

ORGANIZACJE ZWIĄZKOWE ORAZ ORGANIZACJE PRACODAWCÓW JAKO PODMIOTY KONSTYTUCYJNEGO PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

KATARZYNA KACZMARSKA *

Prawo do informacji publicznej zostało wprowadzone do porządku konstytucyjnych norm prawa polskiego dopiero w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Przepis Konstytucji RP zawierający konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) został umieszczony w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w części zatytułowanej „Wolności i prawa polityczne”.

Umieszczenie prawa do informacji publicznej wśród konstytucyjnych praw politycznych przesądza o jego charakterze i roli w społeczeństwie demokratycznym. Wskazuje się je jako „jedno z kluczowych praw politycznych o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i politycznego w demokratycznym państwie prawa”³. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w komentarzu do Konstytucji RP L. Garlickiego prawo to gwarantuje otrzymanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁴. Przy czym dostęp do informacji publicznej jest warunkiem zapewnienia „rzetelności i sprawności” w „działaniu instytucji publicznych”⁵. Stanowi formę obywatelskiej kontroli władzy publicznej oraz umożliwia obywatelom rzeczywiste uczestnictwo w życiu publicznym⁶. Podobnie twierdzi

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: kaczmarskakasia@poczta.onet.pl, ORCID: 0009-0004-4633-7829

¹ Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 61 Konstytucji RP; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP 2019, nr 7–8, s. 35–43.

³ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r., s. 17, pkt 1: „Potrzeba i cel wydania ustawy”.

⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

⁵ Zgodnie z preambułą Konstytucji RP.

⁶ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

P. Szustakiewicz, który wskazuje, że „prawo dostępu do informacji publicznej jest obywatelskim prawem politycznym, którego zadaniem jest faktyczna kontrola przez społeczeństwo podmiotów wykonujących władzę publiczną”⁷.

Z kolei W. Jakimowicz podkreśla, że prawo dostępu do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym⁸. Oznacza to „możliwość domagania się od władz publicznych określonego zachowania w związku z zapewnieniem realizacji treści tego prawa, a w razie braku należytej reakcji – możliwość wyegzekwowania takiego zachowania w drodze odpowiednich instytucji procesowych”⁹. Podobnie A. Błaszczyńska, za M. Jaśkowską¹⁰, zauważa „dwuaspektowość” tego prawa, gdyż z jednej strony jest podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, a z drugiej strony podmiot uprawniony do jej uzyskania¹¹.

Powyższe ma znaczenie przy określaniu statusu organizacji związkowych i organizacji pracodawców, gdyż w polskiej regulacji podmioty te zostały równocześnie zobowiązane do udostępnienia i uprawnione do dostępu do informacji publicznej. Związki zawodowe jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zostały wskazane już w poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2000 r.¹², który ostatecznie został przyjęty jako ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³. Ostatecznie obowiązek udostępniania informacji publicznej przez organizacje związkowe został wyodrębniony w osobnym przepisie przyjętej ustawy (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.), razem z obowiązkiem udostępniania informacji publicznej przez partie polityczne. Nowelizacja tego przepisu w następnych latach zobowiązała także organizacje pracodawców do udostępniania informacji publicznej.

Przyjęta w projekcie ustawy, a następnie uchwalonej ustawy, rola związków zawodowych w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej zdaje się wynikać ze szczególnej pozycji związków zawodowych w Polsce. Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z 1998 r. zauważył, że „w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej związki zawodowe pełnią rolę *quasi* partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w głównej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych”¹⁴. Także w literaturze

⁷ P. Szustakiewicz, *Pojęcie „władz publicznych” w ustawie o dostępie do informacji publicznej* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.

⁸ W. Jakimowicz, *Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.

⁹ A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6, s. 50–61.

¹⁰ Zob.: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41.

¹¹ A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy...*, *op. cit.*, s. 50–61.

¹² Poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej, Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r. (w art. 4 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy związki zawodowe zostały wskazane obok partii politycznych oraz innych podmiotów prawa publicznego).

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998/7/113 (Dz.U.1998/143/928), LEX nr 34615.

przedmiotu wskazuje się na silne oddziaływanie związków zawodowych na stosunki społeczne i gospodarcze, co ma uzasadniać charakter polityczny prawa zrzeszania się w związki zawodowe i jego umiejscowienie w Konstytucji RP¹⁵.

Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w polskiej regulacji prawa dostępu do informacji publicznej nie może być uzasadniane siłą reprezentacji społecznej organizacji związkowych. Choć w 1991 r. „członkostwo w związkach zawodowych deklarował co piąty dorosły Polak”¹⁶, to „w ciągu kilku kolejnych lat liczba ta zmniejszyła się prawie o połowę”¹⁷. Następnie „w latach 2001–2010 odsetek osób należących do tego typu organizacji nie przekraczał 9%”¹⁸, a w latach 2011–2020 spadł do poziomu „6% ogółu społeczeństwa”¹⁹.

Najnowsze dane z badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z 2021 r. wskazują, że „członkostwo w związkach zawodowych deklaruje 5,5% Polaków, co stanowi mniej więcej jedną dziesiątą pracowników najemnych (10,5%). Przeważnie należą oni do związków wchodzących w skład dużych organizacji (NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych)”²⁰. Z kolei z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z 2019 r. wynika, że „w 2018 r. 0,4 tys. aktywnych organizacji pracodawców zrzeszało 19,1 tys. członków (o 2,4% więcej niż w 2014 r.). Natomiast do 12,5 tys. związków zawodowych należało łącznie 1,5 mln osób (o 1,1% mniej niż w 2014 r.)”²¹. W sumie w 2018 r. aktywnie uczestniczyło w życiu społecznym 12,9 tys. organizacji dialogu społecznego, przy czym „w latach 2014–2018 liczba organizacji pracodawców wzrosła o 10,0%, a aktywnych związków zawodowych zmalała o 2,9%”²². W 2018 r. 82,6% związków zawodowych należało do organizacji związkowych, które reprezentowały pracowników w Radzie Dialogu Społecznego (RDS), natomiast pracodawcy byli reprezentowani w RDS przez 22,2% organizacji pracodawców²³.

Choć nie charakteryzują się silną reprezentacją społeczną, to wpływ związków zawodowych na sytuację gospodarczo-społeczną w skali całego kraju jest postrzegany dobrze. W okresie dwóch lat poprzedzających badanie CBOS z 2021 r., „wyraźnie poprawił się odbiór działalności związków zawodowych w Polsce. Obecnie niemal połowa badanych (46%, wzrost o 8 punktów procentowych od 2019 r.) postrzega ją jako korzystną dla kraju, a niespełna jedna piąta (18%, spadek o 3 punkty) – jako niekorzystną”²⁴. Koresponduje to z najnowszymi danymi GUS z 2018 r., z których wynika, że animowanie współpracy między organizacjami

¹⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*

¹⁶ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Komunikat z badań*, Nr 140/2021, listopad 2021, s. 2.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem*, s. 1.

²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Partnerzy dialogu społecznego – organizacje pracodawców i związki zawodowe w 2018 r. (wyniki wstępne)*, Informacja sygnałowa z dnia 27 sierpnia 2019 r., s. 2.

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Komunikat z badań...*, *op. cit.*, s. 5.

a instytucjami stanowiło dla związków zawodowych 43,0% działalności, a dla organizacji pracodawców 59,0%²⁵. Wynika z tego, że organizacje związkowe i organizacje pracodawców aktywnie uczestniczą w życiu publicznym kraju, a ich działania mają pozytywny odbiór społeczny.

Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym opracowaniu opisano „dwuaspekto-wość” roli związków zawodowych i organizacji pracodawców w urzeczywistnianiu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. W tym celu odniesiono się do wskazanego w u.d.i.p. zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, a mianowicie art. 4 u.d.i.p. wskazującego, które podmioty są zobowiązane do udzielania takiej informacji, oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p., gdzie określono podmioty uprawnione do żądania dostępu do informacji publicznej.

Związki zawodowe i organizacje pracodawców mogą pełnić dwie role w regulacji prawa dostępu do informacji publicznej:

- 1) pierwsza rola odnosi się do obowiązku udostępnienia informacji publicznej;
- 2) druga rola odnosi się do prawa dostępu do informacji publicznej.

W zakresie pierwszej z tych ról bezpośrednio odniesienie do związków zawodowych i organizacji pracodawców zawiera art. 4 ust. 2 u.d.i.p. Stanowi on, że „obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców”, które są reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²⁶. Przepis ten stanowi podstawę obowiązku udostępnienia informacji publicznej przez wyżej wskazane podmioty, która jest odrębną od podstawy obowiązku innych podmiotów wskazanych w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Co istotne, podmioty z art. 4 ust. 2 nie zostały wskazane w art. 61 Konstytucji RP. Nie można mieć jednak wątpliwości, że uczestniczą one w kształtowaniu relacji społeczno-gospodarczych w kraju. W literaturze przedmiotu zauważa się, że „poprzez ich wyodrębnienie i wyróżnienie w osobnej jednostce redakcyjnej przepisu [ustawodawca – przyp. aut.] przyjął założenie, że podmioty te z definicji wykonują zadania publiczne, jako że w tym właśnie celu zostały stworzone”²⁷. M. Rypina twierdzi, że „podmioty te spełniają określone zadania publiczne na mocy Konstytucji RP oraz właściwych ustaw²⁸ i z tego powodu powinny podlegać społecznej kontroli”²⁹. Takie stanowisko potwierdza także treść

²⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Partnerzy dialogu społecznego...*, op. cit., s. 3.

²⁶ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232; z późn. zm.), dalej: ustawa o RDS.

²⁷ K. Kędzierska, *Zakres podmiotowy udostępnienia informacji publicznej. Związki zawodowe, pracodawców i partie polityczne* [w:]: P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

²⁸ Jako przykład ustawowego obowiązku uczestnictwa przez partnerów społecznych w zadaniach publicznych władzy państwowej można wskazać uregulowane ustawowo, coroczne negocjacje i uzgodnienia partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego odnośnie do wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej (art. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2020 r. poz. 2207).

²⁹ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców* [w:]: idem, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022; M. Bernaczyk, *Partie polityczne oraz organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 6*

regulacji, gdyż w przypadku organizacji związkowych i organizacji pracodawców „ustawodawca [w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. – przyp. aut.] nie wymaga (przynajmniej wprost), aby podmioty te wykonywały zadania publiczne”³⁰.

W poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2000 r.³¹ wskazano, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są jedynie związki zawodowe. Prawo to miało przysługiwać każdemu związkowi zawodowemu, bez względu na jego status. Związki zawodowe były w tym projekcie wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. – razem z partiami politycznymi i innymi podmiotami prawa publicznego – w ramach zamkniętej listy podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

Wyodrębnienie i uniezależnienie obowiązku związków zawodowych do udostępniania informacji publicznej nastąpiło dopiero w ramach prac sejmowych nad projektem ustawy. W tekście przyjętej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³², która weszła w życie dnia 1 stycznia 2002 r., zawarto obowiązek związków zawodowych, a także ich organizacji oraz partii politycznych, do udostępniania informacji publicznej, lecz już w odrębnym ustępie tego przepisu, art. 4 ust. 2. Obowiązek ten był zatem niezależny od obowiązku nałożonego na pozostałe podmioty wskazane w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Treść przyjętej w 2001 r. regulacji nie budziła kontrowersji w zakresie, w jakim związki zawodowe wykonują zadania publiczne i dlatego są obowiązane do udostępniania informacji publicznej. Niemniej jej brzmienie spowodowało sprzeciw strony związkowej. Strona związkowa podkreślała brak analogicznego obowiązku po stronie przedsiębiorców, co powodowało zachwianie równowagi pomiędzy partnerami społecznymi i znaczne pogorszenie sytuacji związków zawodowych w stosunku do pracodawców³³. Dlatego w kolejnych latach dokonano dwóch zmian brzmienia art. 4 ust. 2 u.d.i.p.

Pierwszą zmianę do art. 4 ust. 2 u.d.i.p. wprowadzono mocą art. 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁴. W rządowym projekcie wyżej wskazanej ustawy³⁵, art. 4 ust. 2 przewidywał, że „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są ogólnokrajowe związki zawodowe, zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe

lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego [w:] *idem*, *Obowiązek bezwzględny udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

³⁰ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe...*, *op. cit.*

³¹ Poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej..., *op. cit.*

³² Dz.U. Nr 112 poz. 1198.

³³ T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, art. 4; K. Kędzierska, *Zakres podmiotowy...*, *op. cit.*

³⁴ Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240 poz. 2407) – ustawa weszła w życie dnia 23 listopada 2004 r.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 2426 z dnia 8 stycznia 2004 r. – projekt ustawy, s. 15.

organizacje międzyzwiązkowe oraz partie polityczne". W uzasadnieniu rządowego projektu tej zmiany wskazano, że zmierza ona do „ograniczenia kręgu organizacji związkowych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej”³⁶. W toku prac sejmowych Klub Parlamentarny SLD zaproponował poprawkę do projektu rządowego, która została przyjęta przez Sejm i weszła w życie na mocy przyjętej ustawy³⁷. Zgodnie z tą poprawką zakres podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej odnosić się miał już tylko do organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³⁸. Zaproponowana poprawką nałożyła także na organizacje pracodawców – reprezentatywne, w rozumieniu u.t.k.s.s.g.³⁹ – obowiązek udostępniania informacji publicznej. Stanowiło to realizację postulatów wcześniej zgłaszanych przez stronę związkową.

Druga zmiana art. 4 ust. 2 u.d.i.p. została dokonana mocą art. 63 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁰. Dokonano w niej korekty regulacji w związku z tym, że Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych została zastąpiona przez Radę Dialogu Społecznego. Od wejścia w życie tej zmiany obowiązane do udostępniania informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, które są reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS.

Powyższe nie zakończyło dyskusji dotyczącej obowiązku organizacji związkowych i organizacji pracodawców do udostępniania informacji publicznej. Kolejną kwestią podlegającą rozważaniu był zakres udzielanej informacji. W komentarzu do art. 4 u.d.i.p. M. Chmaj wskazuje, że nałożony na organizacje związkowe i organizacje pracodawców obowiązek udzielania informacji publicznej „odnosi się tylko do wykonywania przez te podmioty zadań publicznych”⁴¹. W ocenie tego

³⁶ Sejm RP IV Kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2426 z dnia 8 stycznia 2004 r. – uzasadnienie projektu ustawy, s. 4.

³⁷ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 26 sierpnia 2004 r., druk 3145-A.

³⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100 poz. 1080 z późn. zm.), dalej: u.t.k.s.s.g. – ustawa uchylona dnia 11 września 2015 r. przez ustawę o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

³⁹ Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych powołano już uchwałą rządu z 1994 r., w ramach realizacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Regulację ustawową jej działania przyjęto jednak dopiero ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100 poz. 1080 z późn. zm.); zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/dialog/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych> [dostęp: 07.03.2023].

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240), dalej: ustawa o RDS, która weszła w życie dnia 11 września 2015 r.

⁴¹ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.

autora taki charakter mają zadania wskazane w art. 19–20 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁴² oraz w art. 16–16² ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacji pracodawców⁴³, a mianowicie prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych oraz dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, a także prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego⁴⁴. Z kolei zdaniem M. Rypina o tym, czy organizacja związkowa lub organizacja pracodawców będą obowiązane do udostępnienia danej informacji, decydować powinny konkretne okoliczności stanu faktycznego, w szczególności charakter publiczny wnioskowanej informacji⁴⁵.

Drugi aspekt roli związków zawodowych i organizacji pracodawców w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej urzeczywistnia się na tle prawa żądania dostępu do informacji publicznej. Podstawą prawną jest art. 2 ust. 1 u.d.i.p., który stanowi, że co do zasady „każdemu” przysługuje „prawo do informacji publicznej”.

Autorzy M. Kłaczyński i S. Szuster w swoim komentarzu do u.d.i.p. wskazują, że taka treść art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz użycie w art. 2 ust. 2 u.d.i.p. sformułowania „osoby wykonującej prawo do informacji publicznej”, powoduje, że prawo do informacji publicznej przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym⁴⁶. Natomiast realizacja tego prawa, w przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, przysługuje wspólnie albo osobno członkom tych jednostek⁴⁷. Podobne stanowisko zajęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym pojęcie „każdy” użyte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oznacza zarówno osobę fizyczną, osobę prawną, jak i jednostkę organizacyjną, które nie mają osobowości prawnej⁴⁸.

Niemniej prawo zapisane w art. 61 Konstytucji RP odnosi się do „obywatela”, a nie do „każdego”. Dlatego Tomasz R. Aleksandrowicz zauważa, że powyższe podejście sądów uznawane jest za zastosowanie wykładni rozszerzającej w stosunku do zapisanego w Konstytucji RP prawa do informacji publicznej⁴⁹. Odnosząc się do wątpliwości w powyższym zakresie, A. Błaszczyńska jest zdania, że z jednej strony art. 61 Konstytucji RP można traktować jako normę bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*), co prowadzi do wniosku, że art. 2 ust. 1 u.d.i.p. jest sprzeczny z normą konstytucyjną. Z drugiej zaś strony art. 61 Konstytucji RP może być też uznany za normę semiimperatywną, która stanowi „zakaz ograniczania ustalonego przez nią

⁴² Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854), dalej: u.z.z.

⁴³ Ustawa o organizacjach pracodawców z dnia 23 maja 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 97). Olgierd Kucharski wskazuje, że „brak rzeczywistego udziału w procesie legislacyjnym organizacji pracodawców (...) nie sprzyja demokracji i powoduje, że partnerzy społeczni pełnią rolę wyłącznie elementu «dekoracyjnego»” – zob. O. Kucharski, *Organizacje pracodawców w procesie stanowienia prawa*, PPP 2019, nr 6, s. 91–98.

⁴⁴ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, op. cit.

⁴⁵ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe...*, op. cit.

⁴⁶ S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003, art. 2.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 2.

⁴⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

kregu podmiotów prawa, przy jednoczesnym przyzwoleniu na rozszerzenie tego zakresu⁵⁰. Przy takiej interpretacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej art. 2 ust. 1 u.d.i.p. jest zgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁵¹.

Trzeba jednak zauważyć, że „przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej «każdemu» było przedmiotem kontrowersji już na etapie przygotowywania projektu [ustaw – przyp. aut.], zarówno wśród posłów (zwłaszcza PSL), jak i w Komisji Nadzwyczajnej⁵². W ramach prac parlamentarnych zwracano uwagę na względy ochrony bezpieczeństwa państwa oraz wyżej wskazaną kwestię zgodności przepisów projektowanej ustawy z Konstytucją RP. W trakcie prac sejmowych za przyjęciem „rozszerzonej” wykładni normy konstytucyjnej w przepisach projektowanej ustawy opowiadało się środowisko dziennikarzy, powołując się na normy prawa międzynarodowego⁵³, a mianowicie na art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁴ oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁵. Przepisy tych aktów międzynarodowych zaliczały prawo do informacji publicznej do praw człowieka, odnoszących się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych⁵⁶. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 61 Konstytucji RP, z którego wynika, że ustanowiono tam prawo do informacji publicznej od strony przedmiotowej, a nie podmiotowej⁵⁷. W tym przepisie Konstytucji RP jest bowiem wskazane, że informacja ma dotyczyć „działalności” określonych organów. Nie chodzi zatem o informacje o danych podmiotach, lecz o ich działaniach⁵⁸. Wynika z tego, że również organizacje związkowe i organizacje pracodawców mają prawo dostępu do informacji publicznej wedle normy zawartej w art. 61 Konstytucji RP.

Zgodnie z regulacją ustawową przy żądaniu dostępu do informacji publicznej nie ma znaczenia status związku zawodowego, czy też charakteru stosunków łączących podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej z wnioskodawcą, np. sytuacja, gdy żądającym informacji jest inna jednostka organizacyjna działająca w strukturach organizacji związkowej, która ma udostępnić informację publiczną⁵⁹.

⁵⁰ A. Błaszczczyńska, *Zakres podmiotowy...*, *op. cit.*, s. 50–61.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*; T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, *op. cit.*, art. 2.

⁵⁴ Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.

⁵⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284; zob. K. Kozłowski, *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, ZNSA 2017, nr 4, s. 18–40; M. Mrowicki, *Dostęp do informacji publicznej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 17 lutego 2015 r.*, 6987/07, LEX/el. 2016.

⁵⁶ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z 18 lutego 2010 r.*, sygn. II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, nr 9, s. 94; H. Knysiak-Molczyk, *Podmioty uprawnione do uzyskania informacji publicznej* [w:] *idem*, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

⁵⁷ W. Jakimowicz, *Prawo do informacji publicznej...*, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem*; zob.: R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, PiP 2022, nr 8, s. 113–129; K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok.i Pr. 2015, nr 11, s. 112–122.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2015 r., II SA/GO 24/15, CBOSA [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C30BEC370D> [dostęp: 07.03. 2023].

Ustawa wyraźnie wskazuje w art. 4 ust. 2 u.d.i.p., że tylko w przypadku obowiązku udostępniania informacji publicznej zobowiązany jest określony związek zawodowy, a mianowicie związek reprezentatywny w rozumieniu ustawy o RDS⁶⁰.

W sytuacji gdy wniosek o dostęp do informacji publicznej dotyczy informacji przetworzonej, a zatem kwalifikowanej formy informacji publicznej⁶¹, zgodnie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wnioskodawca musi wykazać, że dostęp do tej informacji jest szczególnie istotny dla interesu publicznego⁶². Regulacja dotycząca informacji przetworzonej stanowi wyjątek od ogólnej zasady z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., gdzie wskazano, że „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Takie rozwiązanie ma ograniczać składanie wniosków (wymagających dodatkowej pracy i nakładów sił ze strony organów), które jednak nie służą realizacji interesu publicznego, a jedynie mają na celu realizację osobistych interesów wnioskodawcy⁶³. „Ustalenie, czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, zależy od okoliczności danej sprawy i w każdej sprawie należy to zbadać i ocenić indywidualnie”⁶⁴, dlatego zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, kto jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga”⁶⁵. Przy czym orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że działanie w interesie publicznym wnioskodawcy powinno odnosić się do funkcjonowania instytucji państwa, gdyż nie chodzi tu o realizację interesu społecznego, które jest szerszym pojęciem⁶⁶. P.M. Sitniewski wywodzi z tego, że „status związku zawodowego jako wnioskującego o informację publiczną przetworzoną może mieć znaczenie wyłącznie wtedy, jeżeli charakter pytania, zakres, cel i możliwości, jakie wnioskujący związek posiada, byłyby współoceniane z punktu widzenia szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego. Tylko wtedy fakt, że wnioskującym jest związek zawodowy, może mieć wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku”⁶⁷.

Realizacja uprawnienia organizacji związkowych do dostępu do informacji publicznej może opierać się także na art. 28 u.z.z., który zobowiązuje pracodawcę do udzielenia na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do

⁶⁰ P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?* [w:] *idem, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.

⁶¹ D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2, s. 90–102.

⁶² P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy...*, *op. cit.*

⁶³ K. Karsznicki, *Kryteria dostępu...*, *op. cit.*

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5, LEX nr 2592889.

⁶⁶ P.M. Sitniewski, *Szczególna istotność przetworzenia dla interesu publicznego jako przesłanka odmowy* [w:] *idem, Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020. Zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2015, nr 4, s. 58–71; a także: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., III OSK 690/21, Legalis nr 2664738; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16, Legalis nr 1857410.

⁶⁷ P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy...*, *op. cit.*

prowadzenia działalności związkowej⁶⁸. Podstawa zastosowania art. 28 u.z.z. wywodzi się z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym „przepisy ustawy [u.d.i.p. – przyp. aut.] nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Z przepisu tego wynika, że w u.d.i.p. zawarte są ogólne zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej, które nie mają zastosowania wyłącznie w sytuacji odmienne uregulowanych zasad dostępu do informacji publicznej⁶⁹. Powoduje to konieczność „skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębne uregulowanie bowiem dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej”⁷⁰.

Odwołanie się do prawa dostępu do informacji publicznej przy realizacji art. 28 u.z.z. inspirowane jest przez przyjęcie ciekawych wniosków, gdyż w ocenie Jakuba Szmita prawa zawarte w ustawie związkowej należy traktować jako element szeroko pojętego „dialogu społecznego”, do którego odwołuje się preambuła Konstytucji RP⁷¹. Z kolei umiejscowienie pojęcia dialogu społecznego w preambule Konstytucji RP, obok takich pojęć, jak „współdziałanie władz” czy „zasada pomocniczości” (umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot)⁷², prowadzi M. Mazuryka do „refleksji, że pojęcie dialogu społecznego, należy postrzegać jako odwołanie do opartych na stałym dialogu stosunków między władzami publicznymi a społeczeństwem, w tym szeroko rozumianego udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących spraw publicznych”⁷³. Wynika z tego, że prawo organizacji związkowych i organizacji pracodawców do informacji publicznej ma szersze umocowanie w normach konstytucyjnych, wykraczające poza samą treść art. 61 Konstytucji RP.

Podsumowując, pragnę zauważyć, że na tle konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej rola organizacji związkowych i organizacji pracodawców nabiera szczególnego charakteru, wykraczając poza wolności i prawa socjalne, z którymi tradycyjnie wiązany jest status tych organizacji. Wydaje się to wynikać z historycznej roli oraz znaczenia organizacji związkowych w kształtowaniu życia

⁶⁸ J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 28; zob. L. Florek, *Prawo związku zawodowego do informacji*, PiZS 2010, nr 5, s. 2–7. Z kolei jako przykład innych regulacji zawierających gwarancje dla związku zawodowego lub jego przedstawicieli dostępu do określonych informacji można wskazać uprawnienia przedstawicielstw pracowników w zakresie współtworzenia norm prawa pracy (art. 241⁴ Kodeksu pracy), przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę (art. 26¹ Kodeksu pracy), planowanych zwolnień grupowych (art. 2 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. z 2018 r. poz. 1969) – zob. E. Maniewska, *Indywidualne a zbiorowe prawo pracowników do informacji [w:] idem, Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec pracownika w umownym stosunku pracy*, Warszawa 2013; postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2022 r., III OSK 147/22, LEX nr 3303766.

⁶⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 1; uchwała NSA (7 sędziów) z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38, LEX nr 1399819.

⁷⁰ Uchwała NSA (7 sędziów) z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38, LEX nr 1399819.

⁷¹ J. Szmit, *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec przedstawicielstwa związkowego*, PiZS 2019, nr 11, s. 36–41; M. Mazuryk, *Dialog społeczny w Polsce sensu stricto i sensu largo*, „Ius Novum” 2009, nr 4, s. 95–109.

⁷² M. Mazuryk, *Dialog społeczny...*, op. cit.

⁷³ *Ibidem*.

publicznego Polski. Równocześnie jednak uwzględnienie organizacji związkowych i organizacji pracodawców wśród podmiotów konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wzmacnia gwarancję realnej implementacji normy konstytucyjnej, przy równoczesnym urzeczywistnieniu konstytucyjnego pojęcia dialogu i współdziałaniu partnerów społecznych w realizacji zadań władzy publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Błaszcyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6.
- Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2.
- Florek L., *Prawo związku zawodowego do informacji*, PiZS 2010, nr 5.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Jakimowicz W., *Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z 18 lutego 2010 r., sygn. II SAB/Wa 197/09*, OSP 2011, nr 9.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Karsznicki K., *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok.i Pr. 2015, nr 11.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kozłowski K., *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, ZNSA 2017, nr 4.
- Kucharski O., *Organizacje pracodawców w procesie stanowienia prawa*, PPP 2019, nr 6.
- Maniewska E., *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec pracownika w umownym stosunku pracy*, Warszawa 2013.
- Mazuryk M., *Dialog społeczny w Polsce sensu stricto i sensu largo*, „Ius Novum” 2009, nr 4.
- Mrowicki M., *Dostęp do informacji publicznej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 17 lutego 2015 r., 6987/07*, LEX/el. 2016.
- Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „Casus” 2008, nr 48.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP 2019, nr 7–8.
- Rypina M., *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.

- Sitniewski P.M., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.
- Sitniewski P.M., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.
- Szczepaniak R., *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, PiP 2022, nr 8.
- Szmit J., *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec przedstawicielstwa związkowego*, PiZS 2019, nr 11.
- Szustakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2015, nr 4.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Szustakiewicz P., *Pojęcie „władz publicznych” w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Szuster S., Kłaczyński M., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003.

ORGANIZACJE ZWIĄZKOWE ORAZ ORGANIZACJE PRACODAWCÓW JAKO PODMIOTY KONSTITUCYJNEGO PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu opisano zarówno obowiązki, jaki i uprawnienia organizacji związkowych i organizacji pracodawców wynikające z konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, wskazanego w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to umożliwia podmiotom prywatnym sprawowanie kontroli nad działaniami realizowanymi przez podmioty władzy publicznej, a także rzeczywistą współpracę i dialog w przestrzeni publicznej. Dlatego nie dziwi fakt, że regulacja ustawowa przewiduje udział partnerów społecznych w realizacji tego prawa politycznego. Organizacje związkowe i organizacje pracodawców są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej oraz mają prawo uzyskania dostępu do takiej informacji. Stawia to te organizacje w szczególnej pozycji, gdyż na gruncie prawa do informacji publicznej ich status wydaje się być odrębny od podmiotów prawa prywatnego i publicznego. Równocześnie tak określona pozycja partnerów społecznych w realizacji politycznego prawa konstytucyjnego zdaje się wykraczać poza wolności i prawa socjalne, z którymi tradycyjnie wiązana jest działalność tych organizacji.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, organizacje pracodawców, dostęp do informacji publicznej, partnerzy społeczni, dialog

TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ORGANIZATIONS AS A SUBJECT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

This article describes both the duties and rights of trade unions and employers' organizations resulting from the constitutional right to public information, indicated in Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland. This right allows private entities to exercise control over the activities carried out by public authorities, as well as real cooperation and dialogue in public space. Therefore, it is not surprising that the statutory regulation provides for the participation of social partners in the implementation of this political right. Trade unions and employers' organizations are obliged to provide public information and have the right to access such information. This puts these organizations in a special position, because under the right to public information, their status seems to be separate from private and public law entities. At the same time, the position of social partners defined in this way in the implementation of political constitutional law seems to go beyond the social freedoms and rights with which their activities are traditionally associated.

Keywords: trade unions, employers' organizations, access to public information, social partners, dialogue