

Katarzyna Žák Krzyžanková

Uniwersytet Karola w Pradze

Obowiązek informacyjny organów władzy publicznej w Republice Czeskiej

1. Wprowadzenie

Wolność wypowiedzi należy do nieodłącznych części współczesnych katalogów praw człowieka zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym oraz europejskim. Wśród dokumentów mających znaczenie prawne dla Republiki Czeskiej trafności tej tezy dowodzi art. 17 czeskiej Karty wolności i praw podstawowych (dalej też: Karta)¹ oraz – na poziomie międzynarodowym – art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej też: Konwencja), art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, a także – wśród źródeł prawa europejskiego – art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

We wszystkich przytoczonych powyżej postanowieniach jest przy tym zawsze albo mowa o tym, kiedy „wolność odbierania i rozpowszechniania informacji” stanowi jeden z możliwych sposobów (narzędzi), na jakie można realizować wolność wypowiedzi (takie „instrumentalne” podejście cechuje wspomniane wyżej dokumenty międzynarodowe i europejskie), albo „prawo do informacji” jest uregulowane jako prawo samodzielne, stojące obok wolności wypowiedzi, które jednak pozostaje z nią w ścisłym związku, czyli pełni wobec niej „funkcję komplementarną”² (takie jest po-

583

¹ Karta została uchwalona przez Zgromadzenie Federalne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej tuż przed godziną dziewiątą wieczorem 9.01.1991 r., a weszła w życie i zaczęła obowiązywać 8.02.1991 r. Dla samodzielnej Republiki Czeskiej została ona ogłoszona ponownie na mocy uchwały Prezydium Czeskiej Rady Narodowej nr 2/1993 Dz.U. Republiki Czeskiej.

² E. Wagnerová, *Komentarz do art. 17 Karty*, [w:] E. Wagnerová, V. Šimíček i in., *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Praha 2012, s. 431.

dejsie českého katalogu práv člověka). O vzájemných powiązaniach przesądza fakt, że podstawę zdecydowanej większości wypowiedzi człowieka w/o świecie stanowią pewne informacje o otoczeniu/z otoczenia, na które w jakiś sposób on reaguje. Ilość i jakość informacji, które ma dana jednostka do dyspozycji, to znaczące czynniki wpływające na postać przyszłych wypowiedzi danej osoby. Odpowiednia ilość merytorycznych informacji zwiększa prawdopodobieństwo podejmowania bardziej kompetentnych decyzji nie tylko w życiu osobistym, ale także w sytuacjach, kiedy dana osoba wypowiada się jako *zoon politikon*. I właśnie o tych ostatnich traktują zazwyczaj dokumenty o prawach człowieka, o czym świadczy m.in. zaklasyfikowanie wolności/prawa do informacji oraz wolności wypowiedzi do tzw. praw politycznych w szerszym ich ujęciu³.

Najistotniejszym sensem wolności/prawa do informacji jest bowiem umożliwienie obywatelom, aby zorientowali się w wydarzeniach publicznych, a tym samym uzyskali możliwość rozważnego i czynnego wzięcia udziału w życiu politycznym *sensu largo*, co w przypadku „monopolu informacyjnego” władzy publicznej byłoby prawie niemożliwe. Bez konkretnej wiedzy na temat funkcjonowania władzy publicznej nie można ocenić, czy jej organy wykonują należycie obowiązki, które na nie delegowano, a tym samym czy w sposób adekwatny pełnią swoją „służbę społeczeństwu”⁴. Nie można też we właściwy sposób uczestniczyć w debacie, czy oraz jakie (prawne) środki należy podjąć, aby przestrzeń publiczna przybrała odpowiednią postać. Ponadto administracji publicznej brakuje wówczas istotnej motywacji do podwyższania poziomu realizacji jej działalności.

W tym kontekście jest jednak dostrzegalne, że wytyczone cele można lepiej osiągnąć wtedy, gdy jednostki mają zagwarantowany nie tylko *status negativus* prawa do informacji, a zatem „wolność od”⁵, tj. obowiązek rządzących powstrzymywania się od jakiegokolwiek nieprawowitej formy ingerencji w wyszukiwanie, odbieranie i rozpowszechnianie informacji, lecz również jego *status positivus*, polegający na prawie jednostki do bycia poinformowaną, czy ściślej – na możliwości domagania się od organów władzy publicznej udzielenia informacji o ich działalności, a także odpowiadający takiemu prawu obowiązek czynnego udzielania tych informacji przez władze publiczne.

I właśnie temu pozytywnemu aspektowi prawa do informacji został poświęcony niniejszy tekst. Ściślej mówiąc, pokazuje on, jaką postać w ciągu ostatnich trzech dekad stopniowo przybierał obowiązek informacyjny

³ J. Filip, *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, Brno 2011, s. 93.

⁴ D. Hendrych, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2012, s. 633.

⁵ V. Pavlíček i in., *Ústavní právo a státověda*, II. díl: *Ústavní právo České republiky*, Praha 2004, s. 48.

organów władzy publicznej w Republice Czeskiej. Postanowienie art. 17 ust. 5 czeskiej Karty wprawdzie nie pozostawia żadnych wątpliwości co do intencji czeskiego ustawodawcy, by uznać także pozytywny aspekt prawa do informacji⁶, niemniej – jak pokażemy – konkretną postać tego prawa stworzono pod wieloma względami dopiero w ramach praktyki orzeczniczej sądów, a szczególnie czeskiego Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA).

2. Założenia normatywne

Czeska Karta już w chwili swego powstania uwzględniała obowiązek informacyjny organów władzy publicznej, przy czym szczegółowe warunki miały zostać określone w ustawie⁷. Trwało jednak niemal dziesięć lat, zanim przyjęto ogólną normę prawną, która regulowałaby szczegóły realizacji obowiązku informacyjnego. Do czasu przyjęcia ustawy nr 106/1999 Dz.U. Republiki Czeskiej o wolnym dostępie do informacji (dalej też: InfU), która weszła w życie 1 stycznia 2000 r., istniał taki stan rzeczy, zgodnie z którym w różnych ustawach (np. o prowadzeniu archiwów, w Regulaminie Izby Poselskiej, w Kodeksie postępowania karnego, w ustawie o prasie lub w ustawie o prawie do informacji o środowisku naturalnym) można było się natknąć na częściową regulację wybranych aspektów udostępniania informacji osobom fizycznym, zawsze jednak w mniej lub bardziej ograniczonym zakresie.

Przyjęcie InfU oznaczało jakościową zmianę sytuacji, gdyż ustawa ta stanowi *lex generalis* stosowany zawsze, gdy brakuje specjalnej regulacji w odrębnej ustawie (§ 1 ust. 3 InfU)⁸. Ocena tego, według której ustawy

585

⁶ Postanowienie, o którym mowa, brzmi następująco: „Organy państwowe oraz organy samorządów terytorialnych mają obowiązek udzielania w odpowiedni sposób informacji dotyczących ich działalności. Warunki i sposób wykonania określa ustawa”.

⁷ Oprócz art. 17 spotykamy się z prawem do informacji także w innych miejscach Karty. Jest to, po pierwsze, art. 35 ust. 2 – prawo do szybkiej i pełnej informacji o stanie środowiska i bogactw naturalnych, systemowo zaklasyfikowane do praw „ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych”, po drugie zaś art. 25, który gwarantuje obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych m.in. prawo do informacji w ich języku ojczystym (ust. 1) oraz prawo posługiwania się swoim językiem w kontakcie urzędowym (art. 25 ust. 3 lit. b), a więc m.in. również w ramach składania wniosków o udzielenie informacji.

⁸ Co do zakresu obowiązywania InfU wobec odrębnych ustaw por. też uzasadnienie wyroku czeskiego NSA nr 8 As 34/2005-76: „Ustawa o wolnym dostępie do informacji stanowi zatem normę ogólną, co nie wyklucza możliwości uregulowań pewnych kwestii w określonym zakresie podmiotów i stosunków prawnych w innych przepisach prawnych [...]”.

rozpatrzyć określony wniosek o informację, należy do wyłącznych obowiązków danego organu. Nic się przy tym nie zmienia, o ile osoba domagająca się informacji wskaże niewłaściwą ustawę⁹.

Powyższe uwagi wymagają sprecyzowania co najmniej w dwóch kwestiach: po pierwsze, należy podkreślić, że również przed rokiem 2000 organy administracji publicznej miały ogólny obowiązek udzielania informacji. Jak bowiem dowiódł czeski TK w sprawie o sygn. III ÚS 28/96¹⁰, „(p)rawo do informacji niewątpliwie jest prawem podmiotowym każdego obywatela. [...] Odmówienie udzielenia [...] informacji jest możliwe tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. [...] Taka odmowa stanowi decyzję organu administracji publicznej, która podlega rozpatrzeniu przez sąd [...]”. Dlatego też, aczkolwiek w czeskim porządku prawnym do roku 2000 brakowało ogólnej regulacji prawnej odnośnie do warunków udzielania informacji, to możliwe było domaganie się zastosowania bezpośrednio art. 17 Karty, wobec czego organy administracji publicznej miały obowiązek udzielania wnioskodawcom informacji dotyczących ich działalności; po drugie, przyjęcie InfU nie zabrania późniejszego uregulowania warunków udzielania informacji w innych przepisach prawnych, jak dowodzi tego np. przyjęcie ustawy o rejestrze umów (nr 340/2015 Dz.U. Republiki Czeskiej).

586

W ciągu ostatnich dwudziestu lat brzmienie InfU doznało wielu zmian wprowadzanych stopniowo, w drodze przyjmowania 23 nowelizacji¹¹. Pomimo to najważniejsze założenia InfU, takie jak równość osób w dostępie do informacji, jawność działań administracji publicznej, która to jawność m.in. zabrania odmawiania udzielenia informacji w przypadkach, gdy osoba nie jest w stanie udowodnić uzasadnionego interesu, należyte rozpatrywanie i załatwianie wniosków (wraz z możliwością ich następnego zbadania), czy też jak najszersza nieodpłatność w udzielaniu informacji, zostały zachowane. To samo dotyczy najważniejszej terminologii, obejmującej takie zwroty, jak „podmiot zobowiązany”, „wnioskodawca” czy „ograniczenia udzielania informacji”, lecz już nie obejmuje znaczeń, jakie te pojęcia cechują, *de facto* więc także tego, jakie konkretne podmioty i przedmioty, oraz związane z tym prawa i obowiązki, stanowią ich ekstensje w rzeczywistym świecie. Domyślny rdzeń pozostaje co prawda zachowany, niemniej w miarę upływu czasu, szczególnie dzięki bogatemu orzecznictwu NSA i TK, dochodzi do ich precyzowania i niekiedy

⁹ Por. wyrok NSA z 20.01.2020 r., nr 5 As 231/2018-77.

¹⁰ Trybunał rozpatrywał skargę ówczesnego redaktora naczelnego popularnego tygodnika „Respekt” przeciwko decyzji ministra rolnictwa o odrzuceniu wniosku o udzielenie informacji, którym podmiotom w 1994 r. zostały udzielone dotacje przez Ministerstwo Rolnictwa.

¹¹ Według stanu prawnego na dzień 1.12.2021 r.

modyfikacji, przy czym nawet pomimo częściowych regresów, w czeskiej praktyce sądowej można obserwować ogólną tendencję do wzmocnienia prawa do informacji.

3. Podejście organów wymiaru sprawiedliwości

Czy jednak w Republice Czeskiej rzeczywiście dochodzi do wzmocnienia prawa do informacji pod wpływem praktyki orzeczniczej sądów? Odpowiedź na to pytanie uzyskamy dzięki analizie sposobu rozstrzygania przez najwyższe sądy czeskie trzech zasadniczych kwestii odnoszących się do obowiązku informacyjnego, a mianowicie tego: (1) kto jest podmiotem zobowiązanym, (2) kto jest osobą uprawnioną i (3) jaki jest zakres (oraz granice) prawa do informacji.

4. Grono podmiotów zobowiązanych

587

W odniesieniu do pierwszej kwestii, tzn. wyznaczenia grona podmiotów zobowiązanych, sądy czeskie, pomimo długofalowego uściślenia opinii, do dziś nie udzieliły całkowicie jednoznacznej odpowiedzi. Gdy spojrzymy na art. 17 ust. 5 Karty, to znajdujemy dwie podstawowe kategorie podmiotów zobowiązanych, tj. organy państwowe i organy samorządów terytorialnych. InfU początkowo wprowadziła obie te kategorie, które mają tzw. pełny obowiązek informacyjny, a zatem są z zasady zobowiązane do udzielania informacji dotyczących całego zakresu ich działalności (§ 2 ust. 1 InfU), oraz ustaliła, że także „podmioty, którym na mocy ustawy powierzono podejmowanie decyzji o prawach, chronionych prawem interesach bądź obowiązkach osób fizycznych lub prawnych w zakresie administracji publicznej”, mają obowiązek informacyjny, chociaż tylko częściowy, „w zakresie takiej ich działalności decyzyjnej” (§ 2 ust. 2 InfU)¹².

Wkrótce jednak ta względnie bezproblemowa lista podmiotów¹³ – na mocy trzeciej nowelizacji InfU nr 39/2001 Dz.U. Republiki Czeskiej

¹² Częściowy obowiązek informacyjny ciąży np. na organach samorządów zawodowych, jeżeli na mocy ustawy decydują one o prawach i obowiązkach osób, ponadto na Czeskim Banku Narodowym, Radzie Radiofonii i Telewizji itp.

¹³ Odnosnie do możliwych niejasności interpretacyjnych zob. A. Furek, L. Rothanzl, T. Jirovec, *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, Praha 2016, s. 25–31.

– została rozszerzona o kolejną kategorię, dotąd nieznaną w prawie czeskim ani doktrynie, mianowicie o „instytucje publiczne gospodarujące środkami publicznymi”. Znaczenie tego *prima facie* nieokreślonego pojęcia niedługo potem zostało sprecyzowane przez TK, który w swoim wyroku poddającym ponownemu zbadaniu decyzję w sprawie odmówienia informacji ze strony Powszechnej Ubezpieczalni Zdrowotnej Republiki Czeskiej, rozpatrywanym pod sygn. III. ÚS 671/02 w dniu 16 stycznia 2003 r., dowiódł, że chodzi o pojęcie ogólne, a tym samym odnoszące się nie tylko do Czeskiej Telewizji i Czeskiego Radia, jak mogłoby się wydawać po uwzględnieniu okoliczności przyjęcia danej nowelizacji¹⁴. Miesiąc później, w wyroku w sprawie Funduszu Majątku Narodowego Republiki Czeskiej, sygn. III. ÚS 686/02, Trybunał doprecyzował, że „cechy szczególne definicji pojęcia instytucji publicznej gospodarującej środkami publicznymi można wtedy ograniczyć *a contrario* do pojęć organu państwowego, organu samorządu terytorialnego oraz korporacji prawa publicznego. Ze względu na wielość podmiotów prawa publicznego należy wtedy za takie uważać instytucję publiczną i przedsiębiorstwo publiczne, fundusze publiczne i fundacje publiczne. Ich wspólne cechy to: publiczny cel, założenie ich przez państwo, kreowanie ich organów przez państwo, a także państwowy nadzór nad ich działalnością [...]”¹⁵. Tym samym wytyczono dość jasno trajektorię dla późniejszej praktyki orzeczniczej. Warte wzmianki są co najmniej trzy kolejne orzeczenia TK, w których uściślono odpowiedź na pytanie, które podmioty można zakwalifikować jako „instytucję publiczną”, a tym samym jako „podmioty zobowiązane” w rozumieniu InfU. W pierwszym z nich, w tzw. sprawie Lotniska Praga PP (wyrok o sygn. I. ÚS 260/06), Trybunał wprowadził „pięciostopniowy test charakteru publicznego” w celu dokonania oceny, czy chodzi o instytucję publiczną czy nie¹⁶. Dla odpowiedzi twierdzącej wystarczy istnienie większości, a zatem nie wszystkich, kryteriów zidentyfikowanych przez TK, przy czym „do (takich) liczących się aspektów [...] należy [...] a) sposób powstania (zlikwidowania) instytucji (w związku z obowiązywaniem lub nie czynności prawa prywatnego), [...] b) aspekt osoby założyciela

¹⁴ Stosowną zmianę InfU wprowadzono w ramach nowelizacji ustawy o Czeskiej Telewizji i ustawy o Czeskim Radiu, wobec czego można było wyrazić opinię, że zamiarem ustawodawcy było uważanie za instytucje publiczne tylko tych dwóch podmiotów.

¹⁵ W następstwie tej decyzji, w drodze nowelizacji InfU z 2006 r., w postanowieniu § 2 ust. 1 został przez normotwórcę wykreślony zapis dotyczący „gospodarowania środkami publicznymi”.

¹⁶ Wytyczenie dokładnej linii demarkacyjnej pomiędzy instytucjami publicznymi po jednej stronie a podmiotami prywatnymi po stronie drugiej jest niezbędne z tego względu, że od osób prywatnych nie można domagać się obowiązków (a zatem również informacji) ponad ramy tych, jakie nakłada na nie ustawa (por. art. 2 ust. 3 i art. 4 ust. 1 Karty).

(pod względem tego, czy założycielem samej instytucji jest państwo czy nie; jeśli tak, to chodzi o cechę właściwą dla instytucji publicznej); c) podmiot tworzący poszczególne organy instytucji (pod względem tego, czy występuje kreowanie organów przez państwo czy nie); jeśli tak, to chodzi o cechę charakterystyczną dla instytucji publicznej); d) obecność albo brak nadzoru państwowego nad działalnością instytucji (obecność nadzoru państwowego jest przy tym typowa dla instytucji publicznej) oraz e) publiczny lub prywatny cel instytucji (cel publiczny jest typową cechą instytucji publicznej)¹⁷. Wykorzystując powyższe kryteria, TK orzekł, że przedsiębiorstwa państwowe (w tym Lotnisko Praga PP) są instytucjami publicznymi w rozumieniu InfU. Odwrotnie stało się w przypadku spółki ČEZ, a.s. (wyrok o sygn. IV ÚS 1146/16) będącej korporacją handlową, której państwo jest współwłaścicielem, a której pierwszorzędnym celem jest prowadzenie działalności gospodarczej¹⁸. Niemniej w niedawnej decyzji w sprawie spółki OTE, a.s.¹⁹ Trybunał dokonał korekty tej decyzji, stwierdzając, że jeśli jedynym właścicielem spółki handlowej jest państwo lub inna korporacja prawa publicznego (gmina, województwo), to również na niej ciąży obowiązek informacyjny²⁰. Jak zasygnalizowano, wykładni pojęcia instytucji publicznej nie można jednak uważać za zamkniętą, ponieważ drugi skład sędziowski TK w ramach rozpatrywania przypadku spółki OTE, a.s. zwrócił się do pełnego składu Trybunału z wnioskiem o przyjęcie stanowiska, że korporacje handlowe z większościowym udziałem państwa także powinny mieć obowiązek informacyjny (co oznaczałoby przełamanie decyzji w sprawie spółki ČEZ, a.s.), lecz nie wywołał on pożądanego skutku.

589

Z powyższego wynika jednak, że grono podmiotów, na które nałożono obowiązek informacyjny, jest znacznie szersze i obejmuje dziś również podmioty, do których ani Karta, ani InfU nie były skierowane. Przyczyny takiej „ekspansji” można szukać w praktyce orzeczniczej czeskich sądów administracyjnych oraz TK. Bardzo trafne wyjaśnienie motywacji takich poczynań zaproponował ostatnio sam TK we wspomnianym już orzeczeniu w sprawie spółki OTE, a.s.: „Sens zagwarantowanego konstytucyjnie podstawowego prawa do informacji polega na umożliwieniu i ułatwieniu efektywnej kontroli publicznej nad sprawowaniem władzy publicznej.

¹⁷ Co do szczegółów zob. K. Eichlerová, *Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace*, „Právní rozhledy” 2019, nr 7, s. 234 i n.

¹⁸ Trybunał odwrócił wówczas stanowisko NSA, że wobec spółki ČEZ i innych korporacji handlowych „efektywnie zarządzanych” przez państwo albo jednostkę samorządu terytorialnego mają zastosowanie przepisy ustawy InfU (por. zwł. pkt 40 i n. uzasadnienia orzeczenia NSA z 16.03.2016 r. w sprawie nr 2 As 155/2015-84).

¹⁹ Wyrok TK II. ÚS 618/18 z 22.01.2019 r.

²⁰ Por. uchwała TK w sprawie 1705/13 z 14.08.2014 r.

[...] Taki sens jednak będzie całkowicie wypełniony nie poprzez ograniczanie grona podmiotów zobowiązanych, lecz przeciwnie, w taki sposób, że w razie wątpliwości zostanie wybrane rozwiązanie zmierzające do jego rozszerzenia [...]” (pkt 24 uzasadnienia przedmiotowego wyroku).

5. Grono uprawnionych osób

Czeskie prawo jest bardzo przychylne wobec osób domagających się informacji. Z brzmienia Karty, które przejmuje InfU, wynika, że udzielania informacji może żądać w zasadzie „każdy”. Prawo to przysługuje zatem osobom zarówno fizycznym, jak i prawnym, bez względu na ich obywatelstwo czy inną przynależność. Dlatego możemy mówić o zasadzie powszechności prawa do informacji.

Gdyby jednak dochodziło do nadużywania tego prawa (*abusus iuris*) przez wnioskodawcę, który np. wielokrotnie domagałby się tych samych informacji, jakie zostały mu już wcześniej udzielone przez podmiot zobowiązany, to co prawda „nic nie zabrania wnioskodawcy złożenia nowego wniosku, nawet zgodnego w treści. Jeśli (jednak) podmiot zobowiązany uważa, że danej informacji już udzielono [...] to powinien odrzucić nowy wniosek z tego powodu w przewidzianym w ustawie terminie” (fragment uzasadnienia wyroku NSA w sprawie o sygn. 5 A 65/2002-33 z 15.07.2004 r.). Nadużycie prawa stanowi bowiem faktyczny powód legitymizujący odmówienie udzielenia informacji przez podmiot zobowiązany, ponieważ nie można udzielać „ochrony działaniom polegającym na świadomym i celowym wykorzystywaniu prawa niezgodnie z jego sensem i celem”²¹.

Niemniej taka „korektywa materialna formalnego ujęcia prawa”²² nie wynika wprost z treści Karty lub InfU. Dowiedziono jej dopiero stopniowo poprzez orzecznictwo sądowe, aczkolwiek jej wykorzystanie w praktyce będzie, ze względu na obecne brzmienie InfU, zupełnie wyjątkowe²³.

²¹ Por. pkt 28 uzasadnienia uchwały poszerzonego składu NSA z 27.05.2010, nr 1 As 70/2008-74, w którym także dowiedziono, że „zakaz nadużywania prawa jest (ogólną) zasadą prawa krajowego, łącznie z prawem publicznym, które wynika z charakteru Republiki Czeskiej będącej materialnym państwem prawa opartym na określonych wartościach przewodnich”.

²² Punkt 10 uzasadnienia uchwały NSA z 31.07.2017 r., nr 8 As 78/2014-12.

²³ To zresztą sugeruje także NSA: „[...] zakaz nadużywania prawa stanowi w pewnym sensie *ultima ratio* i dlatego musi być stosowany najwyżej wyjątkowo oraz przy pieczołowitym wyważeniu względem innych, równie ważnych zasad właściwych dla porządku prawnego, szczególnie zasady pewności prawnej, z którą – zupełnie logicznie – najczęściej wchodzi w konflikt” (fragment pkt 28 uzasadnienia uchwały poszerzonego składu NSA z 27.05.2010 r., nr 1 As 70/2008-74).

Obejmuje ona bowiem tylko sytuacje, w których podmiot zobowiązany ponad wszelkie wątpliwości „w konkretnym przypadku [...] stwierdzi, że osoba realizująca swoje prawo do informacji, uwzględniając konkretne okoliczności danego wniosku, nadużywa go”²⁴. Ponieważ wniosek o informacje z zasady nie jest uzasadniany (o czym będzie mowa dalej), to w konkretnym przypadku trudno będzie wykazać, że jest on „malkontencki, widocznie szykanujący, czy nawet z różnych powodów celowo paraliżujący zdolność pracowniczą organów władzy publicznej” (wyrok NSA z 26 października 2011 r., nr 7 As 101/2011-66). Jak bowiem zostało dowiedzione przez sądy, częstość składanych wniosków sama w sobie nic nie oznacza²⁵. Również fakt, że wniosek złożono po przeprowadzeniu przez podmiot zobowiązany kontroli lub innych działań u wnioskodawcy, dotyczących np. jego wykształcenia lub kwalifikacji, nie stanowi dowodu jawnego nadużycia²⁶. O oczywistym nadużyciu nie będzie mowy nawet w przypadkach, kiedy osoby podległe dopytują o informacje dotyczące ich przełożonych lub osób, z którymi prowadzą spór majątkowy²⁷. Z drugiej strony, w opisanych powyżej sytuacjach może dochodzić do odrzucania wniosków z powodu ich nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego zobowiązanych osób, gwarantowane w art. 10 Karty oraz art. 8 Konwencji. Wówczas jednak będzie chodziło o merytorycznie inny powód, związany z ostatnio poruszoną kwestią.

Możemy zamknąć tę część rozważań stwierdzeniem, że w orzecznictwie czeskich sądów sformułowano pewne, w praktyce jednak tylko wyjątkowo nadające się do wykorzystania, granice, jeśli chodzi o możliwości domagania się informacji przez „każdego”.

6. Zakres i ograniczenia dostępu do informacji

Jakich informacji można żądać według czeskiego prawa? W przypadku podmiotów zobowiązanych mających tzw. pełny obowiązek informacyjny powinny być udzielane „wszystkie informacje odnoszące się do ich

²⁴ Por. pkt 35 uzasadnienia wyroku NSA z 25.06.2014 r., nr 6 As 68/2014-21.

²⁵ Możliwość nadużycia można jednak rozważyć, gdy składane są wnioski seryjne, stereotypowe, w których powtarzają się analogiczne lub identyczne argumenty (por. wyrok NSA z 13.11.2014 r., nr 10 As 226/2014-16).

²⁶ Zob. wyrok NSA z 10.01.2018 r., nr 6 As 189/2017-32.

²⁷ Na temat innych powodów nadużycia prawa do informacji w praktyce orzecznictwa czeskich sądów zob. Z. Lubovský, *Zneužití práva na informace*, „Správní Právo” 2019, R. 32, nr 6, s. 328 i n.

zakresu działań” (§ 2 ust. 1 InfU)²⁸. Pojęcie „zakresu działań”, a więc także merytoryczny zakres obowiązku informacyjnego, jest przy tym interpretowany przez czeskie sądy w sposób ekstensywny. Na przykład we wspomnianym już wyroku w sprawie Lotniska Praga PP Trybunał Konstytucyjny dowiódł, że użyty w ustawie zwrot „należy interpretować w rozumieniu art. 17 ust. 5 informacje o działalności podmiotu zobowiązanego. Chodzi zatem nie tylko o informacje dotyczące wykonywania administracji publicznej (np. postępowań administracyjnych), ale o jakiekolwiek informacje odnoszące się do pozycji podmiotu zobowiązanego jako takiego oraz do działalności wykonywanej przez podmioty zobowiązane w takiej pozycji. [...] Biorąc pod uwagę konstytucyjny wymiar prawa do informacji, trafne jest rozumienie (przedmiotowego) pojęcia [...] dość szeroko, gdyż sama informacja jest rozumiana przez Kartę szeroko, tzn. jako taka, której człowiek żyjący w państwie potrzebuje do tego, aby w osiągalnym w praktyce stopniu wiedział, co dzieje się w społeczeństwie oraz w jego otoczeniu”. W swoim późniejszym orzecznictwie TK rozwinął to stanowisko, a nawet bez wahań stwierdził, że „w zasadzie we wszystkim, co może się wiązać z funkcjonowaniem władzy w państwie [...] pojedyncze osoby oraz społeczeństwo mogą mieć uprawniony interes; chodzi o ich poinformowanie oraz o wolne kształtowanie opinii (aspekt wewnętrzny jednostki ludzkiej, jej samorealizacja i rozwój) oraz ewentualnie o następne publiczne ocenianie, a zatem o debatę publiczną (aspekt zewnętrzny), co może działać jako kontrola publiczna działalności państwa [...]” (pkt 18 uzasadnienia wyroku z 15 listopada 2010 r., sygn. I. ÚS 517/10).

Niemniej jednak nie oznacza to, że trzeba udzielać wszelkich informacji należących do zakresu działań podmiotów zobowiązanych²⁹. Prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnego. Warunki, jakie muszą zostać łącznie spełnione, aby ewentualną ingerencję w prawo można było traktować jako uprawnioną, są w czeskiej Karcie ustawione stosunkowo rygorystycznie: przede wszystkim konkretne ograniczenie musi mieć podstawę w ustawie, czyli źródle prawa o określonej mocy prawnej (aspekt formalny)³⁰, a jednocześnie – pod względem materialnym – musi chodzić o środki „niezbędne w społeczeństwie demokratycznym” do ochrony jed-

²⁸ W przypadku podmiotów mających tzw. ograniczony obowiązek informacyjny zakres udzielanych informacji zależy o tego, czy dotyczą one podejmowania decyzji w obrębie wykonywanej przez nie administracji publicznej.

²⁹ Przez informację, zgodnie z § 3 ust. 3 InfU, można przy tym rozumieć „wszelkie treści lub ich część w jakiejkolwiek postaci, zarejestrowane na jakimkolwiek nośniku, szczególnie treść zapisu pisemnego na papierze, rejestracji zapisanej w postaci elektronicznej albo zapisu dźwiękowego, obrazowego lub audiowizualnego”.

³⁰ Por. też art. 4 ust. 2 Karty: „Granice wolności i praw podstawowych mogą zostać, zgodnie z warunkami określonymi przez Kartę [...] zmienione tylko w drodze ustawy”.

nego (lub kilku) z wymienionych w art. 17 ust. 4 Karty uprawnionych interesów, do których należą: ochrona praw i wolności innych, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia publicznego oraz moralność³¹. Nieprzekraczalne *ultima ratio* stanowi zakaz cenzury (art. 17 ust. 3 Karty). InfU, podobnie jak inne ustawy regulujące obowiązek informacyjny, a także – jak wykazano w związku z nadużyciem prawa – orzecznictwo sądów, bliżej dookreślają powody uprawniające do odmówienia udzielenia informacji. W razie wątpliwości powinno przy tym nastąpić wydanie informacji, ponieważ według ustalonej opinii czeskich sądów InfU jest oparta na konstrukcji, zgodnie z którą udzielane są w zasadzie wszystkie informacje z zakresu działań podmiotów zobowiązanych, chyba że ustawa stanowi inaczej (wyrok TK o sygn. II. ÚS 618/18).

Powody, dla których można odmówić udzielenia informacji, można podzielić na faktyczne oraz prawne. Do pierwszej grupy należałoby zaliczyć wspomniane już nadużycie prawa do informacji albo np. brak żądanej informacji, albowiem „obowiązek udzielania informacji nie dotyczy pytań o opinie, przyszłe decyzje oraz tworzenia nowych informacji” (§ 2 ust. 4 InfU). Podmiot zobowiązany nie ma również obowiązku wyszukiwania danych, o które został zapytany, w informacjach źródłowych, które już wcześniej opublikowano³², jeżeli konieczne do tego byłoby użycie skomplikowanych procedur analitycznych, skomplikowanych operacji myślowych lub metod wykładni, a więc *de facto* tworzyłby nową informację w rozumieniu § 2 ust. 4 InfU³³. Z drugiej strony, ostatnio widoczne jest pewne promowanie przez NSA bardziej proaktywnego podejścia do wyszukiwania

³¹ Doktryna prawna zidentyfikowała także inne kryteria, jakie musi spełniać zarządzenie, jeśli nie ma naruszać podstawowych zasad konstytucyjnych. Istnieje np. wymóg poszanowania ram materialnych (wartościowych) porządku konstytucyjnego, a ewentualne ograniczenia muszą być stosowne, przewidywalne, dostępne; por. P. Jäger, P. Molek, *Svoboda projevu. Demokracie, rovnost a svoboda slova*, Praha 2007, s. 128 i n.

³² Według InfU informacji udziela się albo w reakcji na indywidualny wniosek, albo w drodze tzw. opublikowania. W przypadku opublikowania *ex officio* dla nieograniczonego z góry grona odbiorców, w postaci elektronicznej oraz w siedzibie/biurach podmiotu zobowiązanego udzielane są: po pierwsze, ustalone informacje na temat jego działalności, a po drugie – tylko zdalnie – informacje udzielone przez podmiot zobowiązany w reakcji na indywidualny wniosek (§ 5 InfU). Jeśli określona informacja jest opublikowana elektronicznie i następnie ktoś zażąda jej w postaci elektronicznej, to do załatwienia wystarczy przekazanie przez podmiot zobowiązany tylko odsyłacza do opublikowanej informacji, w terminie przewidzianym w ustawie, który ma charakter zawity (por. orzeczenie NSA w sprawie nr 9 As 296/2019-29 z 21.05.2020 r.).

³³ Por. wyrok NSA z 31.01.2018 r., nr 5 As 47/2017-38, ewentualnie także niedawne orzeczenie tegoż sądu w sprawie z 20.04.2021 r., nr 3 As 37/2021, w którym NSA przychylił się do argumentów Czeskiej Telewizji, że nie musi ona udzielać niektórych informacji dotyczących udziału adwokatów i innych profesjonalistów prawnych w swoim regularnym programie dyskusyjnym, gdyż wymagałoby to opracowania skomplikowanej analizy.

(niektórych) informacji. Jak wynika z orzeczenia NSA z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie nr 5 As 170/2019-30, która dotyczyła przypadku udzielenia informacji o członkostwie dyrektora komendy wojewódzkiej Policji Republiki Czeskiej w partii komunistycznej, podmiot zobowiązany po otrzymaniu wniosku powinien zbadać, czy posiada daną informację. Jeśli jej nie znajdzie, powinien dołożyć starań, aby pozyskać taką informację za pomocą wszystkich możliwych środków, które racjonalnie wchodzą w rachubę. Dopiero wtedy, gdy nie uda się w żaden sposób uzyskać żądanej informacji, słuszne będzie podjęcie decyzji o odrzuceniu wniosku.

Druga, prawna grupa powodów, które zabraniają udzielania informacji, obejmuje sytuacje, kiedy prawo do informacji koliduje z innym prawem człowieka, wartością lub interesem. W tym kontekście można zauważyć, że prawo do informacji przybiera szczególny charakter, ponieważ: po pierwsze, stanowi etap pośredni do realizacji innych praw człowieka (np. prawa petycyjnego, prawa zrzeszania się, prawa zgromadzeń), a po drugie, gdy jest realizowane, może stanąć w konflikcie z innymi prawami (przede wszystkim z prawem do ochrony życia prywatnego i rodzinnego), wobec czego trzeba będzie znaleźć sposób, jak rozwiązać ewentualny konflikt, a ściślej, któremu z danych praw dać pierwszeństwo³⁴.

594

W niektórych przypadkach InfU określa zupełnie jasne powody do odmówienia prawa do bycia poinformowanym, czyli już sam normotwórca rozwiązał ewentualny konflikt kolidujących praw/interesów – jako przykład można przytoczyć ochronę tajemnicy handlowej (§ 9 InfU). W innych przypadkach InfU sama w sobie nie zawiera całkowicie jednoznacznych instrukcji, w jaki sposób rozwiązać ewentualną kolizję³⁵. Wówczas sądy przychylają się do znajdowania rozwiązań za pomocą ogólnego testu proporcjonalności, w ramach którego dokonują ważenia obu kolidujących praw.

Szczególny wyjątek stanowi ujawnianie danych o osobach, którym udzielane są/były środki publiczne w sensie § 8b InfU. W przeszłości przez długi czas NSA był bardzo przychylny ich jak najszerszemu wydawaniu³⁶. Ostatnio jednak ta możliwość została ograniczona przez TK. W wyroku o sygn. IV ÚS 1378/16 z 17 października 2017 r. Trybunał wyznaczył tzw. test pensji, czyli określił warunki, jakie muszą być równocześnie spełnione, aby można było udzielić informacji dotyczących pensji konkretnych osób. Niezbędne jest mianowicie, aby celem zażądania informacji było dołączenie do dyskusji na temat spraw interesu publicznego, aby sama

³⁴ P. Kolman, *Právo na informace ve veřejné správě*, Brno 2010, s. 9.

³⁵ Por. np. § 8a ust. 1 InfU: „Podmiot zobowiązany udzieli informacji dotyczących osób, wypowiedzi o charakterze osobistym, prywatności osoby fizycznej oraz danych osobowych jedynie zgodnie z przepisami prawnymi regulującymi ich ochronę”.

³⁶ Por. orzeczenie poszerzonego składu NSA z 22.10.2014 r., nr 8 As 55/2012-62.

informacja dotyczyła interesu publicznego, osoba domagająca się informacji pełniła zadania nadzoru publicznego (tzn. wykonywała rolę tzw. strażnika społecznego), a wreszcie by informacja istniała i była dostępna. Jest zdumiewające, że treść przywołanych kryteriów całkowicie zgadza się z warunkami sformułowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w decyzji w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*³⁷ do rozpoznania sytuacji, kiedy wolność odbierania informacji zgodnie z art. 10 Konwencji obejmuje także prawo dostępu jednostki do nich³⁸. Jeśli w teście opisane kryteria są spełnione, według ETPC nie oznacza to jeszcze, że miało miejsce naruszenie art. 10 Konwencji. Świadczy to tylko o tym, że nastąpiła ingerencja w prawo określone przez Konwencję (został spełniony warunek zakresu *ratione materiae*). Z tego powodu należy dalej badać, czy taka ingerencja była uprawniona. ETPC wykorzystuje do tego kolejny test, w ramach którego bada, czy dana ingerencja była zgodna z prawem, została podjęta w którymś z prawowitych celów wymienionych w art. 10 ust. 2 Konwencji oraz czy była niezbędna w społeczeństwie demokratycznym³⁹. Na podstawie wyroku czeskiego TK można jednak dojść do wniosku, że test pensji w pełni zastępuje ogólny test proporcjonalności, co może wywoływać pewne wątpliwości odnośnie do zasadności jego wdrożenia do prawa krajowego. Implementacja tego testu faktycznie spowodowała również powstanie nowego obowiązku uzasadniania złożenia wniosku oraz podawania bliższych informacji o wnioskodawcy, co w konsekwencji, w stosunku do informacji o pensji, zmienia opisane powyżej ogólne zasady InfU.

7. Podsumowanie

Obowiązek informacyjny organów władzy publicznej trafił do prawa czeskiego (ściślej – czechosłowackiego) niedługo po rewolucyjnym roku

³⁷ Wyrok ETPC z 8.11.2016 r. w sprawie nr 18030/11 *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, pkt 158 i n. uzasadnienia.

³⁸ Bez innych uściśleń z Konwencji nie wynika obowiązek informacyjny państwa. ETPC jednak dowiódł w swoim orzecznictwie ograniczony obowiązek informacyjny państwa, jeżeli jest on ustalony na mocy decyzji krajowej albo jeśli udzielenie informacji stanowi niezbędny warunek realizacji prawa do wolności wypowiedzi, co stwierdza się właśnie za pomocą opisanego wyżej testu.

³⁹ Por. K. Žák Krzyžanková, A. Tymofeyeva, *Vývoj informační povinnosti veřejné moci v posledních třech dekadách – pohled Brna a Štrasburku*, [w:] *Listina v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*, ed. J. Kudrna, Praha 2021, s. 45–66.

1989, co świadczy o postępowości Karty w chwili jej przyjęcia⁴⁰. Powodu takiego szybkiego uznania prawa do bycia poinformowanym (a nie tylko wolności informacji) można się dopatrywać w historycznych doświadczeniach, w czasach istnienia „monopolu informacyjnego” wybranej partii.

Czeskie sądy już od trzydziestu lat interagują więc z art. 17 Karty. W swojej bogatej praktyce orzeczniczej ustosunkowywały się do różnych aspektów prawa do bycia poinformowanym, w wyniku czego dziś dysponujemy obszernym orzecznictwem nie tylko odnośnie do pytań, kto jest podmiotem zobowiązanym, osobą uprawnioną albo np. jaki jest zakres (oraz granice) obowiązku informacyjnego⁴¹. To orzecznictwo posiada pewną wspólną cechę, która polega na stopniowym rozszerzaniu zakresu (personalnego, merytorycznego itd.) danych podlegających obowiązkowi informacyjnemu.

596 Jest też oczywiste, że czeskie sądy bacznie obserwują poczynania ETPC. Już niedługo po uznaniu przez sąd w Strasburgu (ograniczonego) prawa do bycia poinformowanym, TK w swoich orzeczeniach zaczął wskazywać, że prawo jednostki do informacji i temu odpowiadający obowiązek udzielania takich informacji przez państwo można podporządkować pod art. 10 Konwencji (por. wyrok pełnego składu TK 2/10, a zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. I. ÚS 1885/09 – obie decyzje dotyczyły ujawniania wyroków nieuprawomocnionych). Można również ponownie przytoczyć opisany wcześniej wyrok TK wprowadzający tzw. test pensji, który został przyjęty niespełna rok od wydania przełomowego wyroku ETPC w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság*. Wobec tego można by wyrazić przypuszczenie, że aczkolwiek czeskie prawo oferuje wyższy standard uznania i ochrony prawa do informacji, to krajowym decyzjom w tym zakresie ma dodawać wagi autorytet praktyki orzeczniczej ETPC.

Świadczy to jednak także o tym, że nieodpowiednie wdrażanie praktyki orzeczniczej (nie tylko) sądu w Strasburgu może prowadzić do regresów (w przypadku Republiki Czeskiej m.in. w postaci zawężania grona potencjalnych wnioskodawców) czy też innych niepożądanych zmian, wobec czego powinno służyć jako swego rodzaju ostrzeżenie przed pochopnym naśladowaniem wzorów zagranicznych.

⁴⁰ Jeden z powodów przemawiających za przyjęciem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej do Rady Europy, w tym również jej systemu ochrony praw człowieka, stanowiło właśnie uchwalenie Karty, zob. J. Filip, *K některým legislativním otázkám přijetí Listiny základních práv a svobod*, „Časopis pro Právní Vědu a Praxi” 2010, R. 18, nr 4, s. 315.

⁴¹ W tym kontekście należy podkreślić, że ambicją autorki niniejszego artykułu nie było poruszenie wszystkich tematów, jakimi zajmowały się czeskie sądy na przestrzeni ostatnich trzech dekad w związku z prawem do informacji.