

POSŁOWIE A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ŁUKASZ NOSARZEWSKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.28/1.nosarzewski

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są poselskie uprawnienia i obowiązki informacyjne. Analizie poddano orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach dostępu do informacji publicznej, w których wnioskodawcą bądź adresatem żądania był poseł. Sady administracyjne dopuszczają możliwość realizowania przez posłów prawa dostępu do informacji publicznej, ale bez powoływania się na wykonywany mandat. Równocześnie poseł nie jest kwalifikowany jako podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej. W artykule przedstawiono dwie tezy. Po pierwsze, poseł może realizować prawo dostępu do informacji publicznej, ujawniając swój szczególny status. Po drugie, poseł jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, gdyż wykonuje władzę publiczną i zadania publiczne, dysponuje majątkiem publicznym. Tezy uzasadnia wykładnia językowa i funkcjonalna przepisów konstytucyjnych, a także ustaw o dostępie do informacji publicznej i o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W pracy wykorzystano metodę analizy dogmatyczno-prawnej i analizę orzecznictwa polskich sądów administracyjnych oraz przedstawiono uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, poseł, wykonywanie mandatu, uprawnienia informacyjne, dostęp do informacji publicznej, podmioty zobowiązane, władze publiczne, zadania publiczne

* dr, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska), radca Prokuratury Generalnej RP, radca prawny, e-mail: lukasz.nosarzewski@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-8769-6757



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

DEPUTIES AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

ABSTRACT

The article discusses deputies' information-related rights and obligations. It also analyses administrative courts' judgments in cases concerning access to public information, in which deputies were requesters or addressees of requests. Administrative courts admit the possibility of exercising the right of access to public information by deputies, but without invoking the performance of the mandate. At the same time, deputies are not classified as entities obliged to provide public information. The article presents two theses. Firstly, deputies may exercise their right of access to public information, revealing their special status. Secondly, deputies are entities obliged to provide public information, because they exercise public authority, perform public tasks and manage public property. The theses are justified by the linguistic and functional interpretation of constitutional provisions, as well as the Act on Access to Public Information and the Act on the Performance of the Mandate of the Deputy and the Senator. The paper uses the method of dogmatic and legal analysis and the analysis of Polish administrative courts' case law, and it presents *de lege lata* comments and *de lege ferenda* proposals.

Key words: public information, deputy, performance of the mandate, rights to information, access to public information, obliged entities, public authorities, public tasks

WPROWADZENIE

Posłowie są przedstawicielami Narodu i ślubują rzetelnie i sumiennie wykonywać swoje obowiązki¹. Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa się w Ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora². Posłowie wykonują swój mandat, kierując się dobrem Narodu i mają obowiązek informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani³. Z racji wykonywania mandatu mają oni też szczególne uprawnienia. Dysponują prawem uzyskiwania informacji i wyjaśnień lub podejmowania interwencji m.in. w organach administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego⁴. Na tle tych uprawnień i obowiązków powstaje pytanie, czy poseł może równocześnie realizować prawo dostępu do informacji publicznej, a także czy sam ma obowiązek udostępniać informacje publiczną. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W myśl art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵ prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, a obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

¹ Zob. art. 104 ust. 1 i 2 Konstytucji.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 907, dalej jako: ustawa o mandacie.

³ Zob. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o mandacie.

⁴ Zob. art. 16 ust. 1, 19 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy o mandacie.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: u.d.i.p. lub ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Przedmiotem artykułu są poselskie uprawnienia i obowiązki informacyjne realizowane na podstawie ustawy dostępowej. Analizie poddano orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach dostępu do informacji publicznej, w których wnioskodawcą bądź adresatem żądania był poseł. Sądy administracyjne dopuszczają bowiem możliwość realizowania przez posłów prawa dostępu do informacji publicznej, ale bez powoływania się na wykonywany mandat. Równocześnie poseł nie jest kwalifikowany jako podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej. Uzasadnia się to tym, że poseł nie należy do władz publicznych i nie wykonuje zadań publicznych. W artykule przedstawiam argumenty przeciwne takiemu stanowisku. Prezentuję tezy, zgodnie z którymi wykładnia językowa i funkcjonalna przepisów konstytucyjnych, a także ustawy o mandacie i ustawy dostępowej prowadzą do wniosku, że poseł może realizować prawo dostępu do informacji publicznej, ujawniając swój szczególny status. Poseł może być również zaliczany do kategorii podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, gdyż wykonuje władzę publiczną i zadania publiczne, dysponując majątkiem publicznym.

UPRAWNIENIA INFORMACYJNE POSŁA Z TYTUŁU WYKONYWANIA MANDATU

W ramach swej aktywności posłowie mogą realizować uprawnienia z ustawy o mandacie i kierować wnioski o informacje i materiały do określonego kręgu podmiotów, który nie obejmuje wszystkich organów władzy publicznej czy też organów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o mandacie posłowie mają prawo uzyskiwać od:

- 1) członków Rady Ministrów,
- 2) przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych,
- 3) przedstawicieli właściwych organów i instytucji samorządowych,

informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich. Nie budzi wątpliwości fakt, że do ich udzielania zobowiązani zostali zarówno członkowie Rady Ministrów, jak i Rada Ministrów *in genere*. Pewne niejasności mogą dotyczyć pozostałych podmiotów. Po pierwsze, obowiązek informacyjny obejmuje przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych. Zakres tego pojęcia jest szerszy niż administracja rządowa. Obowiązek odnosi się też do innych podmiotów państwowych, które choć znajdują się poza strukturą administracji rządowej, to wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Dotyczy to przedstawicieli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czy też organizacyjnie lub funkcjonalnie powiązanej z parlamentem Najwyższej Izby Kontroli. Nie ma natomiast podstaw do rozciągnięcia tego obowiązku na wszystkie organy władzy publicznej. Byłoby to nieuzasadnione, chociażby ze względu na możliwość naruszenia ich niezależności, co mogłoby mieć miejsce w odniesieniu do władzy sądowniczej czy też przedstawicieli prokuratury⁶.

⁶ Zob. P.J. Uziębło, w: K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, art. 16, pkt 3, LEX.

Stosownie do treści art. 19 ust. 1 ww. ustawy, w wykonywaniu mandatu poseł ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność:

- 1) organów administracji rządowej,
- 2) organów samorządu terytorialnego,
- 3) spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- 4) zakładów i przedsiębiorstw państwowych,
- 5) zakładów i przedsiębiorstw samorządowych.

Prawo żądania wglądu bądź pozyskiwania informacji lub materiałów musi być związane z wykonywaniem mandatu posła, a zatem powinno dotyczyć informacji niezbędnych w wykonywaniu obowiązków poselskich, w tym obowiązków wiążących się z kontaktami z wyborcami. Skorzystanie z tego prawa musi też nastąpić z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej i nie może naruszyć dóbr osobistych innych osób. Są to swoiste ograniczenia tylko częściowo pokrywające się z ograniczeniami w dostępie do informacji publicznej⁷. Poseł na tej podstawie nie może uzyskiwać informacji np. od przedsiębiorców prywatnych, spółek handlowych bez udziału Skarbu Państwa czy organów samorządu zawodowego. Także i w tym przypadku ustawa nie daje posłom możliwości uzyskiwania informacji od organów wymiaru sprawiedliwości – Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych – czyli m.in. wglądu w akta toczącego się postępowania⁸. Uprawnienia poselskie obwarowane są też szczególnymi ograniczeniami materialnymi, jak związek żądanej informacji z wykonywaniem mandatu czy ochrona dóbr osobistych i konieczność zachowania tajemnicy prawnie chronionej. Przykładowo dostępu do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy nie zapewniają posłom ani ustawa o mandacie, ani ustawa dostępową, ani tym bardziej prawo do wnoszenia interpelacji. Jedynie w ograniczonym zakresie dostęp do tego rodzaju tajemnic mają posłowie będący członkami sejmowych komisji śledczych⁹.

Ponadto, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o mandacie, poseł w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich ma prawo podjąć interwencję i zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania w:

- 1) organie administracji rządowej,
- 2) organie samorządu terytorialnego,
- 3) zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym,
- 4) organizacji społecznej,
- 5) jednostkach gospodarki niepaństwowej,

dla załatwienia sprawy, którą wnosi w imieniu własnym, wyborcy lub wyborców. W tym przypadku, prócz podmiotów z art. 16 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy o mandacie,

⁷ Por. art. 5 u.d.i.p. Szerzej zob. J. Róg, *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5, s. 46 i n.

⁸ Zob. I. Galińska-Raczy, *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, w: *Status posła, cz. I. Wybór ekspertów prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), Warszawa 2007, s. 370–371.

⁹ I. Galińska-Raczy, *Opinia prawna w sprawie interpretacji pojęcia „tajemnica handlowa” w kontekście udostępniania posłom informacji na podstawie art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w ramach interpelacji poselskich*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 4 (40), s. 243.

ustawodawca wymienia również organizacje społeczne oraz jednostki gospodarki niepaństwowej. Te pierwsze obejmują stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby handlowe i inne podobne jednostki. W drugim przypadku można wskazać wszystkie spółki, zarówno kapitałowe, jak i osobowe, a także spółdzielnie czy inne zbliżone podmioty, bez względu na strukturę kapitałową czy też rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej¹⁰.

PRAWO POSŁA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Równocześnie posłowi – jak każdemu – przysługuje prawo do informacji publicznej. Przepisy zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe nie regulują w tym zakresie żadnych ograniczeń. Posłowie mogą zatem wnosić wnioski dostępowe, kierując je do podmiotów zobowiązanych wymienionych w art. 4 u.d.i.p., a nie tylko podmiotów wskazanych w przepisach ustawy o mandacie. Dotyczy to chociażby sądów czy też wszystkich innych organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Pytania dostępowe nie muszą mieć związku z wykonywaniem mandatu. Od posła nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego¹¹, z wyjątkiem prawa do uzyskania informacji przetworzonej¹².

Na tym tle ukształtowało się niejednolite orzecznictwo, które zmierza do różniczenia trybów działania posła. W niektórych orzeczeniach sądy przyjęły, że gdy poseł złoży wniosek dostępowy i przywoła swój status, a pytania są ściśle związane ze sprawowanym mandatem i funkcją posła, to taki wniosek nie może być rozpatrzony na podstawie ustawy dostępowej, nawet jeśli powołano ten akt prawny. W takim przypadku poseł nie działa jako „każdy” z ustawy dostępowej, ale jako poseł, czyli funkcjonariusz publiczny korzystający z uprawnień przewidzianych ustawą o mandacie. W przepisie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wskazuje się pierwszeństwo trybów szczególnych, a tryb przewidziany dla posła ma właśnie taki charakter, przez co wyłącza tryb ogólny dostępowy. Jeśli zaś wniosek nie podlega rozpatrzeniu na podstawie przepisów u.d.i.p., to brak jest podstaw do stwierdzenia bezczynności organu w sytuacji, gdy na wniosek nie odpowie. Oceny takiej nie zmienia ani to, że wniosek skierowano do podmiotu zobowiązanego, ani że żądanie może dotyczyć informacji publicznych. Status posła nakazuje stosować do rozpoznania jego wniosku tryb dostępu do informacji przewidziany w ustawie o mandacie, zwłaszcza gdy poseł we wniosku powoływał te przepisy¹³. Istnieje więc ryzyko uznania, że wniosek posła implikuje szczególny tryb przewidziany w ustawie o mandacie, z wyłączeniem ustawy dostępowej. Istotnie może ograniczyć to uprawnienia posła w zdobyciu informacji, a sam fakt posiadania statusu posła wykluczałby taką osobę z grona uprawnionych do żądania informacji publicznej.

¹⁰ P.J. Uziębło, w: K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy...*, op. cit., art. 20, pkt 3, LEX.

¹¹ Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

¹² Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

¹³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2019 r., II SAB/Wa 81/19, CBOSA.

Dlatego sądy, rozróżniając tryby działania w orzeczeniach, wskazywały, że szczególny status posła nie wyklucza go z katalogu podmiotów mogących wnioskować o udostępnienie informacji publicznej na ogólnych zasadach określonych w u.d.i.p. Równocześnie zastrzegano jednak, że nie może on powoływać się na swój szczególny status posła¹⁴. W takim bowiem przypadku, gdy wniosek dostępowy składa poseł, to realizuje on swoje prawo na podstawie ustawy o mandacie. Bez znaczenia jest przy tym inna podstawa prawna powołana we wniosku, jeżeli równocześnie wskazano posiadany mandat. Jeżeli zatem wniosek pochodzi od posła, używającego druków sejmowych i pieczętki poselskiej, bądź wskazującego do korespondencji adres biura poselskiego, to wniosek taki, jako związany z wykonywaniem mandatu posła, wymaga poddania go ocenie w aspekcie wykonania zadań wynikających z posiadanego mandatu¹⁵. W bardziej liberalnych orzeczeniach wskazuje się, że jeśli żądanie wniosku oparto na ustawie dostępowej, to sama postać graficzna pisma, nadruki Sejmu czy oznaczenia posła nie mogą przesądzać o treści żądania. Gdy poseł nie odwołuje się do swoich uprawnień i zadaje pytania, które zadać może „każdy”, to taki wniosek powinien być rozpoznany w trybie przepisów u.d.i.p.¹⁶

Ukształtowana w powyższy sposób linia orzecznicza skutkuje praktycznymi konsekwencjami. Przed wyborem trybu rozpatrzenia sprawy wniosku, podmiot zobowiązany musi ustalić, czy poseł występuje jako osoba fizyczna wykonująca prawo dostępu do informacji publicznej, czy też jako poseł-funkcjonariusz publiczny korzystający z uprawnień przewidzianych treścią ustawy o mandacie¹⁷. Takie dodatkowe wymogi proceduralne stawiane podmiotom zobowiązanym budzą wątpliwości, zwłaszcza że mogą zmierzać do nadmiarowych wezwań w sprawie charakteru żądania posła, podczas gdy ustawa dostępowa wprost zabrania żądać od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego¹⁸. Ponadto, w przypadku wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub umorzeniu postępowania, podmioty zobowiązane stosują art. 64 § 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Przepis ten przewiduje procedurę naprawczą braków formalnych wniosku pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Jeśli poseł nie wyjaśni, w jakim charakterze występuje, jego wniosek, chociażby oparty na przepisach ustawy dostępowej i dotyczący informacji publicznej, pozostanie bez odpowiedzi. Podmiot zobowiązany zamiast udostępnienia informacji publicznej będzie mógł mnożyć bariery formalne w postaci wątpliwości, czy poseł działa jako poseł, czy jako osoba fizyczna – każdy. Istnieje też ryzyko ukrywania przez posłów swego statusu. W sprawie udostępnienia informacji publicznej, przepisy k.p.a. mają zastosowanie jedynie do decyzji. W przypadku niewymagającym wydania decyzji wniosek dostępowy może być

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 3.03.2023 r., III OSK 2330/21, CBOSA.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 11.01.2017 r. IV SA/GI 911/16 oraz z 29.11.2016 r., IV SA/GI 852/16, wyrok WSA w Opolu z 22.05.2014 r., II SA/Op 175/14, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z 15.03.2023 r., III OSK 2503/21, CBOSA.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 18.01.2017 r., IV SA/GI 979/16, CBOSA.

¹⁸ Zob. art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

¹⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 572, dalej jako: k.p.a. Zob. też art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

anonimowy, dlatego poseł nie musi podawać swoich podstawowych danych, jak imię i nazwisko, ani podpisywać wniosku, a tym bardziej nie musi powoływać się na wykonywany mandat²⁰.

POZORNY KONFLIKT UPRAWNIEŃ DOSTĘPOWYCH

Omawiane kwestie formalne i klasyfikacja wniosków posłów nie miałyby takiego znaczenia, gdyby uprawnienia wynikające z ustawy o mandacie przewidywały skuteczne mechanizmy ich egzekwowania. Tymczasem tryb dostępu do informacji publicznej jest korzystniejszy dla posłów i często wybierany w praktyce. Uprawnienia informacyjne posłów, przewidziane w ustawie o mandacie, wymagają wykazania związku żądanej informacji z wykonywaniem mandatu. Wiąza się z tym liczne problemy interpretacyjne, skutkujące nieudzielaniem informacji. Przepisy ustawy o mandacie nie zawierają też regulacji proceduralnych. Przede wszystkim jednak, wniosek o informacje na podstawie ustawy o mandacie nie wszczyna sprawy administracyjnej. Wystąpienie takie przybiera postać wniosku, o którym mowa w art. 241 k.p.a. Jego niezafatwienie otwiera posłowi jedynie drogę do uruchomienia postępowania skargowego – skargi powszechnej w trybie uregulowanym w art. 237 § 2 k.p.a. Skargi i wnioski chronią interesy faktyczne posła, a postępowanie w tego rodzaju sprawach nie podlega kontroli sądowej. W tym zakresie wobec podmiotu, który nie odpowiada na wniosek o udostępnienie informacji na podstawie ustawy o mandacie, mogą mieć zastosowane jedynie zasady odpowiedzialności politycznej, służbowej lub dyscyplinarnej²¹. Prawo dostępu do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym, a kontrola sądowa może prowadzić do stwierdzenia bezczynności organu i zobowiązania go do realizacji wniosku. Także w przypadku odmowy udostępnienia informacji, ustawa o mandacie nie zawiera instrumentów prawnych umożliwiających efektywną kontrolę. W razie dostępu do informacji publicznej, odmowa musi przybrać formę decyzji administracyjnej, która podlega kontroli sądów administracyjnych. Ustawa o mandacie nie zawiera przepisów, które pozwoliłyby wyegzekwować uprawnienia poselskie, dlatego wykorzystanie ustawy dostępowej jest skuteczniejszym rozwiązaniem, często rekomendowanym w opiniach Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP²². W doktrynie zwraca się też uwagę na ustrojowe, odszkodowawcze i karne reżimy ewentualnego egzekwowania uprawnień informacyjnych przedstawicieli. Zgodzić się jednak należy z ogólną konstatacją, że o ile istnieją możliwości wyciągnięcia odpowiedzialności

²⁰ J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 11.

²¹ Zob. wyrok NSA z 7.03.2019 r., I OSK 2911/18 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 20.02.2018 r., IV SA/GI 1131/17, postanowienie WSA w Opolu z 13.05.2021 r., II SAB/Op 6/21, CBOSA.

²² Zob. E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna na temat prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej w trybie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1(41), s. 349 i 351; W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres obowiązków organów samorządu terytorialnego związanych z realizacją poselskiego prawa do informacji (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 4 (56), s. 178.

za nierealizowanie obowiązków informacyjnych, skorelowanych z uprawnieniami parlamentarzystów, o tyle brak jest procedury i instrumentów, które umożliwiłyby realizację tych uprawnień²³. Równocześnie ustawa o mandacie nie zawiera uregulowań będących *lex specialis* względem przepisów ustawy dostępowej. Obie te ustawy stanowią odrębną podstawę uzyskiwania informacji o sprawach publicznych. W przypadku ustawy dostępowej poseł realizuje konstytucyjne prawa do informacji i czyni to w ramach konstytucyjnie przyznanego prawa podmiotowego, natomiast z uprawnień informacyjnych korzysta jako reprezentant społeczeństwa w ramach przyznanych mu kompetencji²⁴. W myśl art. 1 ust. 2 u.d.i.p. jej przepisy mają nie naruszać przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. Nie wyłącza to możliwości pogodzenia ustawy dostępowej z ustawą o mandacie. Za nieprawidłowe należy uznać automatyczne wyłączanie przepisów u.d.i.p. wszędzie tam, gdzie poseł wykonuje inne uprawnienia informacyjne.

Uprawnienia nadane posłom w ustawie o mandacie przedmiotowo są nawet szersze niż te wynikające z ustawy dostępowej, przede wszystkim w zakresie prawa do „uzyskiwania materiałów” (co jest pojęciem pojemniejszym niż „uzyskiwanie informacji”)²⁵. Jeżeli zatem poseł, powołując się na swój mandat, może korzystać z szerszych uprawnień do uzyskania informacji wynikających z ustawy o mandacie, to tym bardziej może jako poseł wykonywać prawa z ustawy dostępowej (*argumentum a maiori ad minus*). Co więcej, status posła powinien być dodatkowym atutem. Zwłaszcza gdy przepisy prawa przewidują szczególne przesłanki dostępności informacji, utrudniające dostęp „przeciętnemu” obywatelowi. Jest tak w przypadku informacji publicznej przetworzonej, czyli informacji wymagającej zebrania i dodatkowej analizy, wykonywanej niejako „na zamówienie” wnioskodawcy. O przetworzeniu świadczy konieczność wygenerowania przez podmiot zobowiązany nowej jakościowo informacji na podstawie posiadanych informacji prostych. Towarzyszyć temu może dodatkowy nakład pracy obciążający urząd. Dlatego zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prawo do informacji przetworzonej przysługuje jedynie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” zostanie wypełniona, gdy pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli. Chodzi o to, żeby udostępnienie informacji przetworzonej miało realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, wpływało na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności. Sprawowanie mandatu posła jest służbą publiczną, w której kieruje się on solidarną troską o dobro wspólne. Zgodnie z art. 104 ust. 2 Konstytucji poseł zobowiązuje się do rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków wobec Narodu. Niedopuszczalne jest zatem ograniczanie uprawnień posła ze

²³ B. Wilk, *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 79.

²⁴ Ibidem, s. 81.

²⁵ Zob. E. Wojnarska-Krajewska, *Opinia prawna na temat prawa dostępu do informacji...*, op. cit., s. 349.

względem na wątpliwość, czy uzyskane przez niego informacje zostaną rzeczywiście wykorzystane w interesie ogółu. W takim przypadku odmowa udzielenia informacji publicznej wymaga szczegółowego wyjaśnienia²⁶. Sam status posła powinien więc być przedmiotem analizy i argumentacji w toku realizacji wniosku o informację przetworzoną, ale żeby do tego doszło, poseł status swój musi ujawnić we wniosku.

PODOBIENSTWA UPRAWNIENI RADNYCH SAMORZĄDOWYCH

Podobnie jak w wypadku posłów, uprawnienia kontrolne przyznane zostały radnym wszystkich szczebli samorządowych²⁷. Uprawnienia te wprowadzono na wzór uprawnień przysługujących posłom oraz senatorom, z tą tylko różnicą, że są one ograniczone do jednostki samorządu terytorialnego, w której radny został wybrany. Dlatego analogicznie przyjmuje się w orzecznictwie, że także realizacja uprawnień radnych nie następuje w formie aktów lub czynności podlegających kontroli sądowo-administracyjnej. Poseł, senator oraz radny, korzystając z własnych uprawnień, działają „w wykonywaniu mandatu” bądź „w wykonywaniu swych obowiązków poselskich lub senatorskich”, a nie w imieniu własnym, jako indywidualny podmiot praw i obowiązków, wobec którego organ ma prawo bądź obowiązek władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia o żądaniu udostępnienia informacji i materiałów. Tym samym w tego typu sprawach czynności organu administracji są niezaskarżalne z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego²⁸.

W doktrynie dostrzega się problem braku regulacji odmowy udostępnienia informacji żądanych na podstawie ustaw samorządowych i analogicznie ustawy o mandacie. Jednym z prezentowanych poglądów jest odpowiednie stosowanie do wszystkich żądań radnych przepisów ustawy dostępowej. Inne stanowisko obejmuje stosowanie tych przepisów jedynie w takim zakresie, w jakim żądane informacje stanowią informacje publiczne²⁹. Także i w tym przypadku sądy przyjmują, że ustawy samorządowe stanowią *lex specialis* względem ustawy dostępowej. Dla uznania, że radny ma inny tryb dostępu, wystarczające jest, aby tryb ten zapewniał mu w ramach jego statusu możliwość dostępu do informacji będących przedmiotem jego zainteresowania. Taki tryb przewidują ustawy samorządowe, dlatego ustawa dostępową ma jedynie charakter uzupełniający³⁰. Także i wobec radnych przyjmuje

²⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23.11.2016 r., IV SA/GI 807/16, CBOSA.

²⁷ Zob. art. 23 ust. 3b Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2024 r., poz. 566, art. 21 ust. 2a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r., poz. 107, art. 24 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r., poz. 609, dalej też jako: ustawy samorządowe.

²⁸ Postanowienie WSA w Kielcach z 30.04.2020 r., II SA/Ke 423/20, postanowienie WSA w Warszawie z 18.06.2014 r., IV SAB/Wa 106/14, CBOSA.

²⁹ Zob. J.J. Zięty, *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71), s. 69–70, i przytoczone tam publikacje.

³⁰ Zob. wyrok NSA z 4.04.2018 r., I OSK 1852/16, CBOSA. Zob. też A. Piskorz-Ryń, *Zasady udostępniania informacji publicznej. Katalog podmiotów zobowiązanych i uprawnionych*, w: *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 53–57.

się, że gdy wnioskodawca działa jako podmiot o szczególnym statusie, to należy wyłączyć stosowanie przepisów u.d.i.p., ponieważ ustawy samorządowe zawierają inne zasady i tryb udostępnienia informacji³¹. Uwagi te można, analogicznie, odnosić do posłów, i choć sądy nie odmawiają prawa dostępu do informacji publicznej przedstawicielom, to w niektórych przypadkach uniemożliwiają im przy realizacji tego prawa powoływanie się na szczególny status. Warto jednak podkreślić, że konsekwentnie nie wyłącza się stosowania przepisów u.d.i.p. w sytuacji składania wniosków przez radnych. Byłoby to ograniczaniem ich konstytucyjnych uprawnień jako obywateli. Zainteresowany obywatel, choćby pełnił funkcję publiczną, nie musi podawać, w jakim celu żądana informacja publiczna jest mu potrzebna, a także nie musi wyjaśniać, czy pełni funkcję publiczną. Nie ma znaczenia prawnego dla sprawy okoliczność, że składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest jednocześnie radnym³².

SZCZEGÓLNY PRZYPADEK POSŁÓW ŁĄCZĄCYCH FUNKCJE

W kontekście realizacji przez posłów prawa dostępu do informacji publicznej, należy zwrócić uwagę na szczególną sytuację łączenia funkcji posła i członka Rady Ministrów bądź sekretarza stanu w administracji rządowej. W judykaturze podkreślono, że ustawa dostępową nie przewiduje uprawnienia organu administracji publicznej do występowania o udzielenie informacji do innego podmiotu zobowiązanego na podstawie art. 4 u.d.i.p. Celem ustawy dostępowej jest informowanie obywateli o stanie „spraw publicznych”, a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od innych podmiotów³³. Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Zwrot „każdy” należy rozumieć jako każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego. Termin „każdy” nie może być inaczej rozumiany, zważywszy na cel i sens ustawy dostępowej, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej³⁴. Celem ustawy dostępowej jest zapewnienie „społecznej kontroli” nad organami władzy publicznej, transparentności działania tych organów. Prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem kontroli opinii publicznej nad działalnością podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych. Zasadne jest przyznanie takich uprawnień wyłącznie podmiotom prawa prywatnego, a termin „każdy” nie może odnosić się do organów administracji publicznej³⁵. Przepisy u.d.i.p. nie są narzędziem prawnym, które ma służyć organom administracji publicznej do wzajemnego przekazywania

³¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 8.02.2024 r. II SA/Go 707/23, CBOSA.

³² Zob. wyrok NSA z 23.06.2022 r., III OSK 4901/21, wyrok WSA w Poznaniu z 10.04.2024 r., II SAB/Po 10/24, CBOSA.

³³ Postanowienie WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09, CBOSA.

³⁴ Zob. wyrok NSA z 30.01.2014 r., I OSK 1982/13, wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2012 r., II SAB/Wa 386/12, CBOSA.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 5.11.2014 r., II SA/Gd 589/14, CBOSA.

informacji. Tutaj mają zastosowanie przepisy konstytucyjne oraz administracyjne przepisy ustrojowe. Natomiast ustawa dostępowa służy społecznej kontroli władzy publicznej przez społeczeństwo. Nie można mieszać ze sobą sfery organizacji pracy administracji i sfery kontroli społecznej, bowiem może to doprowadzić do bałaganu prawnego i rozchwiania funkcji administracji³⁶.

Ustawa dostępowa nie przewiduje więc uprawnienia organu administracji publicznej do występowania do innego podmiotu zobowiązanego. Jej celem jest informowanie obywateli o sprawach publicznych, a nie zdobywanie przez organy administracji publicznej informacji od podmiotów należących do tej administracji. Dlatego organy administracji rządowej nie mają obowiązku udostępnienia informacji publicznej organowi administracji samorządu terytorialnego, a organ gminy nie jest uprawniony do ubiegania się o udostępnienie np. korespondencji poselskiej związanej z interwencją poselską³⁷. Tym samym poseł może korzystać z uprawnień wynikających z dostępu do informacji publicznej o tyle, o ile działa jako przedstawiciel wyborców, w ramach kontroli pełnionej przez społeczeństwo wobec władzy publicznej. Poseł – członek Rady Ministrów lub poseł – sekretarz stanu w administracji rządowej nie powinien wykorzystywać uprawnień dostępowych – obywatelskich – do zdobywania informacji na temat działalności innych organów władzy publicznej, gdyż byłoby to sprzeczne z celami ustawy dostępowej. W zakresie wniosków dostępowych kierowanych do władzy sądowniczej mogłoby to również być sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału władz.

POSEŁ JAKO PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO UDZIELANIA INFORMACJI

Prawem i obowiązkiem posła jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów³⁸. Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów określa regulamin Sejmu³⁹. W jego świetle to nie posłowie, a Kancelaria Sejmu udostępnia informacje publiczną poprzez ogłaszanie dokumentów i innych informacji w Systemie Informacyjnym Sejmu⁴⁰. W ustawie dostępowej wprost zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są jedynie partie polityczne, działające przez swoje organy⁴¹. Równocześnie podmioty zobowiązane określono jedynie przykładowo, a kryterium decydującym jest przynależność do władz publicznych oraz wykonywanie zadań

³⁶ P. Szustakiewicz, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 X 2009, Sygn. akt I OSK 508/09*, „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 197.

³⁷ Zob. I. Galińska-Raczy, *Udostępnienie przez organ administracji rządowej – w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – korespondencji w sprawie interwencji poselskiej organowi gminy, którego dotyczy ta interwencja*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 3 (59), s. 186–187.

³⁸ Zob. art. 3 ustawy o mandacie.

³⁹ M.P. z 2022 r. poz. 990, dalej jako: Regulamin Sejmu.

⁴⁰ Zob. art. 202a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

⁴¹ Zob. art. 4 ust. 2 u.d.i.p.

publicznych⁴². Na tym tle należy postawić pytanie, czy poseł jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Sądy administracyjne przyjęły, że poseł nie jest takim podmiotem. Wskazywano, że poseł nie sprawuje władzy publicznej, bowiem nie ma ustawowego prawa egzekucji określonych zadań i celów. Z kolei zadanie publiczne stanowi każde działanie administracji, jakie realizuje ona na podstawie przepisów ustaw. Poseł nie wchodzi natomiast w skład administracji publicznej rozumianej jako struktury organizacyjnej państwa, na którą składają się: administracja samorządowa trzech szczebli, administracja rządowa oraz administracja państwowa niepodlegająca rządowi (np. Prezydent, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, Narodowy Bank Polski). Co prawda art. 61 Konstytucji stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania m.in. informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jednak zgodnie z ust. 4 tego przepisu tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy. Delegacja z art. 61 ust. 4 Konstytucji zawiera upoważnienie (zobowiązanie) do ustaleń proceduralnego sposobu załatwiania spraw dostępu do informacji publicznej wyłącznie w ustawie. Katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej został zawarty w art. 4 ustawy dostępowej i jest on katalogiem otwartym. Przykładowe wyliczenie podmiotów zobowiązanych w art. 4 w ust. 1 u.d.i.p. poprzedzone jest ogólnym określeniem, że są to „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, do których poseł jako indywidualna osoba się nie zalicza⁴³.

Na omawiane zagadnienie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że istota omawianego problemu dotyczy zawężającej wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a nie zakresu podmiotowego tego przepisu. Jak wynika bowiem z orzeczeń sądów, to, że poseł nie ma obowiązku udzielenia informacji w trybie tej ustawy, nie ma związku z tym, że ustawodawca nie zaliczył posłów do grupy podmiotów spełniających ten obowiązek, lecz z interpretacją przepisu, a zwłaszcza pojęć „władze publiczne” oraz „podmioty wykonujące władzę publiczną”⁴⁴. Tym samym jest to kwestia wykładni prawa. Powyższa sądowa interpretacja, wyłączająca posłów z katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, może budzić istotne zastrzeżenia.

Przede wszystkim, w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wprawdzie delegacja z art. 61 ust. 4 Konstytucji upoważnia ustawodawcę zwykłego do określenia trybu udzielania informacji, ale przepisów ustawowych nie powinno się

⁴² Zob. art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

⁴³ Postanowienie NSA z 6.12.2012 r., I OSK 2843/12, wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2014 r., II SAB/Wa 522/13, postanowienia: WSA w Rzeszowie z 7.09.2011 r., II SAB/Rz 58/11, WSA w Warszawie z 29.11.2013 r., II SO/Wa 92/13, WSA w Poznaniu z 23.02.2022 r., IV SO/Po 2/22, WSA w Warszawie z 23.11.2022 r., II SAB/Wa 470/22, WSA w Gorzowie Wlk. z 25.08.2023 r., II SAB/Go 71/23, CBOSA.

⁴⁴ Postanowienie TK z 9.10.2013 r., Ts 98/13, OTK Seria B 2014 nr 1, poz. 57.

wykładać w taki sposób, aby ograniczać dostęp do informacji na temat konstytucyjnie określonych podmiotów. Poseł jako funkcjonariusz publiczny z całą pewnością jest osobą pełniącą funkcję publiczną⁴⁵. Dlatego powinien on być zobowiązany do realizacji obowiązków informacyjnych na temat swojej działalności, co wprost wynika z przepisu konstytucyjnego. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy z zgodnie z konstytucją należy zaś przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje to z domniemaniem konstytucyjności ustaw⁴⁶.

Nie ma przy tym żadnych przeszkód, aby art. 4 ust. 1 u.d.i.p. interpretować w zgodzie z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do użytych w ustawie pojęć „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, w pełni należy podzielić pogląd, że posłowie – z istoty mandatu przedstawicielskiego – uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej. Zadaniem posłów jest nie tylko reprezentowanie (a więc i określanie) woli, interesów i dobra narodu, ale też – z mocy art. 4 ust. 2 Konstytucji – sprawowanie władzy w imieniu narodu. Dlatego czynności podejmowane przez posła w ramach wykonywania mandatu poselskiego powinny być traktowane jako wykonywanie władzy publicznej⁴⁷. Posłowie wykonują też zadania publiczne. Z gramatycznego punktu widzenia, konstytucyjne „zadanie władzy publicznej” nie jest tożsame z „zadaniem publicznym”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Takie zadanie publiczne ma szerszy zakres i może odznaczać się tymi samymi cechami, co analogiczne czynności prowadzone przez określoną władzę publiczną: powszechnością, użytecznością dla ogółu, osiąganiem lub sprzyjaniem osiągnięciu celów uznanych przez Konstytucję lub ustawy za pożądane lub nakazane⁴⁸. Zadania publiczne to też nie tylko zadania administracji publicznej, do której poseł się nie zalicza. Potwierdza to orzecznictwo wskazujące, że pojęcie „zadanie publiczne” ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane „zadanie publiczne” cechuje się powszechnością i użytecznością dla ogółu, a także sprzyjaniem osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Każdy podmiot, który gospodaruje choćby tylko niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat. Można powiedzieć, iż prawo do informacji podąży za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta⁴⁹. W takim przypadku za podmiot zobowiązany uznano prywatną spółkę akcyjną, wykonującą w ramach zamówienia publicznego remont drogi

⁴⁵ Zob. art. 115 § 13 i 19 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2024 r., poz. 17.

⁴⁶ Wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK ZU 4/1999, poz. 73.

⁴⁷ W. Odrowąż-Sypniewski, *Zasady udostępniania informacji o posiedzeniach zespołu parlamentarnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 4 (72), s. 216.

⁴⁸ Zob. M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 61.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z 8.10.2019 r., I OSK 4113/18, CBOSA. Zob. uwagi krytyczne Ł. Nosarzewski, *Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 2, s. 49 i n.

należącej do gminy. Innym razem, w kontekście dyrektora domu kultury, wskazano, że organami w rozumieniu u.d.i.p. mogą być nie tylko organy wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej (czyli uznawane za typowe organy administracji publicznej), ale także inne podmioty, nawet prywatnoprawne, nienależące do struktur administracji publicznej⁵⁰.

Posłowie nie tylko są osobami pełniącymi funkcje publiczne, ale i gospodarują środkami publicznymi. Na potrzeby wykonywania mandatu otrzymują środki publiczne, którymi dysponują. Posłom przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju (dieta parlamentarna)⁵¹. Tworzą oni biura poselskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Z tego tytułu przysługuje im ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur, na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu⁵². W ramach ryczałtu posłowie ustalają wynagrodzenie pracowników biur, którym dodatkowo przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz nagroda za wieloletnią pracę i odprawa, a środki na te cele zapewnia się w budżetach odpowiednio Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu⁵³.

Ponadto aksjologia dostępu do informacji publicznej opiera się na udzielaniu informacji o własnej działalności przez podmioty, którym prawo przyznaje *imperium*. Demokracja przedstawicielska polega, z jednej strony, na przekazaniu swej władzy przez suwerena na rzecz przedstawicieli, a z drugiej, na poddaniu się władzy tychże przedstawicieli, ucieleśnianej przez stanowione przez nich prawo. Prawo do informacji służy egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej przez wyborców, a wyłączenie posła z obowiązków udostępniania informacji publicznej oznacza faktyczne ograniczenie wiedzy leżącej u podstaw świadomych, racjonalnych aktów wyborczych⁵⁴. Wprawdzie do podstawowych obowiązków posła należy udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych, to jednak wykonuje on mandat na podstawie przepisów prawa publicznego, dysponując szczególnymi publicznoprawnymi uprawnieniami i obowiązkami, a także istotnymi ograniczeniami w zakresie prywatnych aktywności. Poseł nie może podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Jest obowiązany do składania oświadczenia o swoim stanie majątkowym i ma ograniczone możliwości prowadzenia działalności gospodarczej⁵⁵. Swoistym zadaniem parlamentarzysty, obwarowanym ograniczeniami, jest więc reprezentacja suwerena w sprawowaniu władzy publicznej. Te argumenty, zakorzenione w koncepcji demokracji przedstawicielskiej, przemawiają na rzecz traktowania sprawowania mandatu jako unikalnego zadania publicznego posła pełniącego funkcję z wyboru⁵⁶.

⁵⁰ Postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z 28.03.2024 r., II SO/Go 3/24, CBOSA.

⁵¹ Zob. art. 42 ust. 1 ustawy o mandacie.

⁵² Zob. art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o mandacie.

⁵³ Zob. art. 23 ust. 5–9 ustawy o mandacie.

⁵⁴ Zob. szerzej M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji...*, op. cit., s. 63–64.

⁵⁵ Zob. art. 33–35 ustawy o mandacie.

⁵⁶ Zob. M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji...*, op. cit., s. 64.

Posłowie powinni też informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani⁵⁷. W opinii dotyczącej zagadnienia agitacji wyborczej wskazywano, że w okresie, w którym trwa kampania wyborcza, szczególnie trudne jest wykonywanie zadań publicznych przez osoby pełniące funkcje publiczne, w tym właśnie przez posłów. W wypadku posłów obowiązek informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, nie ulega zawieszeniu przez przepisy prawa wyborczego⁵⁸. Działania posła w ramach wykonywania mandatu są więc i z tej perspektywy traktowane jako zadania publiczne. Także w kontekście ochrony danych osobowych i podstaw ich przetwarzania, gdy wskazywano przesłankę udostępnienia danych osobowych – jeżeli jest to niezbędne do wykonywania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego – argumentowano, że z przesłanki tej mogą korzystać podmioty wykonujące zadania publiczne w formach niewładczych, np.: zakłady komunalne, Kancelarie Sejmu, Senatu, biura poselskie⁵⁹. Biuro poselskie to jednostka organizacyjna działająca pod kierunkiem posła, na którą składają się substraty zarówno materialny, jak i osobowy (pracownicy biura). Ryczałt przyznawany jest posłowi na „pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur”, a więc funkcjonowaniem zarówno dóbr materialnych, jak i obsługujących substrat materialny biura, czyli jego pracowników. Ustawodawca przyznany ryczałt na funkcjonowanie biur wypłaca parlamentarzystom z budżetu państwa (Kancelarii Sejmu)⁶⁰. Biuro poselskie służy do obsługi działalności posła w terenie i wykonuje zadania zlecone przez posła. Jeśli uznać, że to biuro poselskie wykonuje zadania publiczne, to poseł jako podmiot reprezentujący swoje biuro byłby podmiotem zobowiązanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Należy też rozróżnić sferę indywidualnej działalności posła od jego działań realizowanych plenarnie bądź w ramach komisji sejmowej, której jest członkiem. Wprawdzie do udzielania informacji na temat posła jest zobowiązana Kancelaria Sejmu, to jednak wykonuje ona zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów⁶¹. Dlatego udostępnia ona informacje

⁵⁷ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o mandacie.

⁵⁸ K. Skotnicki, *Opinia prawna dotycząca realizacji praw i obowiązków posła i senatora w czasie wyborów*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015). Tom 1. Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 u stawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.)*, Warszawa 2015, s. 9–10.

⁵⁹ A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 67. Także na gruncie RODO dane osobowe mogą być przetwarzane, jeżeli przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, co utożsamiane może być z pojęciem zadań publicznych. Zob. art. 6 ust. 1 lit f Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1–88.

⁶⁰ J. Mordwiłko, *Opinia prawna w sprawie możliwości ubezpieczenia posłów od odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzeniem przez posła biura poselskiego*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, op. cit., s. 649.

⁶¹ Zob. art. 199 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

publiczną związaną z działalnością Sejmu i jego organów, a to, jakie informacje Kancelaria posiada w zakresie indywidualnej działalności posła, zależy od samego posła i tego, co przekaze on Kancelarii Sejmu. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są zaś jedynie podmioty, będące w posiadaniu takich informacji⁶². Tym samym powstaje luka w obowiązkach informacyjnych, dotycząca indywidualnej działalności posła w ramach wykonywanego mandatu, finansowana ze środków publicznych; obejmuje ona szczególne zadania publiczne, wynikające z charakteru mandatu przedstawicielskiego. Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, że poseł jest zobowiązany do udzielania wyborcom informacji o swojej działalności w formie według własnego wyboru, a nie na podstawie ustawy dostępowej⁶³. Czyni to działania informacyjne posła wobec wyborców – obywateli w pełni uznaniowymi, co jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, które cechować się ma jawnością życia publicznego. Posłowie są emanacją takiego życia publicznego jako przedstawiciele Narodu sprawującego władzę zwierzchnią. Dlatego poseł jako osoba pełniąca funkcje publiczną powinien być bezpośrednio zobowiązany do udzielania informacji publicznej, niezależnie od informacji przekazywanych na jego temat przez inne organy, w tym Kancelarię Sejmu⁶⁴. Poseł należy bowiem do władz publicznych, wykonuje zadania publiczne, a w ramach wykonywanego mandatu wytwarza lub pozyskuje informację publiczną. Konstrukcja rodząca uprawnienia do dostępu do informacji bezpośrednio od posła jest już obecna w przepisach prawa. Istota problemu dotyczy samej wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a nie zakresu podmiotowego tego przepisu. Tym samym udostępnianie informacji publicznej przez posła powinno następować w reżimie ustawy o dostępie i być obwarowane kontrolą sądów administracyjnych. Ewentualnie obowiązki posłów w zakresie udostępniania informacji publicznej powinny zostać sformułowane w ustawie o mandacie, jednak wymagałoby to interwencji ustawodawcy. Dostęp do informacji publicznej stanowi narządzie społecznej kontroli władzy i jest prawem politycznym. Cechy mandatu poselskiego jako mandatu wolnego, uniezależniające posła od instrukcji wyborców, to gwarancja jego prawnej niezależności, która jednak nie może oznaczać zwolnienia przedstawiciela od odpowiedzialności wobec zastępowanych. Stanowiąca istotę mandatu przedstawicielskiego niezależność wobec jakichkolwiek nakazów i instrukcji nie może być rozumiana jako zwolnienie od wszelkiej zależności członka parlamentu od wyborców i całkowite wyeliminowanie ich ocen⁶⁵. Indywidualne obowiązki posła do udzielania informacji publicznej nie skutkowałyby przy tym uzależnieniem od wyborców. Taka zależność nie powstaje przecież w wypadku innych podmiotów – władz publicznych. Obowiązek ten rozszerzyłby jednak dostęp do wiedzy na temat działalności posłów oraz wpłynął na formułowanie ocen.

⁶² Zob. art. 4 ust. 3 u.d.i.p.

⁶³ Por. J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca obowiązku udzielania informacji przez posłów*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)...*, op. cit., s. 35–36.

⁶⁴ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, w: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 4, LEX.

⁶⁵ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 63.

PODSUMOWANIE, UWAGI I WNIOSKI

Posłowie w ramach wykonywanego mandatu mogą realizować uprawnienia z ustawy o mandacie i kierować wnioski o informacje i materiały do organów administracji rządowej i samorządowej, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych potwierdziła, że posłom, jak wszystkim obywatelom, przysługuje prawo do informacji publicznej. Rozróżnia się przy tym dwa tryby działania posła. Gdy we wniosku przywołuje on swój status, wniosek powinien być rozpatrywany na podstawie ustawy o mandacie. Gdy natomiast zadaje pytania jak „każdy” i nie ujawnia swojego statusu, to wniosek powinien być rozpatrzony na podstawie ustawy dostępowej. Rozróżnianie trybów działania posła jest istotne z perspektywy zasady praworządności, szczególnie gdy poseł jednocześnie żąda informacji na podstawie ustawy dostępowej i ustawy o mandacie. Może to jednak skutkować dodatkowymi ograniczeniami prawa posłów do informacji publicznej. Brak możliwości efektywnego wykorzystania uprawnień z ustawy o mandacie powoduje, że ustawa dostępową często pozostaje ostatnim „narzędziem” prawnym posła, który ma wykonywać obowiązki rzetelnie i sumiennie, a przede wszystkim skutecznie. Dlatego w ramach uwag *de lege lata* należy postulować taką wykładnię przepisów prawa, zgodnie z którą poseł dysponuje prawem dostępu do informacji publicznej co najmniej na zasadach takich jak „każdy”, a status posła nie ma znaczenia prawnego dla sprawy. W przeciwnym razie pozycja prawna posła byłaby słabsza od sytuacji „każdego”, a z pewnością nie taka była intencja ustawodawcy. Poseł nie powinien też unikać ujawnienia swojego statusu, gdyż jest to sprzeczne z istotą wykonywanego mandatu przedstawicielskiego. Poseł może wykorzystywać dwa odrębne tryby niezależnie od siebie, jako niezależne podstawy uzyskiwania informacji. Ustawa o mandacie nie stanowi *lex specialis* względem ustawy dostępowej. W myśl art. 1 ust. 2 u.d.i.p. należy dążyć do pogodzenia ustawy dostępowej z ustawą o mandacie, a nie wyłączać stosowanie jednej z nich. Mandat posła nie może też automatycznie determinować działań podmiotu zobowiązanego. Podstawa prawna rozpatrzenia wniosku posła powinna wynikać wyłącznie z merytorycznej treści żądania. W razie wątpliwości decydująca jest wola „gospodarza” sprawy, którym jest wnioskodawca, a nie adresat żądania⁶⁶.

W ramach wniosków *de lege ferenda*, uprawnienia posłów w zakresie dostępu do informacji publicznej powinny być odrębnie uregulowane w ustawie o mandacie, z ewentualnym odpowiednim i uzupełniającym stosowaniem ustawy dostępowej. Postulować należy też wprowadzenie kontroli sądowej wykonywania obowiązków informacyjnych wobec posłów działających na podstawie ustawy o mandacie i ustalenie wymogów formalnych dla odmowy udostępniania im informacji bądź materiałów. Silniejsze uprawnienia posłów powinny skłonić ich do realizowania uprawnień informacyjnych przede wszystkim na podstawie dedykowanej im ustawy o mandacie. Ustawa dostępową nie powinna bowiem stanowić surogatu nieefektywnych szczegółowych uprawnień. Niedopasowanie ustawy dostępowej

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 7.06.2024 r., III OSK 1600/23, CBOSA.

do pozycji ustrojowej posła, w szczególności posła łączącego mandat z innymi funkcjami, może skutkować wątpliwościami, kto i w jakim zakresie musi posłom udzielać informacji.

Równocześnie brakuje w ustawie dostępowej precyzyjnie określonych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Aktualny katalog tych podmiotów jest otwarty i przykładowy. Problem ten uwidacznia objęcie zakresem podmiotowym ustawy dostępowej prywatnych przedsiębiorców realizujących zamówienia publiczne w sytuacji, gdy do katalogu podmiotów zobowiązanych nie zalicza się posła, który jest osobą pełniącą funkcję publiczną, wykonującą zadania publiczne i dysponującą majątkiem publicznym. Posłowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Nie powinni jednak czynić tego wyłącznie według własnego wyboru, ale na podstawie ustawy dostępowej. *De lege lata* należy postulować taką wykładnię art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w myśl której posłowie będą zaliczani do katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Obowiązki posłów w zakresie udostępniania informacji publicznej mogłyby też zostać sformułowane w ustawie o mandacie, która określać ma warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich, a więc także obowiązków informacyjnych. Decydując się na nowelizację, ustawodawca powinien pogodzić te obowiązki z zadaniami Kancelarii Sejmu, która ujawnia informacje publiczną związaną z działalnością Sejmu i jego organów. Obowiązki posła mogłyby dotyczyć w szczególności informacji w zakresie jego indywidualnej działalności w ramach wykonywanego mandatu, których nie posiada Kancelaria Sejmu.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaczyk M., *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Galińska-Raczy I., *Opinia prawna w sprawie interpretacji pojęcia „tajemnica handlowa” w kontekście udostępniania posłom informacji na podstawie art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w ramach interpelacji poselskich*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 4 (40), s. 243.
- Galińska-Raczy I., *Udostępnienie przez organ administracji rządowej – w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – korespondencji w sprawie interwencji poselskiej organowi gminy, którego dotyczy ta interwencja*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 3 (59).
- Galińska-Raczy I., *Uprawnienia posłów do uzyskiwania informacji*, w: *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm.), Warszawa 2007.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., w: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca obowiązku udzielania informacji przez posłów*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015). Tom 1. Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.), Warszawa 2015.

- Mednis A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 67.
- Mordwiłko J., *Opinia prawna w sprawie możliwości ubezpieczenia posłów od odpowiedzialności cywilnej związanej z prowadzeniem przez posła biura poselskiego*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych* (2007–2015). Tom 1. Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29 ze zm.), Warszawa 2015.
- Nosarzewski Ł., *Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 2.
- OdrowąŜ-Sypniewski W., *Zakres obowiązków organów samorządu terytorialnego związanych z realizacją poselskiego prawa do informacji (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 4 (56).
- OdrowąŜ-Sypniewski W., *Zasady udostępniania informacji o posiedzeniach zespołu parlamentarnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 4 (72).
- Piskorz-Ryń A., *Zasady udostępniania informacji publicznej. Katalog podmiotów zobowiązanych i uprawnionych*, w: *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
- Róg J., *Dostęp posłów i senatorów do informacji o spółce z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 5.
- Skotnicki K., *Opinia prawna dotycząca realizacji praw i obowiązków posła i senatora w czasie wyborów*, w: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych* (2007–2015). Tom 1. Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29 ze zm.), Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 X 2009, Sygn. akt I OSK 508/09*, „Ius Novum” 2010, nr 2.
- Uziębło P.J., w: K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, LEX.
- Wilk B., *Uprawnienia informacyjne posłów, senatorów i radnych jednostek samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Wojnarska-Krajewska E., *Opinia prawna na temat prawa dostępu do informacji i materiałów od organów administracji samorządowej w trybie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1 (41).
- Zięty J.J., *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3 (71).

Cytuj jako:

Nosarzewski Ł., *Posłowie a dostęp do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2025, nr 3 (19), s. 114–132. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.3.2025.28/1.nosarzewski