

Warszawa, 9 maja 2000 r.

## **Opinia**

**dot.: zasadności skargi konstytucyjnej redakcji Biuletynu Studentów  
Politechniki Wrocławskiej „Studentka” (sygn. akt SK.4/2000)**

### **Stan faktyczny**

Decyzją z dnia 31 marca 1998 r. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu odmówił redaktorowi naczelnemu Biuletynu Studentów Politechniki Wrocławskiej udostępnienia do wglądu dokumentów związanych z kontrolą NIK przeprowadzoną w Politechnice Wrocławskiej w 1997 r. Decyzja ta została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 21 czerwca 1999 r. skargę oddalił.

Na podstawie powyższych orzeczeń jako stanowiących przesłankę orzeczenia o prawach i wolnościach w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, redakcja Biuletynu Studentów Politechniki Wrocławskiej wniosła skargę konstytucyjną w której zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 4 ust. 1 i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe, art. 10 ust. 2 i art. 60 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie trybu udostępniania prasie informacji oraz organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej.

W treści skargi podniesiono liczne zarzuty sprowadzające się jednakowoż do wspólnej konkluzji, iż zakres informacji udzielanych prasie na podstawie kwestionowanych aktów jest zbyt wąski, przez co narusza prawo obywateli do jawności życia publicznego, a tym samym godzi w istotę demokratycznego państwa prawnego.

### **Wywód**

1. Oceniając zasadność opiniowanej skargi konstytucyjnej w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zagadnienie legitymacji formalnej podmiotu skarżącego. Ani w treści skargi, ani też w innych dokumentach nie uwidoczniono jaki jest status prawny samego biuletynu, ani też status prawny redakcji Biuletynu

Studentów Politechniki Wrocławskiej „Studentka”. Wprawdzie z pism załączonych do opiniowanej skargi wynika, iż biuletyn zarejestrowany został w trybie przewidzianym przez art. 20 ustawy prawo prasowe, jednakże ta informacja nic jeszcze nie wyjaśnia. Nie wiadomo bowiem kto jest wydawcą biuletynu. W konsekwencji nie jest możliwe jednoznaczne określenie jego statusu pod względem prawnym. Z niczego bowiem nie wynika by wydawcą biuletynu była osoba prawna, czy jednostka organizacyjna osobowość prawną posiadająca. Wydawcą nie jest też, jak można domniemywać osoba fizyczna, w tym bowiem przypadku to właśnie ona wniosła by skargę konstytucyjną.

Tymczasem z treści art. 79 Konstytucji wynika, iż prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje w pierwszej kolejności osobom fizycznym. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego rozciągnęło przedmiotowe uprawnienie również na osoby prawne. Nie wydaje się jednakże aby prawo do skargi konstytucyjnej posiadało charakter absolutny. Stąd też nie wydaje się również możliwe przyznanie legitymacji formalnej w postępowaniu skargowym, jednostkom organizacyjnym o bliżej nie sprecyzowanym charakterze prawnym. Wydawanie publikacji prasowych, jak wynika z treści ustawy prawo prasowe, jest bowiem jedynie formą działalności wydawcy, podlegającej wprawdzie pewnej organizacji a nawet ewidencjonowaniu, jednak niemożliwej do prowadzenia bez istnienia samego wydawcy.

Nie ulega wątpliwości, iż w demokratycznym państwie prawnym, wolna prasa odgrywa znaczącą rolę społeczną, jednakże nie oznacza to, iż powinna ona posiadać wszelkie prawa jakie przysługują osobom prawnym i fizycznym razem wziętym. Uwaga ta odnosi się również do dalszej części niniejszych rozważań.

Mimo, iż z przedstawionych do opiniowania dokumentów nie wynika, czy przedmiotowej skardze konstytucyjnej nadano bieg, to jednak na każdym etapie postępowania należy podnosić **wątpliwość co do istnienia po stronie skarżącego legitymacji formalnej do uczestnictwa w tego typu postępowaniu**. Prawo takie przysługuje bowiem z całą pewnością wydawcy biuletynu. Co zaś do skarżącej redakcji, budzi zasadnicze wątpliwości.

2. Przedstawione w treści skargi zarzuty, sprowadzają się do wspólnej konkluzji, iż zakres informacji udzielanych prasie na podstawie kwestionowanych aktów jest zbyt wąski, przez co narusza prawo obywateli do jawności życia publicznego, a tym samym godzi w istotę demokratycznego państwa prawnego.

Nadto stanowi oczywiste przekroczenie granic dopuszczalności ingerencji ustawodawczej.

Zasadnicze wątpliwości skarżącego budzi fakt, iż poprzez wprowadzenie do języka kwestionowanych aktów określeń precyzujących zakres i sposób udzielania informacji, ustawodawca (a także Rada Ministrów) dokonała normatywnego zawężenia prawa organów prasowych do otrzymania informacji.

Istotnie. Na tle zakwestionowanych przepisów jasno widać, iż unormowane na ich gruncie prawo dostępu do informacji, ma nieco inny kształt niż szerokie ujęcie tego prawa na gruncie przepisów art. 54 i 61 Konstytucji. Wszystkie kwestionowane przepisy określają bowiem czytelny stan normatywny, na gruncie którego aktywność w zakresie dostępu do informacji przeniesiona została z organu poszukującego informacji (np. organu prasowego) na organ informacji udzielający. Poprzez wspomniane przeniesienie aktywności rozumiem tutaj okoliczność, iż to właśnie organ do którego zwrócono się z prośbą o informację ma obowiązek informacji udzielić. To właśnie w zakresie tej aktywności organ informujący dokonuje wyboru informacji udzielanych prasie. Prasa zaś jedynie odbiera przekazany jej materiał informacyjny. Co więcej. Usiłowanie przez prasę dotarcia do informacji w szerszym zakresie niż dostarczony, nie jest czynem prawnie irrelewantnym, ale częstokroć powoduje naruszenie tajemnicy służbowej, handlowej, a nawet jest czynem karalnym.

Jest przy tym oczywiste, iż przedstawiany prasie wybór informacji nie może mieć charakteru dowolnego, arbitralnego, czy wyrywkowego. Winien być rzetelny i w miarę możliwości całościowy. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której prawo wyboru uzyskiwanych informacji leżało by po stronie prasy. Taka konstrukcja (a proponuje ją skarżący) prowadzi wprost do powstania zrębów państwa wręcz totalitarnego, w którym nie jest możliwe istnienie jakiegokolwiek prywatności osobistej, tajemnicy handlowej, a wreszcie do zjawisk tak absurdalnych jak niemożliwość istnienia jakichkolwiek służb specjalnych. W takim państwie jedyną i wszechmocną władzą była by prasa.

Należy również przypomnieć, iż prawo do informacji i prawo jawności życia publicznego mają charakter praw, nie zaś wolności, co oznacza że nie posiadają one charakteru abstrakcyjnego, niezależnego od państwa, ale zostały przyznane przez państwo, a ich treść może być przez to państwo dookreślana.

Z tych wszystkich powodów prawo do informacji nie tylko może ale i powinno być przez państwo (w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach) limitowane. Ustawodawca czyni to bardzo często, zezwalając np. na wyłączenie jawności rozprawy sądowej, nawet mimo wyraźnego zapisu art. 45 ust. 1 Konstytucji, zezwalając na wyłączenie jawności obrad organów kolegialnych itd. Tego typu przykładów jest na gruncie systemu prawa polskiego bardzo wiele. Wszystkie one jednak posiadają zasadniczą cechę, dążą mianowicie do ochrony dobra większego niż zasada swobodnego dostępu do informacji. Dobrem takim może być np. cześć innej osoby (wyłączenie jawności rozprawy), swoboda działalności gospodarczej (tajemnica handlowa), czy ważny interes państwa (wyłączenie jawności obrad np. Sejmu).

Przedstawiona powyżej konstrukcja znajdująca swe odzwierciedlenie w wielu unormowaniach na gruncie systemu, mieści się całkowicie w ramach dopuszczalności ingerencji ustawodawczej opisanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprowadza się ona bowiem do całkowicie dopuszczalnego ograniczania treści prawa, w kontekście istnienia innego ważnego interesu publicznego bądź prywatnego. Przy tym nie narusza samej istoty prawa.

Jak wynika z analizy zakwestionowanych przepisów, określenie treści prawa do uzyskania informacji wiąże się bezpośrednio z zakresem i treścią samych informacji. Dotyczą one bowiem naczelných organów państwa w sprawach będących przedmiotem ich działalności. Należy przy tym podkreślić, że nie chodzi tu o zupełne wyłączenie prawa do informacji, ale jedynie o ograniczenie dostępu do pełnej dokumentacji kontroli NIK.

Z punktu widzenia interesu publicznego wydaje się iż taki kształt prawa do informacji nie jest w przypadku NIK możliwy. Ujawnienie dokumentów w zakresie wnioskowanym przez skarżącą prowadziło by bowiem często do ujawnienia dokumentów i informacji stanowiących tajemnicę służbową a nawet państwową. Nadto nadanie prawa do informacji postulowanego przez skarżącego kształtu prowadzi do samodzielnej interpretacji wyników kontroli przez każdy z organów prasowych, zależnie od kontekstu politycznego, czy doraźnych interesów. Tymczasem na gruncie regulacji ustawowej jedynie NIK ma prawo do interpretacji wyników przeprowadzonych przez siebie kontroli i podejmowania odpowiednich działań.

Przedstawione powyżej argumenty stanowią niewątpliwie, przy założeniu postulowanego przez skarżącą prawa do informacji, obraz chaosu w strukturach państwa. W tym kontekście, jak i w kontekście poszczególnych dóbr wymienionych w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona praw innych osób) określenie kształtu prawa do informacji wydaje się całkowicie dopuszczalne, przy czym nie narusza istoty tego prawa. Nadto użyte przez prawodawcę środki pozostają proporcjonalne do dóbr chronionych.

**Należy zatem uznać, że opiniowana skarga jest oczywiście bezzasadna.**

*Sporządził: Mirosław Granat*