sup>. Cały ten proces opierać się może nie tylko na dokumentach urzędowych<sup>28</sup>, ale szeregu źródeł, które nie zawsze odpowiadają jego definicji.

Mając na względzie powyższe, wyróżnia się tzw. informację prostą, to jest taką, która istnieje (dotyczy faktów), znajduje się w posiadaniu zobowiązanego i

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 112/07.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Samo pojęcie tych dokumentów również traktowane jest szeroko. Przykładem może być choćby sprawa udostępnienia wytycznych, na których opiera się funkcjonowanie określonych jednostek organizacyjnych, czy funkcjonariuszy publicznych zob. Wyrok z dnia 29 października 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie II SAB/Wa 119/08, zgodnie z którym «Wytyczne wydane w celu ułatwienia inspektorom transportu drogowego stosowania przepisów ustawy o transporcie drogowym podczas dokonywania kontroli zostały sporządzone przez pracownika organu, jako dokument wewnętrzny. Można zatem przyjąć, że dotyczą one realizacji zadań organu. Spełniają zatem przesłanki umożliwiające przyznanie im waloru informacji publicznej (dotyczą sfery faktów, zostały wytworzone w ramach struktury organizacyjnej organu, dotyczą sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie załatwienia sprawy (spraw), etc.), stanowią więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d) i pkt 4 a), będąc rodzajem informacji o sposobie wykładni przez organ przepisów dotyczących prowadzenia postępowań, stanowią dokument urzędowy podlegający udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie (co wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP)»; czy. Wyrok z dnia 11 września 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie II SA/OI 713/09 – «Informacja publiczna to nie tylko dokumenty urzędowe. Są nią np. rachunki wystawione przez zleceniobiorcę za wykonane na rzecz urzędu miasta czynności, mimo że zostały wypisane przez osobę prywatną».

nie wymaga z punktu widzenia udostępnienia działań, które identyfikowalibyśmy z koniecznością jej przetworzenia, lub w ujęciu bardziej pozytywnym: jest to informacja w pełni odpowiadająca żądaniu wnioskodawcy, odnosząca się więc bezpośrednio «do meritum żądania», zawierająca «dane istotne z punktu widzenia pytającego», której dostarczenie wnioskodawcy nie wiąże się z koniecznością podjęcia przez zobowiązanego innych, niż czysto techniczne bądź automatyczne czynności dodatkowych<sup>29</sup>.

W praktyce rozumienie istoty przetworzenia ma bardzo istotne znaczenie. Jeżeli za przetworzenie będziemy uważać jakikolwiek przejaw działania zobowiązanego, choćby polegający na zakreśleniu konkretnych danych osobowych, to każdy wniosek, który dotyczy rozstrzygnięć indywidualnych, bądź innych dokumentów zawierających takie dane, właśnie ze względu na konieczność poddania ich analizie, może być traktowany jako dotyczący innej niż prosta informacji. Nie budzi przecież wątpliwości, że dopiero pełna i gruntowna analiza np. akt sprawy może stać się podstawą udzielenia odpowiedzi, jakie dokumenty i w jakim zakresie mogą stać się przedmiotem dostępu. Nawet jeżeli ingerencja zobowiązanego będzie polegała wyłącznie na ocenie dostępności, to przecież ma charakter analityczny, a nie typowo automatyczny.

Oczywiście złożoność problematyki «informacji przetworzonej» powoduje, że w niektórych sytuacjach informację taką tworzy suma informacji prostych. Zdarzają się więc sytuacje, w których «(...) ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej, nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego»<sup>30</sup>.

Na tym tle pojawia się szereg pytań związanych ze sposobem interpretacji postanowień art. 23 f ust. 2.

---

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt II SAB/Bk 7/08. W innym orzeczeniu wskazuje się jednocześnie, że «informacja publiczna przetworzona wskazana w art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Jednak ze względu na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia konkretnych analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (tak NSA w wyroku z dnia 17 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1347/05 LEX nr 281369). W sytuacji gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentów żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia, w szczególności gdy jest to połączone z zaangażowaniem znacznych środków osobowych i finansowych», Wyrok WSA w Olsztynie z 25 lutego 2010, sygn. akt II SA/Ol 991/09.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05.



Po pierwsze, jeżeli samo pojęcie przetworzenia – nawiązując do ukształtowanej, choć przecież niejednolitej wykładni sądów administracyjnych – wiąże się z koniecznością dokonywania czynności przekraczających «proste czynności», jak interpretować konieczność wykazywania przez zobowiązanego, że nie mamy do czynienia z sytuacją, w której owe przetworzenie nie przekracza «prostych czynności»? W wypracowanym przez sądy modelu identyfikacji przetworzenia informacji owo przetworzenie zawsze wiąże się z koniecznością wykonania czynności, które wykraczają poza ramy tzw. «prostych czynności».

Po drugie, dlaczego uzyskanie informacji przetworzonej w celu «ponownego wykorzystania» w rozumieniu art. 23a ust. 1 u.d.i.p., nie wymaga wykazania «szczególnie istotnego interesu publicznego», o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. i którego istnienie w sprawie warunkuje udostępnienie takiej informacji w ramach procedury określonej w rozdziale I u.d.i.p.

Po trzecie wreszcie, można się w ogóle zastanawiać nad zasadnością odwoływania się do pojęcia «informacji przetworzonej», w sytuacji, w której ustawodawca posługuje się pojęciem «opracowywanie».

Na żadne z tych pytań nie uzyskujemy odpowiedzi, brak jest też jasnych kryteriów, które mogłyby posłużyć w celu wyeliminowania powstających wątpliwości.

Ciekawe są też konsekwencje odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia «dostarczania wyciągów». Wyciąg to nie kopia, odpis i nie ksero, ani zestawienie oraz wykaz. Można też założyć, że nie jest to przetworzenie, choć w sumie decydujące znaczenie może mieć skala materiałów będących podstawą dla «dostarczenia wyciągu» i czynności, które musiałby do jego wytworzenia poczynić zobowiązany.

Wyciąg w najbardziej optymalnym tego słowa znaczeniu – to uproszczona i skrócona forma dokumentu urzędowego, zawierająca jednak określone elementy składowe, potwierdzające najczęściej dokonanie określonej czynności przez konkretną osobę (podmiot), posiadanie uprawnień, doprowadzenie do określonego skutku prawnego itd. W zakresie wymaganym przez przepisy prawa wyciągi zawierają więc minimalnie określone elementy treści, których źródłem jest oryginalny i pełny dokument urzędowy. O ile odpis lub ksero tworzą niejako kalkę oryginału, o tyle wyciąg ma inną treść i postać, niż dokument oryginalny, choć w praktyce zawsze urzędowy. Z odpisem mamy bowiem do czynienia wtedy, gdy otrzymujemy dokument wiernie odpowiadający treści oryginału<sup>31</sup>.

Jeżeli weźmiemy jednak potoczne rozumienie wyciągu, to zakres ewentualnych działań zobowiązanego jest jeszcze szerszy. W szerokim tego słowa znaczeniu wyciąg utożsamia się bowiem z dokonywaniem skrótów, streszczaniem, zawężaniem, czy wreszcie dążeniem do minimalistycznego ujęcia tematu.

<sup>31</sup> «Odpisem w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego, w tym odpisem orzeczenia w rozumieniu art. 140 k.p.c., jest dokument wiernie odzwierciedlający treść oryginału orzeczenia albo jego kopia. Dokument ten nie musi być uwierzytelniony lub poświadczony za zgodność». – Postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt III CK 369/05.

W praktyce więc, wyciąg może mieć wiele różnych znaczeń. Oczywiście, w pewnych sytuacjach prawodawca sam odwołuje się do tego pojęcia, ale sposób i zakres odwołań jest w oczywisty sposób różny. Istniejące odwołania do pojęcia «wyciągu» mają charakter urzędowy i wskazują na sytuacje, w których dopuszcza się możliwość (bądź konkretyzuje obowiązek) posługiwania przez określony podmiot właśnie dokumentem w postaci wyciągu. Konstrukcja sporządzania takiego dokumentu (jego szablon) jest też w odpowiedni sposób zdefiniowany.

Ustawodawca w żaden sposób nie skonkretyzował pojęcia «wyciągu» na płaszczyźnie udostępniania informacji publicznej. W zasadzie trudno ze względu na treść art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. zakładać możliwość sporządzania wyciągu w postaci dokumentu odpowiadajacemu temu, który wykorzystywany jest w celu realizacji określonych czynności administracyjno-prawnych. Trudno też zakładać, że stanowi on jakąkolwiek formę dokumentu prostego, a nie identyfikowanego z koniecznością przetworzenia informacji, w sytuacji, w której zainteresowany występuje na podstawie u.d.i.p. a nie przepisów właściwej procedury, w której bierze udział na prawach strony (lub wcześniej miał taki charakter). W konsekwencji trudno więc w ogóle ustalić potencjalne «wykorzystanie» tej instytucji udostępnienia, choć, z drugiej strony, możliwa jest interpretacja, zgodnie z którą uprawniony na podstawie u.d.i.p. dysponuje prawem żądania dostarczenia mu wyciągów z dokumentów, o ile nie spowoduje to konieczności podjęcia przez zobowiązanego działań «przekraczających zwykle czynności». Można się zastanawiać, czy organy i podmioty na co dzień sporządzające wyciągi będą w związku z tym mogły powoływać się na treść art. 23 f ust. 2 u.d.i.p. Dla nich na pewno samo sporządzenie takiego wyciągu będzie prostą, codzienną i niejako automatyczną czynnością.

Brak ustawowej definicji pojęcia «opracowywania», «przetworzenia», jak również «dostarczania wyciągów» nie byłby tak widoczny, gdyby w przepisach u.d.i.p. dokonano konkretyzacji, jakie działania podejmowane przez zobowiązanego nie powinny być identyfikowane z tzw. prostymi czynnościami» (tzw. definicja negatywna).

Zdefiniowanie tzw. «prostych czynności» będzie, niewątpliwie, jednym z pierwszych wyzwań stojących przed organami odwoławczymi i sądami administracyjnymi. Wydaje się, że w największym stopniu wykorzystane zostaną doświadczenia towarzyszące praktyce udostępniania przetworzonej informacji publicznej, w ramach której organy rozstrzygające koncentrowały się na kwestiach ustalenia, w jakiej sytuacji czynności podjęte przez zobowiązanego mogą być zaklasyfikowane jako przetworzenie informacji publicznej. Z drugiej jednak strony, warto zauważyć, że sposób sformułowania art. 23 f ust. 2 będzie wymagał nowego spojrzenia ze względu na fakt, że przetworzenie nie konsumuje opracowania dokumentu.

Tego elementu nie można przecież ustalić, odwołując się do jego rozumienia w języku naturalnym (języku polskim). Powstaje tu też istotne pytanie, według jakich wzorców ma być oceniana owa zależność wydawania decyzji w odniesieniu do «prostych czynności»? Warto się tu też zastanowić, czy wzorcem oceny prze-

kroczenia granic «prostych czynności» jest tylko treść normy prawnej, czy również wzorce pozaprawne, choć już dziś można stwierdzić, że termin ten ma charakter wieloznaczny i trudny, tym samym, do precyzyjnego dookreślenia.

Już choćby wskazane wyżej wątpliwości pokazują, że kryterium «prostych czynności» jest nieostre i w nadmiernie elastyczny sposób determinuje sposób i zakres działania zobowiązanego.

## Zakończenie

W świetle powyższego uprawnione jest stwierdzenie, że przesłanki istotne z punktu widzenia realizacji prawa (ale i też obowiązku zobowiązanego) nie zostały w sposób jednoznaczny ustalone (skonkretyzowane) przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej, trudno też ich konkretyzacji doszukać się w przepisach wcześniej obowiązującej u.d.i.p. Użyte pojęcia są niedookreślone, w dużym stopniu niejasne i niosące za sobą poważne ryzyko trudności interpretacyjnych w procesie stosowania ustawy. Można mieć też wątpliwości, czy treść art. 23 f ust. 2 u.d.i.p. jest zgodna z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji). Maksymalna określoność prawa jest w tym przypadku bezwzględnie konieczna z uwagi na konsekwencje rozszerzającego interpretowania kryteriów wydania decyzji o odmowie na podstawie art. 23g ust. 9 u.d.i.p..

Zakładając konieczność stosowania obowiązujących przepisów, można zastanawiać się nad ewentualnymi konsekwencjami zarówno dla uprawnionych, jak i zobowiązanych na płaszczyźnie sprecyzowania pojęć niedookreślonych, użytych przez ustawodawcę.

Można przypuszczać, że jedynym właściwym rozwiązaniem będzie drobiazgowo rozpatrywanie każdej sprawy z osobna, w szczególności pod kątem oceny zakresu faktycznych działań, które musiałby podjąć zobowiązany w ramach procedury przygotowania informacji. Wtedy też stanie się możliwe udzielenie odpowiedzi na to czy rzeczywiście musi on opracowywać posiadane informacje i czy rzeczywiście owo «opracowanie», «przetwarzanie», czy wreszcie «dostarczanie wyciągów» będzie działaniem przekraczającym tzw. «proste czynności». Podstawowym pozostaje też pytanie, według jakiej wiedzy i doświadczeń dokonywać się będzie weryfikacji tego, czy określone działania przekraczają tzw. «proste czynności»? Obawiam się, że wypracowanie tych standardów w odniesieniu do specyfiki zobowiązanego na podstawie u.d.i.p. jest wyzwaniem, które może spowodować szereg różnego rodzaju kolizji. Z tego też względu o wiele bardziej optymalne byłoby wprowadzenie do u.d.i.p. rozwiązania, które zawierałoby minimum treści pozwalającej eliminować powstawanie spornych interpretacji.

## Маріуш Яблоньскі

Вроцлавський університет  
mariuszx@prawo.uni.wroc.pl

# Пояснення норм на прикладі змін до Закону «Про доступ до публічної інформації»

## 1. Принципи демократичної держави та охорона прав людини

До найважливіших гарантій з точки зору охорони людських прав і свобод належить конституційний принцип демократичної правової держави<sup>1</sup>. Цей принцип містить як формальні, так і матеріальні складники. У класичному формальному розумінні йдеться, ясна річ, про утвердження того, що діяльність державних органів має відбуватися виключно на правових засадах. Натомість у матеріальному – це сума багатьох значень і чинників, виражених у чисельних (відмінних одне від одного) положеннях Конституції РП від 2 квітня 1997 року<sup>2</sup>, таких як принцип національного суверенітету, соціальної справедливості, поділу влади, свобод і рівності, свободи вибору, строку повноважень тих чи інших органів і т. д. Модель демократичної держави, незалежно від змісту окремих конституційних принципів, що містяться у її складі, є також підставою для інтерпретації інших цінностей, котрі буквально не прописані у змісті Основного Закону.

<sup>1</sup> Див. детальніше: M. Wyrzykowski. Zasada demokratycznego państwa prawnego // Zasady podstawowe polskiej konstytucji / ред. W. Sokolewicz. – Warszawa, 1998; K. Działocha. Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP // Państwo i Prawo. – 1992. – с. 17 і далі, його ж: O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie, 17 października 2002. – Warszawa, 2002. – с. 46 і далі.

<sup>2</sup> Konstytucja RP від 2 квітня 1997 р. // Dziennik Ustaw. – № 78. – п. 483 з подальш. змін.

У зв'язку з цим важливим для людини є зрозуміти, що із самої моделі демократичної держави виникає цілий ряд інших уточнювальних право принципів (формальний аспект). До них зокрема зараховуються:

- принцип верховенства права<sup>3</sup>;
- принцип довіри громадян до своєї держави<sup>4</sup> – із нього виникає обов'язок такої правотворчості і застосування права на практиці, які б не стали для людини пасткою й сприяли її довірі до інституту права, не наражали б на ті чи інші юридичні наслідки або дії, котрих фізична особа не може передбачити в момент ухвалення рішення, щоб ця людина була переконана в тому, що її правові дії матимуть такий самий відгук у правовій системі загалом;

- заборона зворотної сили законів<sup>5</sup> – охоплює також заборону творення тимчасових норм, за допомогою яких окреслюються правовідносини, що виникають на підставі попередніх норм, але тривають у період набуття новими нормами чинності, особливо якщо ці норми викликають негативні правові, а отже і суспільні наслідки для юридичної безпеки і вшанування вже набутих прав;

- принцип охорони належних прав<sup>6</sup> – із якого виникає заборона скасування чи обмеження судом суб'єктивних прав як фізичних, так і юридичних осіб, ця заборона має в собі 2 елементи: правову стабільність і безпеку<sup>7</sup>;

- принцип належного забезпечення інтересів сторін у ході процесу;
- принцип пропорційності (заборона надмірного втручання) – діє у випадку обмеження або позбавлення набутих прав, коли законодавець повинен зважити приватну і суспільну користь, тобто прописувати норму так, щоб охорона суспільної користі не викликала надмірної приватної шкоди; при цьому способи, установлені законодавцем, мають спрямовуватися на реалізацію поставленої мети; обов'язково забезпечувати інтереси відповідної сторони і, що важливо, не переобтяжувати громадянина;

- принципи т.зв. відповідного законодавства (зокрема принцип точного визначення, принцип дотримання нормативного режиму регулювання, принцип збереження часу «vacatio legis»)<sup>8</sup>.

Наявність певних принципів, що регулюють права людини, але не згаданих безпосередньо в тексті Конституції, передбачала відповідний коментар

<sup>3</sup> Див., напр., Вирок ТК від 25 травня 1998 р. // Sygnatura akt Ustawy 19/97/, 20 листопада 1996 р. і Sygn. akt K. 27/95.

<sup>4</sup> Див., напр., вирок ТК від 8 грудня 1992 р. // Sygn. akt (K. 3/92); від 15 грудня 1992 р., Sygn. akt K 6/92.

<sup>5</sup> Див., напр., вирок ТК від 22 серпня 1990 р. // Sygn. akt K 7/90; від 19 жовтня 1993 р., Sygn. akt K 14/92.

<sup>6</sup> Див., напр., вирок ТК від 30 листопада 1988 р. // Sygn. akt K 1/88; від 11 лютого 1992 р., Sygn. akt K 14/91.

<sup>7</sup> Див., напр., вирок від 31 січня 2001 р., Sygn. akt P. 4/99.

<sup>8</sup> Пор.: Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów / ред. М. Zubik. – Warszawa, 2008. – с. 31 і далі.

щодо їх ролі і характеру в контексті конституційного захисту цих прав. У цьому питанні Конституційний Трибунал вирішив, що ці принципи слід розуміти як складники загальних засад демократичної правової держави, а звернення до них можливе у випадку порушення гарантованих Конституцією прав і свобод громадян. Варто, однак, підкреслити, що у випадках розгляду запиту на конституційність юридичного регулювання і його відповідність до загальноприйнятих принципів демократичної держави, підставою для перевірки на конституційність повинні бути передусім окремі норми, що формують склад суб'єктивних прав<sup>9</sup>, натомість самі засади правової держави повинні бути тільки вказівкою на спосіб тлумачення норми<sup>10</sup>.

Урешті-решт, Трибунал визнав, що після набуття чинності Конституцією РП від 2 квітня 1997 року<sup>11</sup> загальноприйняті принципи правової держави не є окремим самостійним джерелом конституційних прав або свобод суб'єктивного характеру<sup>12</sup>.

Урахування змісту згаданих принципів демократичної держави відрізняє передусім діяльність органів законодавчої влади. Представницькі органи типу Сенату і Сейму, що презентують цю гілку влади, повинні виконувати свою діяльність таким чином, щоб, з одного боку, гарантувати реалізацію й охорону прав осіб, які її обирають, а з іншого – дбати про правильне функціонування державних органів. Адже якість новоствореного права невідривно пов'язана зі створенням відповідних умов і процедур для виконання конституційних повноважень, а також для встановлення допустимої межі такої діяльності державних органів, котра повинна спиратися на юридичні норми. Сфера цієї діяльності завжди пов'язана зі встановленням обмежень прав і свобод громадян, останні ж визначаються лише на законодавчому рівні.

Принцип винятковості закону полягає на прийнятті того, що певні найважливіші явища можуть регулюватися лише законом, натомість підзаконні нормативно-правові акти мають тільки виконавчий характер і можуть ухвалюватися виключно на підставі окремого доручення, яке міститься в законі, з метою його виконання. За традицією, до т.зв. законодавчого тіла входить визначення статусу громадянина у державі, передусім конкретизація обмежень у належних йому правах і свободах<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Вирок ТК від 23 листопада 1998 р. // Sygn. akt SK 7/98, ОТК ZU № 7/1998, п. 114.

<sup>10</sup> Див., напр., вирок ТК від 9 червня 1998 р. // Sygn. akt K 28/97.

<sup>11</sup> Трибунал ухвалив, що ми уже не маємо справи з конституційним дефіцитом, який існував за часів трансформації державного устрою і внаслідок якого виникала необхідність «діставати» фактичні права і свободи зі змісту загальноприйнятих принципів демократичної правової держави. Трибунал виключив ці принципи зі своєї судової практики (див. право на суд – K8/91; право свободи від участі в медичних експериментах – W 16/92; право на життя – життя як конституційна цінність K26/96; право на інтимне життя – K21/96).

<sup>12</sup> Постанова ТК від 17 лютого 1999 р. // Sygn. akt Ts 154/98, ОТК ZU № 2/1999, п. 34.

<sup>13</sup> Питання винятковості закону див. детальніше: K. Wojtyczek. Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP. – Zakamycze, 1999. – с. 103–117.

Варто також підкреслити, що «у питанні прав і свобод людини застереження виняткової ролі закону щодо їх врегулювання чи обмеження слід розуміти дослівно, тут не існує жодної можливості [...] передачі повноважень іншому законотворчому органу»<sup>14</sup>. Важливим є також застереження, відповідно до якого специфіка регулювання прав і свобод людини та громадянина на законодавчому рівні вимагає оцінки того, чи відповідає вона критерію повноти<sup>15</sup>.

Щоправда, повнота не означає, що законодавець позбавлений можливості звернення до т.зв. «неточних визначень». Як неодноразово зазначає Конституційний Трибунал, саме оперування неточними визначеннями не суперечить «конституційному принципу сумлінного законотворення» (...) А застосування неточних визначень є навіть традиційним законодавчим прийомом, котрий не викликає зауважень з точки зору «довизначення» норм, які такими дефініціями послуговуються, якщо при цьому дотримано всіх процедур з їх наповнення реальним змістом. Таку гарантію дають судові рішення, що обґрунтовані й ухвалені після проведення процесів згідно з усіма процедурами. Ясна річ, що в цій ситуації прийнятий механізм регулювання збільшує ризик спорів і сумніву в тлумаченнях. Крім того, виникає і питання застосування права, однак обсяг конституційно наданої законодавцю свободи регулювання при цьому не надуживається»<sup>16</sup>.

З іншого боку, Трибунал зауважує, що «прописування норм незрозумілих або багатозначних може бути порушенням Конституції» (...). Адже незрозумілість норми є аргументом до її невідповідності Конституції, особливо тоді, коли вона настільки глибока, що усунути розбіжності у її змісті не вдається навіть за допомогою звичайних засобів, що мають на меті ліквідацію неоднозначностей правозастосування. Позбавлення ж певної норми чинності через її незрозумілість слід розуміти як крайній захід, до якого вдаються лише тоді, коли інші методи усунення наслідків такого виду нормативних вад виявилися недостатніми<sup>17</sup>. Варто також зазначити, що неточне або неясне формулювання норми викликає невпевненість «її адресатів щодо належних їм прав та обов'язків, а також створює широке поле свободи діям правоохоронних органів, що досить суттєво збільшує ризик безпідставного вживання санкцій»<sup>18</sup>.

Що цікаво, більш суворий підхід до дотримання точності норм Конституційний Трибунал має відносно регулювання статусу особи. Скажімо, у рішенні від 30 жовтня 2001 р. (К 33/00) він зазначає, що норма, котра регулює права або обов'язки, повинна бути так прописана, щоб була можливість однозначно встановити, хто, коли і як цій нормі підлягає, і щоб тлумачення й

<sup>14</sup> Постанова ТК від 19 травня 1998 р. // Sygn. akt U. 5/97.

<sup>15</sup> Див., напр., вирок ТК від 11 травня 1999 р. // Sygn. akt P. 9/98.

<sup>16</sup> Вирок ТК від 8 травня 2006 р. // Ssygn. akt P 18/05.

<sup>17</sup> Пор. вирокі ТК: від 21 березня 2001 р. // Sygn. K 24/00, ОТК ZU № 3/2001, п. 51 та від 22 травня 2002 р. // Sygn. K 6/02, ОТК ZU № 3/A/2002, п. 33

<sup>18</sup> Вирок від 12 вересня 2005 р. // Sygn. akt SK 13/05.

застосування норми було однозначне<sup>19</sup>. Підсумовуючи, пригадаємо ще одне рішення Трибуналу, за яким: «кожне правове регулювання, що має характер закону і надає державному органу право втручатися у сферу прав і свобод громадян, повинно відповідати вимозі однозначної дефініції. Під останньою слід розуміти точне визначення допустимого поля втручання, а також шлях, яким суб'єкт, обмежений у своїх правах і свободах, може боротися проти необґрунтованих порушень особистих благ»<sup>20</sup>.

Беручи до уваги все вищезазначене, вбачаємо потребу проаналізувати деякі норми Закону від 16 вересня 2011 року «Про зміни в Законі «Про доступ до публічної інформації», а також у деяких інших законах<sup>21</sup>, з точки зору власне якості новоствореного права.

## 2. Роль рішень, ухвалених Законом від 16 вересня 2011 р. щодо змін до Закону «Про доступ до публічної інформації»

Одним з найважливіших чинників, пов'язаних з реалізацією права доступу до публічної інформації, є визначення процедури, що ясно й зрозуміло формулює цілісність прав та обов'язків, які тяжіють над заявником і зобов'язують його до оприлюднення публічної інформації. Тому що інакше можуть виникати різноманітні ускладнення саме на ґрунті останнього<sup>22</sup>.

Наразі ми вже знаємо, що сам шлях прийняття деяких норм Закону від 16 вересня 2011 року<sup>23</sup> був неконституційний. Про це заявив Конституційний Трибунал, оголошуючи рішення у справі за запитом Президента РП. Рішення стосувалося єдиного питання, зокрема конституційності ст. 5 Положення Закону № 1 та Закону від 16 вересня, тобто змін, доданих під час роботи Сенату, що вводили нові умови до обмеження доступу до публічної інформації<sup>24</sup>.

Однак вважаємо, що варто вивчити конституційність норм цього Закону у ширшому, аніж зазначений, контексті.

<sup>19</sup> Пор. вирок ТК від 13 березня 2007 р. // Sygn. akt K 8/07.

<sup>20</sup> Постанова ТК від 13 червня 1994 р. // Sygn. S 1/94 (OTK ZU в 1994 р., п. 28).

<sup>21</sup> Dziennik Ustaw. – № 204. – п. 1195.

<sup>22</sup> Цікаво про проблеми на ґрунті доступу до актів справи, що розглядалася Конституційним Трибуналом, пише В. Majchrzak: Dostęp do informacji publicznej zawartej w aktach sprawy rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny // Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego. – № 2(2). – 2011. – с. 71 і далі.

<sup>23</sup> Закон від 6 вересня 2001 р. // Dziennik Ustaw. – № 112. – п. 1198 з подальш.зм.

<sup>24</sup> КТ визнав закиди Президента щодо порушення ст. 121 Пол. 2 під час введення Сенатом змін Конституції слухними, посилаючись на ст. 118 Пол. 1 самої Конституції – вирок ТК від 18 квітня 2012 р. // Sygn. akt K 33/2011. «Крім того, Трибунал звернув увагу на те, що в аналізованій справі виникли додаткові обмеження обсягу допустимих змін, впроваджуваних Сенатом, що пов'язані з характером закону (Закон «Про зміни») і шляхом введення цих змін (процедура негайного набуття чинності). Досліджувані зміни були втручанням у зміст Закону «Про зміни», їх уведення відбулося без урахування мети врегулювання, а тільки з метою надання їм негайної обов'язковості» (Див. прецедент // <http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2010/rozprawy.htm>)



Не розглядаючи тут сумнівності повторного використання законодавцем прийому повернення «на рівні регулювання звичайними законами правової залежності, що виникає з конституційного регулювання», унаслідок чого виникла субсидіаризація Закону «Про доступ до публічної інформації» (далі – ЗДПІ) і, отже, позбавлення законодавця «можливості творчого конструювання законів і дотримання ним конституційних вимог»<sup>25</sup> відповідно до принципів, ухвалених у ст. 23а Пол. 4 і 5 ЗДПІ, ми зосередимося на одній з ухвалених, але іншій Постанові.

Ідеться про рішення, прийняте щодо змісту ст. 23g Пол. 9 Закону. Згідно з ним, зобов'язаний зможе ухвалювати рішення про відмову від повторного використання публічної інформації у ситуації, про яку мова у ст. 23f Пол. 2, тобто тоді, коли він мав би бути зобов'язаний до обробки й перетворення публічної інформації з метою її повторного використання, представлення витягів з обробки; тоді, коли б це викликало непропорційно велику, ніж традиційна, кількість простих дій.

Ця зміна містить також ряд важливих з точки зору застосування згаданої норми понять. Ідеться зокрема про поняття:

- обробки інформації;
- перетворення інформації;
- представлення витягів;
- ужиття непропорційно великої до традиційної кількості простих заходів.

Жодна з названих дефініцій, крім власне визначення повторного використання (ст. 23а Пол. 1 ЗДПІ), не була уточнена в Законі. Отже, на практиці виникає нагальна потреба їх реконструкції на підставі попереднього досвіду застосування ЗДПІ, у тому числі на основі їх мовного значення.

Мовне пояснення змісту ст. 23f Пол. 2 ЗДПІ дозволяє зробити висновок, що слово обробка називає дії, які полягають у перетворенні документа, у тому числі й написанні витягу з нього. Вираз «зокрема» означає, однак, що на практиці звичайна обробка не обмежується згаданими вище діями, а може урізноманітнюватися настільки, що зобов'язаний змушений вживати т.зв. простих заходів. Необхідність виконання цих не до кінця зрозумілих дій не виключає й самої обробки документа, може, щоправда, виключати наявність будь-яких передумов до прийняття рішення, зазначеного у ст. 23g Пол. 9, тобто прийняття рішення про відмову від повторного використання публічної інформації.

Згідно із широким значенням слова обробка, похідним до нього буде оброблення, тобто здійснення аналізу, укладення теорії, пояснення. Інше значення слова обробка пов'язує його з діяльністю, спрямованою на підготовку (напр., аналіз, обробка, виправлення, редагування, переробка, скорочення, надання посилань, надання анонімності, переписування, зіставлення, уза-

<sup>25</sup> Рішення КТ від 15 жовтня 2009 р. // Sygn. akt K 26/08 з посиланням на статтю А. Гошчинського та А. Желліньського «Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji» // Rzeczpospolita. – 9 серпня. – 2001 р.

гальнення і т.д.) вихідної форми, тут – публічної інформації. Отже, ми не помилимося, якщо назвемо обробкою будь-яку дію, котра полягає у введенні змін до змісту документа. Також з класичною обробкою ми стикаємося в ситуації, коли зміна носія інформації пов'язана зі зміною складників змісту (скажімо, надсилаючи Word-івський файл без таких складових, як оригінальна печатка чи аутентичний підпис автора документа і под.).

Сам вираз «перетворення публічної інформації» також не був чітко окреслений у ЗДПІ, хоч і вживається у змісті ст. 3 Пол. 1 п. 1 цього Закону. У зв'язку з цим цей вираз за останню декаду став предметом багатьох рішень органів судової влади. Так, у сформованому на підставі ст. 3 Пол. 1 п. 1 ЗДПІ судочинстві підкреслено, що ми маємо справу з перетворенням інформації на базі ЗДПІ тільки тоді, коли «суб'єкт, зобов'язаний надати публічну інформацію, не володіє нею у день надходження запиту, а оприлюднення цієї інформації вимагає додаткових дій, як-то звернення до первинної інформації, внаслідок чого створення бажаного документа передбачатиме її перетворення»<sup>26</sup>. Сутність перетвореної інформації можна уточнити з допомогою таких багатозначних елементів, як необхідність уживання зобов'язаним «відповідного аналізу, розрахунків, порівняння статистичних даних, на отримання яких використано особисті зв'язки чи фінансові кошти»<sup>27</sup>. Увесь процес може при цьому спиратися не лише на адміністративно-канцелярську документацію<sup>28</sup>, а й на ряд інших джерел, що не обов'язково узгоджуються з його дефініцією.

Таким чином, можна виділити просту інформацію – таку, що існує (і стосується конкретних фактів) у зобов'язаного й не вимагає для її надання жодних дій, котрі б пов'язувалися з необхідністю її перетворення, по-іншому і більш позитивно, – це така інформація, котра цілком відповідає вимогам

<sup>26</sup> Рішення Воєводського Адміністративного суду у Варшаві від 27 червня 2007 р. // Sygn. akt II SA/Wa 112/07.

<sup>27</sup> Там само.

<sup>28</sup> Саме поняття цих документів також розуміють досить широко. Для прикладу можемо згадати хоча б справу оприлюднення настанов, за якими мають функціонувати певні організації чи держслужбовці (Див: Рішення від 29 жовтня 2008 р., винесене Воєводським Адміністративним судом у Варшаві // II SAB/Wa 119/08; згідно з ним, «Настанови, видані з метою полегшення застосування норм Закону «Про дорожній транспорт» під час здійснення контролю, були написані працівником контрольного органу і мали вигляд внутрішнього документа. Отже, можна припустити, що ці настанови стосуються виконання завдань конкретного органу, відтак вони підпадають під категорію «публічної інформації», адже стосуються реальних подій, були створені в рамках організації того чи іншого органу, містять інформацію про шляхи полегшення справи (справ) тощо. Унаслідок цього їх можна вважати, відповідно до ст. 1 Пол. 1 Закону «Про доступ до публічної інформації», інформаціями про державні справи, а відповідно до ст. 6 Пол. 1 п. 3d і п. 4 а – офіційно-діловим канцелярським документом, котрий підлягає оприлюдненню за правилами, визначеними в законі (чит. інструкцію у ст. 61 Конституції РП), тому такий документ є видом інформації про спосіб тлумачення певним органом норм провадження справ»; чи рішення від 11 вересня 2009 р., ухвалене Воєводським Адміністративним судом у м. Ольштин // II SA/OI 713/09: «публічна інформація – це не тільки адміністративно-канцелярські документи, а й, наприклад, рахунки, виставлені підрядником за виконання для міської адміністрації певних дій, незважаючи на те, що виставлені вони фізичною особою».

замовника, безпосередньо стосується «суті запиту», містить «дані, важливі для замовника», і надання її не пов'язане з потребою вживати зобов'язаним якихось інших заходів, ніж чисто технічні чи автоматичні<sup>29</sup>.

Розуміння сутності перетворення має на практиці дуже важливе значення. Якщо перетворенням ми називатимемо будь-який вияв діяльності зобов'язаного, навіть такий, що полягає у викресленні особистих даних, то кожний запит щодо рішень за окремими особами чи інших документів, які містять дані цих осіб, може вже розумітись як діяльність по відношенню до непростой інформації, власне через необхідність аналізу документів. Адже не викликає сумніву факт, що тільки повний та обґрунтований аналіз, скажімо, актів у справі, може бути підставою для відповіді на питання, які документи і в якому обсязі можуть бути оприлюднені. Навіть якщо втручання зобов'язаного полягатиме виключно в оцінці доступності інформації, то й ця оцінка є процесом аналітичним, а не автоматичним.

Ясна річ, складність проблеми перетвореної інформації викликає те, що в деяких ситуаціях такою інформацією є сума простих даних. Трапляються, наприклад, ситуації, коли «(...) беручи до уваги зміст запиту, надання замовнику конкретної публічної інформації навіть простого характеру пов'язане з необхідністю проведення відповідного аналізу, порівняння, зроблення витягів з документів, усунення даних, що захищаються законом. Ці дії й перетворюють просту інформацію на перетворену, і вже її оприлюднення буде пов'язане з потребою надання доказів її важливості для суспільства»<sup>30</sup>.

У зв'язку з вищевикладеним з'являється ціла низка питань про шляхи пояснення норм у ст. 23f Пол. 2.

По-перше, якщо саме поняття перетворення, згідно з установленим, хоч і неоднозначним, тлумаченням адміністративних судів, передбачає виконання дій, які виходять за рамки простих, яким чином ми повинні пояснити обов'язок доведення зобов'язаним, що цей конкретний випадок не є таким, який виходить поза межі славнозвісних простих заходів? У розробленій су-

<sup>29</sup> Рішення ВАС у м. Бялисток від 27 березня 2008 р. // Sygn. akt II SAB/Bk 7/08. В іншому рішенні читаємо водночас, що «публічна перетворена інформація, згадана у ст. 3 Пол. 1 п. 1 Закону «Про доступ до публічної інформації» – це така інформація, яка складається з певної суми т. зв. простої публічної інформації, доступної без надання доказів її важливості для суспільства. Однак враховуючи зміст запиту, надання замовнику конкретної публічної інформації навіть простого характеру може передбачати здійснення її аналізу, виконання зіставлень, усунення даних, що оберігаються законом. Ці дії й перетворюють просту інформацію на перетворену, і вже її оприлюднення буде пов'язане з потребою надання доказів її важливості для (див.: Державний Адміністративний суд і рішення від 17 жовтня 2006 р. // Sygn. akt I OSK 1347/05 LEX № 281369). У випадку, коли суб'єкт, зобов'язаний поділитися публічною інформацією, не має її у готовому вигляді в день надходження запиту, а її оприлюднення вимагає вжиття додаткових заходів типу, наприклад, звернення до первинної інформації, тоді оформлення бажаного документа вже свідчитиме про процес перетворення інформації, особливо коли це вимагає використання певних особистих зв'язків чи фінансових коштів» // Рішення ВАС у м. Ольштин від 25 лютого 2010 // Sygn. akt II SA/OI 991/09.

<sup>30</sup> Вирок ДАС від 17 жовтня 2006 р. // Sygn. akt I OSK 1347/05.

дами моделі визначення перетворень інформації останнє завжди пов'язане з потребою вживати заходів, складніших за «прості».

По-друге, чому одержання перетвореної інформації з метою «повторного використання», за статтею 23а Пол. 1 ЗДП, не вимагає доведення її «особливо важливого інтересу для суспільства», про який своєю чергою йдеться у ст. 3 Пол. 1 п. 1 ЗДП і наявність якого в тій чи іншій справі визначає процедуру оприлюднення інформації відповідно до Розділу I ЗДП.

Нарешті, по-третє, можна замислитися над аргументованістю звернення до поняття «перетворена інформація» у ситуації, коли законодавець оперує при цьому поняттям «обробка».

На жодне з цих питань немає відповіді, як теж немає зрозумілих критеріїв, котрі б дозволили виключити будь-які сумніви.

Цікавими є також наслідки використання законодавцем поняття «надання витягів». Витяг – це не механічна чи ручна копія або ксерокс документа, ані зіставлення чи список. Припускаємо, що це й не перетворення, хоч загалом вирішальне значення може тут мати обсяг матеріалів, котрі є базою для «надання витягів», і власне дії, які має виконати зобов'язаний для їх оформлення.

Витяг у найбільш універсальному значенні цього слова є спрощеною і скороченою формою адміністративно-канцелярського документа зі своїми реквізитами, котрі найчастіше підтверджують виконання суб'єктом певних дій над змістом документа, що входять до обов'язків цієї конкретної особи і можуть мати правові наслідки тощо. Витяги містять в мінімальному обсязі, установленому законом, складові частини змісту оригінального й повного адміністративно-канцелярського документа. Якщо копія чи ксерокс роблять своєрідну кальку документа, то витяг має інший зміст і форму, ніж оригінальний документ, хоч і належить до адміністративно-канцелярських документів. З ручною ж копією ми маємо справу тоді, коли одержуємо документ, згідний з оригіналом<sup>31</sup>.

Якщо звернутися до звичайного розуміння витягу, то обсяг можливих дій зобов'язаного над оригінальним документом виявляється ще ширшим. У широкому значенні цього слова витяг прирівнюється до виконання скорочення, переказу, анотування чи взагалі якомога мінімалістичнішого відображення теми.

На практиці витяг може мати значно більше значень. Зрозуміло, що в деяких випадках законодавець сам звертається до цього поняття, однак спосіб і обсяг посилань на нього є різноманітний. Простежувані посилання на поняття «витяг» мають здебільшого адміністративно-канцелярський характер і відображають ситуації, за яких існує можливість (чи, конкретніше, обов'язок) послуговування певним суб'єктом документом у вигляді витягу. Етапи створення такого документа (його шаблон) також відповідно визначені.

<sup>31</sup> «Згідно з Цивільним Кодексом, ручною копією, зокрема копією вироку, є, за ст. 140 Кримінально-процесуального Кодексу, документ, що точно відображає зміст оригіналу вироку, або його копія. Цей документ не повинен завірюватися нотаріусом» // Постанова Верховного суду від 27 січня 2006 р. // Sygn. akt III СК 369/05.

Законодавець не уточнив також поняття «витягу» на ґрунті оприлюднення публічної інформації. Скажімо, важко допустити ймовірність оформлення витягу як документа, котрий, згідно зі ст. 5 Пол. 1 і 2 ЗДПІ, має бути ідентичним до використовуваного за певних установлених адміністративно-правових дій. Важко також уявити, що такий документ може бути певною формою простого документа, не пов'язаного з необхідністю перетворення інформації, тоді, коли зацікавлений спирається на норми ЗДПІ, а не загальнопроцедурні правила, у яких бере участь як сторона (або брав таку участь раніше). У результаті виникають труднощі з визначенням потенційного «використання» цього інституту оприлюднення інформації, хоча з іншого боку можливе таке тлумачення, за якого уповноважений, відповідно до ЗДПІ, має право вимагати надання йому витягів з документів, якщо це не викличе потреби вжиття заходів, котрі виходять поза межі простих дій. Також цікаво знати, чи органи й суб'єкти, котрі на щодень роблять витяги, могли би посилатися на зміст ст. 23f Пол. 2 ЗДПІ. Адже для них саме вже виконання такого документа було б власне простим, щоденним, навіть автоматичним обов'язком.

Відсутність затверджені законом дефініції поняття «обробка», «перетворення», а також «надання витягів» не мала би такого значення, якби норми ЗДПІ містили точну інформацію щодо того, які заходи, вживані зобов'язаним, не повинні розглядатися як прості дії (т.зв. негативне визначення).

Надання визначення цим простим діям стало би, безперечно, одним з перших викликів для апеляційних органів чи адміністративних судів. Тут, безсумнівно, знадобився б досвід практики оприлюднення перетвореної публічної інформації, у межах якої судові органи концентрувалися би на питаннях установлення того, за яких обставин заходи, вжиті зобов'язаним, можуть розглядатися як перетворення публічної інформації. Водночас варто підкреслити, що саме формулювання ст. 23f Пол. 2 напевно вимагало би перегляду з огляду на той факт, що перетворення не передбачає опрацювання документа.

Посилаючись тільки на рідну польську мову, точно визначити ці поняття до кінця неможливо. Тому одразу з'являється питання, чим керуватися в оцінці того, яка дія не є «проста». Важливо визначитися з тим, чи за зразок оцінки дії або заходу як такого, що виходить за межі простих дій, є лише правова норма чи, може, також позаправові зразки, хоча вже зараз можна ствердити, що цей термін є багатозначний і дати йому точне визначення складно.

Навіть вищезазначені сумнівні ситуації засвідчують, що критерії визначення «простоти дій» доволі широкі й занадто еластично визначають шлях і обсяг дій зобов'язаного.

## Висновки

Беручи до уваги все вищезгадане, наголосимо на тому, що в Законі «Про зміни» законодавець однозначно не окреслив ці важливі з правової точки зору, у

тому числі й для зобов'язаного, передумови; важко знайти їх також у нормах попередньої версії Закону «Про доступ до публічної інформації». Використані поняття мають неточні визначення, великою мірою навіть незрозумілі, а тому є ризиковані для правильного їх тлумачення на дії Закону. Може викликати сумнів і те, чи зміст ст. 23f Пол. 2 ЗДПІ відповідає принципу юридичної точності (ст. 2 Конституції). У цьому випадку повинна бути максимальна юридична точність, щоб уникнути наслідків надміру широкого пояснення критеріїв відмови на підставі ст. 23g Пол. 9 ЗДПІ.

З огляду на необхідність застосування обов'язкових норм, слід також урахувати, які це може мати наслідки – як для уповноважених, так і для зобов'язаних – на ґрунті уточнення законодавцем неточних понять.

Можна, наприклад, припускати, що єдиним правильним рішенням буде тут розгляд кожної справи чи ситуації окремо, зі зверненням особливої уваги на обсяг фактично вжитих зобов'язаним заходів в рамках процедури підготовки інформації. Власне тоді можна буде точно відповісти на питання, чи він справді має обробляти інформацію і чи ця «обробка», «перетворення» і, врешті-решт, «надання витягів» буде дією, що виходить поза межі «простих». Невирішеним залишається й питання, за яким досвідом чи знаннями це визначати. Побоююсь, що розробка стандартів на підставі ЗДПІ, ураховуючи специфіку зобов'язаного, є справжнім викликом, що може викликати ряд різних суперечностей. Власне через це чи не більш оптимальним було б впровадження до ЗДПІ більш ясного і зрозумілого, а також лаконічнішого рішення, котре б виключало появу спірних інтерпретацій.

## Summary

### **Interpretation of legal Provisions on the Example of Amendments to the Law «On the Access to Public Information»**

The study raises issues of principles of correct legislation, especially the question of using by the legislature various vague legal terms. Detailed analysis refers to the provisions of the Act on public information, in scope of determining the meaning of issues: development and processing of information, provision of extracts, as well as the duty of provider of public information to take disproportionate activities that beyond simple operations. The author points out doubts connected with using these issues in terms of the constitutional principle of the specificity of legal provisions.