Teka Kom. Politol. Stos. Międzynar. – OL PAN, 2010, 5, 194–213

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POLSCE. ANALIZA KRYTYCZNA

Agnieszka Demczuk

Zakład Praw Człowieka, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Pl. Litewski 3, 20-08 Lublin, ademczuk@hektor.umcs.lublin.pl

Streszczenie. Artykuł przedstawia różne aspekty: prawne, organizacyjne i techniczne, dostępu do informacji publicznej w Polsce w ciągu ostatnich piętnastu lat. Koncentruje się na polskim systemie ochrony prawa do informacji publicznej, opartym na międzynarodowych dokumentach prawnych, Konstytucji RP z 1997 r., ustawy z 2001 o dostępie do informacji publicznej i przepisach wykonawczych. Autorka przedstawia analizę krytyczną procesu legislacyjnego prawa do informacji publicznej, a także praktyki administracyjnej i działań władz lokalnych w kierunku rozwoju elektronicznej administracji.

Słowa kluczowe: informacja, informacja publiczna, wolność informacyjna, prawo do informacji publicznej, administracja publiczna, władze lokalne, dobra administracja, dobre rządzenie, prawa człowieka, prawa polityczne

Podstawową kategorią odgrywającą strategiczną rolę we wszystkich dziedzinach aktywności społecznej, politycznej i prawnej jest obecnie powszechny dostęp do informacji. Swobodny dostęp do informacji sprzyja innowacyjności, pozwala na stworzenie warunków porozumienia, dialogu, większego uczestnictwa w życiu publicznym i we wspólnym podejmowaniu decyzji o sprawach państwa i społeczności lokalnych. Prawo do informacji jest również zagadnieniem, które staje się coraz bardziej interdyscyplinarne. Informacja, prawo do informacji i rzeczywisty dostęp do niej są przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, np. dotyczących praw człowieka, międzynarodowego prawa publicznego, prawa konstytucyjnego, administracyjnego, ekonomii, politologii, socjologii, a ostatnio nawet informatyki. Za sprawą rozwoju nowych środków masowego komunikowania, w tym przede wszystkim internetu, coraz bardziej osiągalny staje się postulat swobodniejszego dostępu do informacji. Internet jest obecnie techniczną bazą dla struktury organizacyjnej współczesnej epoki informacji – sieci, bo jak podkreśla Manuel Castells, twórca koncepcji społeczeństwa sieciowego, mają one wiele zalet ze względu na typową dla nich naturalną elastyczność i łatwość dostosowania do bieżących wymogów, które to

cechy decydują o przetrwaniu w szybko zmieniającym się świecie[1]. Być może nowe metody komunikowania się umożliwią swoiste odrodzenie się autonomicznej, otwartej, krytycznej i racjonalnej debaty publicznej we współczesnym społeczeństwie.

Od kilkunastu lat w wielu państwach Unii Europejskiej podjęto szereg inicjatyw ustawodawczych, określanych mianem ustawodawstwa wolności informacyjnej (*freedom of information* – FOI). Ich przedmiotem stały się zagadnienia związane z informacją, także te, które opisują i definiują różne sposoby jej przekazywania, w tym za pomocą nowych metod komunikowania.

Prawo do informacji jest jednym z podstawowych elementów wolności wypowiedzi. Czasami wolność słowa jest nazywana w doktrynie wolnością ekspresji (*freedom of expression*), ze względu na nacisk, jaki jest położony na sam akt wyrażania opinii czy informacji, a nie formę przekazywania[2]. Wolność wypowiedzi *sensu largo* obejmuje cztery uprawnienia. Są to: wolność posiadania poglądów, wolność rozpowszechniania (przekazywania) informacji i idei, wolność ich otrzymywania (dostępu) oraz wolność poszukiwania informacji i idei. Wolność wypowiedzi w znaczeniu wąskim to wolność przekazywania czy też rozpowszechniania informacji i idei. W ramach wolności otrzymywania informacji, na szczególną uwagę zasługuje powszechne prawo do informacji publicznej. Prawo to stanowi obecnie jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa, opierającego się na fundamentalnej zasadzie jawności życia publicznego.

Zagadnienia powszechnego dostępu do informacji publicznej w Polsce stały się przedmiotem zainteresowań politycznych i prawnych, a także praktyki administracyjnej dopiero w ostatnich kilkunastu latach. Po raz pierwszy prawo to zostało zawarte *expressis verbis* w art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.[3], a następnie uszczegółowione w ustawie z 6 września 2001 r.[4] i przepisach wykonawczych. To stosunkowo krótki przedział czasowy, w którym obowiązuje nowy standard powszechnego dostępu do informacji. Jednakże jest to okres wielu ważnych inicjatyw i działań o charakterze społecznym, politycznym, prawnym i organizacyjnym. Ważny dla rozwoju omawianego prawa jest ponadto zbiór międzynarodowych standardów prawnych i działań politycznych podjętych w ramach ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej. Stały się one istotnym tłem dla polskich rozwiązań prawnych.

---

[1] M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003, s. 11.

[2] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo C. H. Beck, Toruń 2005, s. 385.

[3] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[4] Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Analizę prawa do informacji publicznej nie sposób nie poprzedzić kilkoma refleksjami ogólnymi na temat zasad leżących u jego podstaw i funkcji, jakie spełnia we współczesnym społeczeństwie demokratycznym.

Fundamentalne znaczenie dla prawa do informacji ma koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, „otwartość" funkcjonowania administracji publicznej, przejrzystość (transparentność) funkcjonowania władzy publicznej i jawność życia publicznego. Z ideą społeczeństwa obywatelskiego ściśle związana jest zasada otwartości funkcjonowania administracji publicznej, a szerzej także instytucji politycznych. W społeczeństwie obywatelskim relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelem są bardziej symetryczne. Z jednej strony instytucje są otwarte na współpracę z różnymi organizacjami społecznymi w ramach realizacji zadań publicznych. Z drugiej – obywatele są świadomi posiadanych wolności i praw, ale także swych powinności względem państwa i realizują je nie pod groźbą określonych sankcji, ale z odczuwanej potrzeby i „dojrzałej" postawy obywatelskiej.

Z ideą otwartości związana jest również zasada przejrzystości funkcjonowania władz. Transparentność jest ponadto ważnym kierunkiem myślenia o funkcjach kontroli i gwarancji praw obywatelskich. Ma ona istotne znaczenie dla ograniczania zjawisk korupcji w życiu publicznym i społecznym. Podmiotami, na których przede wszystkim spoczywa obowiązek pełnienia funkcji publicznego obserwatora (*public watchdog*) są media[5]. Oczywiście funkcję tę mogą pełnić pod warunkiem, że są wyposażone właśnie w prawo do informacji i prawo dostępu do dokumentów publicznych. I to bez konieczności udowodnienia „specjalnego interesu", natomiast ciężar usprawiedliwienia niejawności powinien być obowiązkiem organu władzy.

Z prawem do informacji związane jest również pojęcie jawności życia publicznego i jawności administracyjnej, będącej zasadą postępowania i środkiem realizacji tego prawa. To, co przez wieki uznawano za bezwzględną konieczność i żelazną regułę, czyli tajemnica i poufność, stało się jako zasada niesłuszne, niepożądane czy nawet nieuczciwe. Dzisiaj w wielu państwach istnieją obszary prawa i życia publicznego, gdzie jawność „święci triumf", choć podlega też pewnym koniecznym ograniczeniom[6].

Instytucje jawności administracyjnej życia publicznego i jawności administracyjnej pojawiły się powszechnie w formie ustaw dopiero z początkiem lat 50. XX w., np. w Finlandii w 1951 r., Stanach Zjednoczonych – 1966 r., Danii i Norwegii – 1970 r., Austrii – 1973 r., Francji i Holandii – 1978 r., Australii

[5] Zob. *Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii,* skarga nr 17488/90, wyrok z 27 marca 1996.

[6] T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków Zakamycze 1999, s. 19.

i Kanadzie – 1982 r., Włoszech – 1990 r., Portugalii – 1993 r., Belgii – 1994 r., Irlandii – 1997 r., Wielkiej Brytanii – 2000 r.[7]

Prawo do informacji spełnia szereg funkcji we współczesnych społeczeństwach demokratycznych, tj. poznawczą, gdyż dostarcza wiedzy o zachodzących procesach społecznych, politycznych, prawnych i gospodarczych, mediacyjną, gdyż pozwala na wypracowanie optymalnych rozwiązań w relacjach państwo – jednostka (ale także pomiędzy państwami i poszczególnymi grupami społecznymi) i ochronną, gdyż jest podstawą do skutecznego domagania się respektowania tego prawa. Pełni także funkcję komunikacyjną, umożliwiającą komunikowanie się jednostki z władzą i innymi aktorami życia społecznego, i demokratyzacyjną, dzięki której pozwala na realizację zasady jawności i otwartości władzy.

Prawo do informacji publicznej stanowi również podstawowy element postulatu dobrej administracji, mającej na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania organów administracji. Dobra administracja i prawo do dobrej administracji (*right to good administration*) nie są odrębnymi kategoriami, a jedynie są to dwa różne aspekty. W przypadku dobrej administracji nacisk położony jest na kwestie pozytywnych obowiązków urzędników, zaś prawo do dobrej administracji to prawo podmiotowe jednostki.

Po raz pierwszy prawo do dobrej administracji znalazło się w Karcie Praw Podstawowych (KPP) z 8 grudnia 2001 r.[8] (art. 41). Zgodnie z postanowieniem KPP przysługuje każdej osobie niezależnie od przynależności państwowej, która znalazła się pod władztwem administracyjnym organów Unii Europejskiej i wyraża się w tym, iż każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje Unii bezstronnie, sprawiedliwie i w odpowiednim terminie (ust. 1). Obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym zanim zostanie zastosowany wobec niego niekorzystny, indywidualny środek, prawo dostępu do jego akt z zachowaniem prawnie uzasadnionego interesu poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, a także obowiązek administracji do uzasadniania swych decyzji (ust. 2). Prawo do dobrej administracji kontynuuje i rozwija Kodeks Dobrej Administracji z 6 września 2001 r. (KDA)[9]. Główne zasady KDA umożliwiają stosowanie sprawiedliwych procedur i czynią administrację bardziej sprawną.

W polskim prawie są również postanowienia, które można określić mianem „dobrej administracji". Tryb załatwiania spraw w urzędzie normuje Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r.[10] Można wymienić co

[7] Instytucja jawności dokumentów jest dla współczesnych państw swoistą instytucją „odkrytą" w Szwecji, pierwsze regulacje w tym zakresie pojawiły się już w II połowie XVIII w. (ustawa konstytucyjna z 1766 r.). Od 1949 r. obowiązuje nowa ustawa o wolności prasy – Akt o Wolności Druku (*Freedom of the Press Act*).

[8] Dokument wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz. U. C 83 z 30 marca 2010.

[9] Dz. Urz. C 364/01, 18 grudnia 2001.

[10] Tekst jednolity: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071.

najmniej kilka zasad, które znalazły swoje odzwierciedlenie w Kodeksie. Na przykład, zasada ogólna czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10), jawność postępowania wobec stron, znajdująca swój wyraz w instytucji udostępniania akt stronom (art. 73 i 74), obowiązek wnikliwego i szybkiego działania organów w sprawie: organy te powinny stosować najprostsze środki prowadzące do jej załatwienia (art. 12). Zgodnie z Kodeksem stronie przysługuje prawo do wypowiedzenia się (art. 81), a także do obiektywnego załatwienia sprawy (art. 24 i 27). Również ogólna zasada informowania stron o ich prawach i obowiązkach znalazła swoje odzwierciedlenie – w art. 9. W przypadku, gdyby doszło do sytuacji, w której zachodziłyby okoliczności budzące wątpliwości co do bezstronności urzędnika prowadzącego sprawę, stronie przysługuje wniosek o wyłączenie danego pracownika (art. 24). Oczywiście należy dodać, iż działania organów administracji powinny być oparte na podstawie prawa i w jego granicach, co zostało wprost zawarte w Konstytucji RP (art. 7) i nie mogą być dyskryminujące dla nikogo (obowiązek równego traktowania – art. 32).

Koncepcja dobrej administracji jest kategorią stosunkowo młodą, szczególnie promowaną w politykach Unii Europejskiej. Jednakże, jak wspomniano, można odnaleźć wiele przepisów na gruncie prawa polskiego, które wyznaczają podstawowe ramy postulatu dobrej administracji.

Prawo do informacji publicznej, będąc podstawowym wyznacznikiem dobrej administracji, czyni ją bardziej otwartą, transparentną i efektywną. Wpływa na kształtowanie większej symetrii w relacjach władza – jednostka i stanowi ważny instrument pozwalający na ujawnianie niepożądanych w państwie prawa zachowań urzędników.

Prawo do informacji publicznej jest prawem powszechnym, przysługującym każdej jednostce, nie tylko obywatelowi danego państwa. Jest prawem politycznym, tzw. „prawem przeciw państwu”[11], mieszczącym się w tzw. pierwszej generacji praw człowieka, które dopuszcza jednostkę do kształtowania życia publicznego. Należy przyjąć, iż jest również prawem proceduralnym, gdyż rodzi obowiązek stworzenia przez państwo mechanizmu jego realizacji. I wreszcie – jest publicznym prawem podmiotowym, pozwalającym jednostce skutecznie żądać od państwa jego realizacji.

W doktrynie przeważa pogląd, iż źródła prawa do informacji publicznej znajdują się w przepisach prawa międzynarodowego publicznego. Nie ma jednak zgody, co do tego[12]. Zdaniem niektórych regulacje międzynarodowe wspominają raczej o swobodzie otrzymywania i rozpowszechniania informacji niż o prawie dostępu do informacji publicznej. Początkowo taką interpretację przy-

[11] Zob. W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka* w: *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów*, (red.) M. Nowicki, z. 1, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 16.

[12] Za tym poglądem wypowiada się np. Teresa Górzyńska, *Prawo do informacji….,* s. 42, odmiennie Michał Balcerzak, M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 55.

jął także Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który uznał, iż wolność wypowiedzi zawarta w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie daje jednostce prawa dostępu do dokumentów, ani nie nakłada na władze publiczne obowiązku przekazywania takich informacji (orzeczenia w sprawach *Guerra i inni przeciwko Włochom, Leander przeciwko Szwecji*)[13]. Ostatnio Trybunał zweryfikował swoje stanowisko, uznając dostęp do informacji publicznej za pochodną wolności słowa. W sprawie *TASZ przeciwko Węgrom*[14] Trybunał po raz pierwszy wywiódł prawo dostępu do informacji publicznej bezpośrednio z art. 10 EKPCz.

Prawo do informacji zawarte jest we wszystkich podstawowych międzynarodowych dokumentach prawnych. Zasadnicze znaczenie w niniejszych rozważaniach mają przede wszystkim: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. (PDPC)[15], Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (EKPCz)[16], Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (MPPOiP)[17] i wspomniana już Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi podstawowy dokument ideowy w tej kwestii. To także dokument, który wywarł ogromny wpływ zarówno na kształtowanie się późniejszych traktatów ochrony praw człowieka w poszczególnych systemach regionalnych, jak i na prawo krajowe. Deklaracja gwarantuje prawo do nieskrępowanej wolności posiadania poglądów (*Cogitationis poenam nemo patitur*) oraz poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkimi środkami bez względu na granice państwowe. Zasadą jest więc swobodny dostęp do informacji. Może on być ograniczony jedynie pod pewnymi warunkami (art. 29 PDPC), gdyż ograniczenie, ustalone tylko przez prawo, może nastąpić tylko w pewnych okolicznościach, tj. poszanowania praw i wolności innych, w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych potwierdza to prawo, określając jednocześnie jego granice. Przepis art. 19 Paktu zawiera klauzulę limitacyjną. Ograniczenia wolności wypowiedzi muszą być przewidziane w ustawie i niezbędne w celu poszanowania praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej.

---

[13] *Guerra i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 14967/89, wyrok z 19 lutego 1998, *Leander przeciwko Szwecji,* skarga nr 9248/81, wyrok z 26 marca 1987.

[14] *TASZ przeciwko Węgrom,* skarga nr 37374/05, wyrok z 14 kwietnia 2009.

[15] *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, K. Motyka, *Prawa człowieka – wprowadzenie i wybór źródeł*, Wydawnictwo „Morpol", Lublin 1999, s. 73–78.

[16] Ratyfikowany 19 stycznia 1993 (Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 i 285).

[17] Ratyfikowany 3 marca 1977 (Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 168).

Przepis art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest skonstruowany podobnie. Na jego podstawie każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii, a prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych bez względu na granice państwowe. Postanowienie Konwencji również zawiera klauzulę limitacyjną. Ograniczenia wolności wypowiedzi muszą być przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Ponadto, w sytuacji niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego istnieniu narodu zastosowanie mają także przepisy o czasowym uchyleniu stosowania omawianego prawa (klauzula derogacyjna zawarta jest w art. 19 MPPOiP i art. 15 EKPCz).

Artykuł 10 EKPCz jest przedmiotem bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, przede wszystkim w zakresie interpretacji zagadnień związanych z wolnością wypowiedzi. Natomiast w kwestii interpretacji art. 10 pod kątem praw i obowiązków wynikających z prawa do informacji publicznej Europejski Trybunał jest bardzo powściągliwy.

Przeglądając orzecznictwo Trybunału można odszukać ciekawe rozstrzygnięcia we wspomnianych już sprawach *Leander przeciwko Szwecji* i *Guerra i inni przeciwko Włochom*. W sprawie *Leander przeciwko Szwecji* Trybunał stwierdził, że art. 10 nie nakłada na władze obowiązku przekazania informacji, a jednostce nie daje prawa dostępu do rejestru zawierającego informacje o jej osobistej sytuacji"[18].

Odmiennie wypowiedziała się Europejska Komisja Praw Człowieka[19]. W swym raporcie podjęła próbę odejścia od tego poglądu i stwierdziła, iż

> w uzależnionych od siebie wzajemnie sferach ochrony środowiska, zdrowia publicznego i dobrobytu, zwrot *prawo to obejmuje wolność otrzymywania informacji*, zawarty w ust. 1 art. 10, powinien być interpretowany tak, aby wynikało z niego prawo do otrzymywania informacji, zwłaszcza od właściwych organów administracji, przez osoby należące do grupy dotkniętej lub zagrożonej działalnością przemysłową albo inną niebezpieczną dla środowiska. Odmowa istnienia takiego prawa w podobnych okolicznościach *pozbawiłaby środka ochrony o kapitalnym znaczeniu* innych praw EKPCz, jak np. prawa do poszanowania życia prywatnego (art. 8),

[18] M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 410–411.

[19] W zdaniu odrębnym, członkowie Komisji (G.H. Thune, M.A. Nowicki, N. Bratza i B. Conforti) stwierdzili jednak, iż obowiązek państwa w tej sferze wynika z art. 8, a nie ze zbyt szerokiej interpretacji wolności otrzymywania informacji zapisanej w art. 10.

i byłoby to sprzeczne z zasadą obowiązku zabezpieczenia skutecznego korzystania z praw zagwarantowanych w Konwencji (art. 1)[20].

Komisja uznała przy tym, iż art. 10 zobowiązuje państwa nie tylko do udostępnienia informacji o stanie środowiska (…), ale również zbierania, opracowywania i przekazywania informacji, które z natury nie są bezpośrednio dostępne i mogą być publicznie znane tylko za pośrednictwem władz publicznych[21].

Ostatecznie w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom* Trybunał zajął stanowisko, iż „swoboda otrzymywania informacji w zasadzie zakazuje władzom wprowadzania ograniczeń otrzymywania informacji, które inni chcą przekazać i nie można tego rozumieć w ten sposób, iż nałożony jest na państwo, w okolicznościach takich jak w tej sprawie, pozytywny obowiązek zbierania i przekazywania informacji z własnej inicjatywy"[22].

Warto przytoczyć także wyrok Europejskiego Trybunału wydanego w sprawie *Autronic AG przeciwko Szwajcarii,*[23] w którym stwierdził, że art. 10 stosuje się nie tylko do treści informacji, ale również do środków jej przekazywania i odbierania, a każde ograniczenie nałożone na te środki w sposób nieunikniony ingeruje w prawo do otrzymywania i przekazywania informacji. Orzeczenie to jest istotne ze względu na rozwój nowych środków komunikowania społecznego. Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok wydany w 2009 r. w sprawie *TASZ przeciwko Węgrom*. Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrując tę sprawę uznał dostęp do informacji publicznej za pochodną wolności słowa i wskazał jednocześnie na cechy, które musi posiadać podmiot wnioskujący o udostępnienie informacji (wykazanie działania w interesie publicznym). Trybunał uzasadniając wyrok wskazał na prawo społeczeństwa do informacji o publicznym znaczeniu. Podkreślił, że ogromną rolę w tym zakresie odgrywają media. Trybunał uznał jednak, że podobną funkcję, czyli „publicznego obserwatora" (*public watchdog*), pełnią organizacje pozarządowe, gdyż ich działalność ma szczególne znaczenie dla debaty publicznej. W tej sprawie podstawowym problemem była odmowa udostępnienia informacji organizacji, która chciała wykorzystać je w interesie publicznym. Stąd tworzenie różnych przeszkód (np. odmowa udzielenia informacji ze względu na rzekomą – jak w tej sprawie – ochronę prywatności posła i brak jego zgody) musi być uznane za przejaw ograniczenia wolności słowa. Tym samym działania takie mogą zniechęcać media i organizacje pozarządowe

[20] M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja …*, s. 410–411.

[21] *Ibidem*, s. 410–411.

[22] W sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom* skarżący zarzucili, że brak działań ze strony władz, zwłaszcza ograniczenia poziomu zanieczyszczenia powietrza, które niesie ze sobą działalność fabryki, zakwalifikowanej jako zakład „wysokiego ryzyka", spowodował naruszenie prawa do życia i integralności fizycznej. Zaś odmowa władz poinformowania opinii publicznej o istniejącym ryzyku oraz o sposobach postępowania na wypadek katastrofy naruszyła prawo do wolności informacji (art. 10 EKPCz). Zob. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja …*, s. 410–411.

[23] *Autronic AG przeciwko Szwajcarii,* skarga nr 12726/87, wyrok z 22 maja 1990 r.

do podejmowania tematów istotnych z punktu widzenia debaty publicznej. Dostęp do informacji na gruncie art. 10 EKPCz jest jednak uzależniony od wykazania działania w interesie publicznym. Stąd wydaje się, że informacji publicznej nie mogłaby żądać osoba indywidualna. Taki sposób interpretacji odbiega jednak od innych uregulowań i orzeczeń prawnych na poziomie krajowym. W Polsce nie ma obowiązku wykazania żadnego interesu prawnego. Zatem wyrok Trybunału wprawdzie jest dość przełomowy i zmieniający dotychczasową linię orzeczniczą, jednakże zachowawczy w stosunku do uregulowań krajowych.

Prawo do informacji znalazło się także w tekście Karty Praw Podstawowych z 2000 r. Zgodnie z postanowieniem art. 11 każda osoba ma prawo do swobodnego wyrażania poglądów i obejmuje ono wolność otrzymywania oraz przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz bez względu na granice państw.

W Polsce do czasu wejścia w życie Konstytucji RP prawo do informacji można było wywodzić jedynie z wcześniej wymienionych międzynarodowych traktatów.

Po zmianach ustrojowych, politycznych i społecznych w 1989 r., rozpoczęły się prace legislacyjne mające na celu m.in. przeprowadzenie reformy samorządowej oraz uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, wyrażającej zasady nowoczesnego konstytucjonalizmu i demokratycznego państwa prawa. W okresie 1989–1997 przyjęto wiele istotnych ustaw odnoszących się do ustroju administracyjnego, m.in. przywrócono samorządowy ustrój gminy i odtworzono samodzielność komunalną na poziomie organizacyjnym i personalnym, administracyjnym, ekonomicznym i politycznym. Przywrócono podział administracyjny uwzględniający powiaty, utworzono nowe województwa, wprowadzono trzystopniowy ustrój terytorialny.

W Konstytucji RP znalazło się kilka przepisów związanych z prawem do informacji i dostępem do dokumentów publicznych[24]. Wolność prasy wyrażona została w art. 14, zaś wolność wypowiedzi, zapewniająca każdemu wolność wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji w art. 54. W tym samym artykule umieszczono także zakaz cenzury prewencyjnej. Pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji nie może jednak naruszać wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49) oraz prawa do prywatności (art. 47, 50, 51 i 53 ust. 7). Postanowienie art. 51 dotyczy wolności i praw człowieka nowszej generacji oraz zakazu ujawnienia informacji o danej osobie inaczej niż na podstawie ustawy, tj. np. informacji podatkowych, o ubezpieczeniach społecznych, spisie powszechnym czy statystycznych. Jednakże zakres tych danych, sposób ich pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania jest

[24] M.in. prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, uszczegółowione w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2000, Nr 109, poz. 1157 z późn. zm. Dz. U. 2001, Nr 76, poz. 811 i Nr 81, poz. 875). Omówienie tego prawa wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

konstytucyjnie określony przez art. 37 ust. 1 i art. 31 ust. 3 zawierający klauzulę limitacyjną oraz przez ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[25]. Władze nie mogą pozyskiwać ani gromadzić czy udostępniać innych informacji o jednostkach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa. Ma to podstawowe znaczenie w kontekście rozwoju nowych technologii, które stwarzają ogromne możliwości gromadzenia i archiwizowania danych i tworzenia elektronicznych baz danych. Każdy ma również prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Należy dodać, iż ograniczenia prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych wprowadzone ustawą o ochronie danych osobowych powinny uwzględniać wymogi nie tylko wspomnianego już art. 31 ust. 3, ale i art. 233 ust. 1 i 3 (zawierającego klauzulę derogacyjną)[26].

Prawo do informacji zostało określone w sposób bardziej szczegółowy także w art. 61. W literaturze przedmiotu istnieje spór, czy umieszczenie tego prawa w dwóch oddzielnych przepisach prawnych (art. 54 i 61) jest uzasadnione[27]. W art. 54 prawo do informacji umieszczone zostało wśród wolności i praw osobistych, zaś w art. 61 – wśród praw i wolności politycznych.

Wprawdzie wolność wypowiedzi i prawo do informacji publicznej dotyczą wspólnej materii wolności informacji, to jednak, jak się wydaje, intencją ustrojodawcy było szczególne wyróżnienie tego ostatniego. Po pierwsze, spełnia ono, jak wspomniano, ważne funkcje, m.in. kontrolną i antykorupcyjną w stosunku do władzy publicznej. Po drugie – o ile wolność informacji z art. 54 ma charakter prawa negatywnego, a zatem zakazu ingerencji w obszar wolności człowieka, o tyle prawo dostępu do informacji publicznej z art. 61 dotyczy już nie tylko swobodnego otrzymywania i rozpowszechniania informacji o funkcjonowaniu władzy publicznej, ale i nakłada na nią pewne pozytywne obowiązki w zakresie gromadzenia i udostępniania informacji. Szczegółowe określenie tego prawa w art. 61 Konstytucji RP stanowiło także wyraźną dla organów władzy podstawę prawną do tego, aby móc bezpośrednio go stosować w praktyce.

Do momentu wejścia w życie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. i wypełnienia tym samym dyspozycji ustawowej zawartej w ust. 4 wspomnianego artykułu, do sądów wpłynęło wiele skarg, przede wszystkim ze strony lokalnych dziennikarzy, na utrudnianie czy wręcz odmawianie udzielania informacji publicznej przez lokalnych polityków.

---

[25] Ustawa określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych i określa przypadki, kiedy przetwarzanie jest dopuszczalne. Określa także prawa osób, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych i zasady zabezpieczania baz danych osobowych. Powołała specjalny organ Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

[26] Tj. warunki ograniczenia niektórych praw i wolności w czasie stanu wojennego i wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej.

[27] Zob. np. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada* ..., s. 91.

Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP, na początku lat 90. toczył się ważny spór na łamach prasy o to, czy informację o wysokości pobieranego przez burmistrza czy wójta wynagrodzenia za pełnienie przez niego funkcji publicznych powinno się zaliczyć do katalogu informacji publicznej. Do NSA trafiła skarga redaktora naczelnego „Panoramy Ziemi Mrągowskiej" o to, iż burmistrz Mrągowa odmawiał lokalnym dziennikarzom podania informacji o swoich zarobkach, jego zastępcy i skarbnika. NSA stwierdził, iż wynagrodzenie pracowników samorządowych, w tym burmistrza, zastępcy burmistrza i skarbnika, nie stanowi tajemnicy państwowej i służbowej w rozumieniu ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej[28] i nie może też być zaliczone do danych dotyczących prywatnej sfery życia. NSA argumentował dodatkowo, iż za upublicznieniem tych informacji przemawia jawność życia publicznego.

Brak przepisów ustawy zwykłej przez ponad pięć lat spowodował wiele napięć natury praktycznej w relacjach władza publiczna i media. Wprawdzie dziennikarze mieli podmiotowe prawo do informacji publicznej na podstawie prawa prasowego z 26 stycznia 1984 r.[29], jednak kwestią otwartą, a właściwie wyraźnie nieokreśloną w prawie, był np. zakres informacji publicznej czy krąg podmiotów objętych obowiązkiem udzielania informacji o swojej działalności. Realizacja zaś samego obowiązku udzielania informacji była zagadnieniem bezspornym, bowiem do momentu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej (tj. 1 stycznia 2002 r.) art. 61 Konstytucji RP mógł i powinien być stosowany wprost[30], co wielokrotnie potwierdzały sądy.

Zgodnie z art. 61 adresatem prawa do informacji publicznej jest obywatel. Należy jednak uznać, iż uprawnionym adresatem jest każda jednostka. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby adresatem tego artykułu mógł być tylko obywatel. Cele, jakie ustrojodawca zamierzał uzyskać, tj. przejrzystość, transparentność, jawność i wyeliminowanie zjawisk korupcjogennych z życia publicznego, przemawiają za tym, aby dostęp do informacji był jak najszerszy podmiotowo. Ponadto, za takim kierunkiem interpretacji przemawia swobodny dostęp do internetu, a zatem również do tworzonych od blisko dziesięciu lat stron promocyjnych www urzędów zawierających informacje publiczne, a od momentu wejścia w życie przepisów ustawy z 2001 r. także do stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Wątpliwości te eliminuje już ustawa z 2001 r., która wyraźnie stwierdza, że dostęp do informacji publicznej ma każdy (art. 1).

Drugą kwestią sporną wydaje się być to, czy adresatem tej normy konstytucyjnej jest tylko osoba fizyczna, czy również osoba prawna. Włączenie do grupy odbiorców także osób prawnych wprawdzie wykracza poza formułę językową wykładni Konstytucji, jednakże – i tutaj należy zgodzić się z istniejącymi

[28] Uchylona.

[29] Dz. U. 1984, Nr 5, poz. 24, z późn. zm. Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324, Dz. U. 1989, Nr 34, poz. 187, Dz. U. 1990, Nr 29, poz. 173, Dz. U. 1999, Nr 90, poz. 999.

[30] Zob. art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

w doktrynie poglądami na ten temat – zabieg taki nie wykraczałby poza *ratio legis* tej normy[31]. Ponadto, aspekt ten ma ważny wymiar praktyczny, bowiem eliminuje sztuczny podział i działania formalnie podejmowane przez osoby fizyczne, działające na zlecenie osoby prawnej. Nie ma wyrażonej w omawianym artykule przesłanki, która ograniczyłaby dostęp do informacji w postaci wykazania interesu prawnego, więc dostęp taki powinien przysługiwać osobie fizycznej, która działa we własnym imieniu, jak i wówczas, gdy reprezentuje osobę prawną lub inny podmiot.

Zgodnie z przytoczonym art. 61, prawem do informacji publicznej jest prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zaś krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji umownie można podzielić na dwie grupy, tj. te będące organami władzy publicznej i pozostałe, tj. osoby pełniące funkcje publiczne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, inne osoby i inne jednostki organizacyjne. Szeroki zakres dostępnych informacji w odniesieniu do organów władzy publicznej jest w pełni uzasadniony i nie jest podważany w doktrynie. Ograniczenia prawa do informacji, w myśl tego artykułu, a także ze względu na funkcje, jakie pełni powinny należeć do sytuacji wyjątkowych i wynikających z konieczności ich zastosowania (chodzi o wyjątki przewidziane w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3). W świetle Konstytucji RP trudno jednak jednoznacznie określić zakres pojęcia „informacja publiczna", *notabene* ustrojodawca nie posługuje się ani pojęciem informacja publiczna, ani sprawy publiczne. Informacja publiczna może oznaczać zarówno informację o rezultatach stosowania prawa lub innych faktów z nim związanych, jak i oświadczenia funkcjonariusza organu administracji państwowej lub innego podmiotu administracyjnego, dotyczące określonego stanu faktycznego i prawnego lub wynikających z nich konsekwencji prawnych[32].

Inaczej natomiast należy potraktować kategorię „informacja o działalności osób pełniących funkcje publiczne". Ponieważ w tym przypadku mamy do czynienia z osobami fizycznymi, granice wyznaczają wspomniane już dwa artykuły, tj. art. 47 wyrażający prawo do prywatności i art. 51 wyrażający normę prawną, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby.

W społeczeństwie demokratycznym działania i zaniechania rządu powinny być jednak poddawane skrupulatnej kontroli przez władzę sądowniczą, ustawodawczą, ale i opinię publiczną oraz media. Krytyka osób publicznych może dotyczyć zarówno działań czy wypowiedzi o charakterze publicznym, jak zacho-

[31] Np. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 22.

[32] Podobnie: M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji …*, s. 27; B. Dolnicki, *Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, w: *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej*, (red.) G. Sibiga, A. Drogoń, A. Lityński, „Miscellanea Iuridica", t. 4, Tychy 2004, s. 148.

wań prywatnych, przy czym muszą one mieć związek lub wpływ na działalność publiczną. Prawo do prywatności ma charakter indywidualny, natomiast prawo do informacji ma charakter społeczny i jego przestrzeganie leży w interesie ogólnym *(bonum commune)* danego społeczeństwa. Stąd korzystanie z tych praw może prowadzić w praktyce do konfliktu. Jednak zarówno orzecznictwo sądowe, jak i doktryna zna zasady i warunki ważenia tych praw. Po pierwsze, ze względu na dobro wspólne władza jest upoważniona do zainteresowania się życiem prywatnym danej osoby, ale nie można dopuścić do sytuacji, w której interes ten mylony jest z powszechną ciekawością i oczywiście „zainteresowanie" to jest obwarowane gwarancjami przewidzianymi w różnych przepisach prawnych. Po drugie, zgodnie z ukształtowanymi od lat standardami strasburskimi, w sytuacji konfliktu prawa do prywatności z prawem do informacji brane jest pod uwagę kryterium charakteru publicznego osób. Osoby pełniące funkcje publiczne mają prawo do ochrony swojego życia prywatnego, z wyjątkiem jednak przypadków, gdy może mieć ono wpływ na życie publiczne. W kontekście strasburskich standardów prawnych związanych z krytyką osób publicznych, wypracowane zostały zasady w ramach tzw. piramidy strasburskiej. Jej konstrukcja opiera się przede wszystkim na trzech orzeczeniach, tj. w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, *Castells przeciwko Hiszpanii* i *Janowski przeciwko Polsce*[33]. Zgodnie z tą doktryną granice krytyki względem osób prywatnych są najwęższe. W drugim kręgu tzw. piramidy strasburskiej znajdują się urzędnicy państwowi i funkcjonariusze publiczni, względem których granice krytyki są szersze niż względem prywatnych, jednak nie tak szerokie jak w przypadku polityków. Aby jednak mogli oni sprawnie wykonywać swe zadania, trzeba im zapewnić właściwe warunki działania i muszą cieszyć się publicznym zaufaniem. Stąd też większa potrzeba ochrony przed obelżywymi słowami[34]. Jeszcze szersze granice krytyki są dopuszczalne względem polityków. Politycy muszą w znacznie większym stopniu niż osoby prywatne tolerować krytykę, a nawet ostre i naruszające dobre imię wypowiedzi. Dzieje się tak, ponieważ polityk świadomie i w sposób nieunikniony wystawia swoje postępowanie i słowa na dogłębną kontrolę dziennikarzy oraz opinii publicznej[35]. Wreszcie rządzący powinni być najbardziej tolerancyjni na ataki słowne ze strony mediów i opozycji. Przy czym wyjątkowo skrupulatnej kontroli ze strony EKPCz podlegać będą ingerencje w wolność słowa członka parlamentu, który należy do opozycji[36].

W polskim orzecznictwie ważne jest natomiast stwierdzenie sądu, iż zakres informacji, do których uprawnione jest społeczeństwo jest większy w przypadku

[33] *Lingens przeciwko Austrii,* skarga nr 9815/82, wyrok z 8 lipca 1986, *Castells przeciwko Hiszpanii,* skarga nr 11798/85, wyrok z dnia 23 kwietnia 1992, *Janowski przeciwko Polsce*, skarga nr 25716/94, wyrok z 21 stycznia 1999.

[34] *Janowski przeciwko…*

[35] *Lingens przeciwko…*

[36] *Castells przeciwko…*

osób pełniących funkcje publiczne niż osób, które takich funkcji nie pełnią. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 14 czerwca 1994 r. stwierdził, że „kto podejmuje działalność publiczną, poddaje się osądowi innych osób i musi liczyć się z tym, że przedmiotem ich legitymowanego zainteresowania są także i takie okoliczności ze sfery jego życia prywatnego, które mają doniosłość dla wykonywania przyjętej roli społecznej”[37].

Powracając do analizy przepisów konstytucyjnych z zakresu dostępu do informacji publicznej, art. 61 zawiera prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością utrwalania dźwięku lub obrazu. W sposób wyczerpujący procedury udostępniania informacji zostały wskazane również w ustawie z 2001 r. Można na ich podstawie wyodrębnić dwie podstawowe procedury. Do klasycznego sposobu można zaliczyć wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, udostępnianie materiałów sporządzonych w formie tradycyjnej (protokoły, stenogramy), a także wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych (quasi-bezwnioskowy sposób realizowany przez udostępnianie wiadomości na tablicach informacyjnych i w postaci ogłoszeń w urzędach). Wreszcie niektóre informacje mogą być udzielane na wniosek. Należy dodać, iż udostępnienie informacji na wniosek powinno nastąpić najpóźniej w terminie 14 dni od dnia złożenia takiego wniosku. Jeżeli informacja nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot zobowiązany powinien powiadomić wnioskodawcę o powodach opóźnienia i terminie, w jakim udostępni informację, ale nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Ustawodawca wprowadził do ustawy także nowoczesne procedury udostępniania informacji. Po pierwsze są to materiały audiowizualne i teleinformatyczne w formie elektronicznej, dokumentujące posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Po drugie – informacje udostępniane poprzez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją. Po trzecie – informacje publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, ujednoliconym systemie stron w sieci informatycznej[38]. Intencją powołania do życia tej nowej instytucji prawnej było wprowadzenie pewnych standardów, ułatwienie oraz usprawnienie powszechnego udostępniania informacji publicznej online. Obowiązkiem publikacji informacji objęto wszystkie organy władzy publicznej, a także inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Wypełnianie BIP treścią odbywało się przez 3 lata w ramach trzech etapów przewidzianych w ustawie. Ostateczny, docelowy kształt strony osiągnęły 1 stycznia 2005 r.

---

[37] Wyrok SA w Krakowie z 14 czerwca 1994 r., I AC 281/94.

[38] Szczegółowe kwestie związane z uruchomieniem i administrowaniem podmiotowych stron Biuletynu Informacji Publicznej reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. (Dz. U. 2007, Nr 10, poz. 68).

Prawo do informacji, jak już stwierdzono, nie ma charakteru absolutnego i w pewnych przypadkach podlega ograniczeniom przedmiotowym, wynikającym z określonych przesłanek prawnych[39] i podmiotowym. Wcześniej wspomniano o pewnych ograniczeniach w udostępnianiu niektórych kategorii informacji, zawartych w Konstytucji RP. W tym miejscu należy ten aspekt rozwinąć, tj. wskazać ustawowe granice tego prawa. Otóż, w ustawie z 2001 r. przyjęto, że ograniczeniu podlegają te informacje, których zakres przewiduje ustawa o ochronie informacji niejawnych[40], informacje objęte tajemnicami ustawowo chronionymi, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy. Oczywiście dwa ostatnie ograniczenia nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, a także w przypadku rezygnacji z przysługującego jej prawa.

Nieudostępnianie informacji publicznej wbrew obowiązkowi przewidzianemu w ustawie z 2001 r. jest występkiem ściganym z oskarżenia publicznego. Przewidziana sankcja odnosi się do sytuacji, w której podmiot zobowiązany nie udostępni informacji na wniosek.

W przypadku negatywnego rozpatrzenia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jeśli odmowa nastąpiła ze względu na wyłączenie jej jawności, skarżący może złożyć skargę do sądu powszechnego.

Prawo do informacji jest, jak wspomniano, ściśle związane z jawnością administracyjną i pociąga za sobą pewne pozytywne obowiązki dla organów władzy. Ta współzależność wywołuje także konkretne skutki w codziennej pracy administracji i jej relacjach z mediami i mieszkańcami. Stąd ważne jest opracowanie katalogu zasad natury techniczno-porządkującej udostępnianie informacji.

Zasada jawności początkowo była zawarta tylko w Konstytucji RP. Dopiero 11 kwietnia 2001 r.[41] ustawodawca na podstawie delegacji zawartej w ust. 4 art. 61 Konstytucji RP wprowadził *expressis verbis* zasadę jawności do ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Nowelizacja trzech ustaw samorządowych wprowadziła zasadę, zgodnie z którą działalność gminy, powiatu i województwa jest jawna, a jej ograniczenia mogą wynikać jedynie z ustaw. Znowelizo-

[39] Ograniczenia przedmiotowe wynikają z wielu aktów prawnych, m.in.: ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2010, Nr 182, poz. 1228), a także ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997, Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. 1984, Nr 5, poz. 24 z późn. zm.). Ten katalog nie jest zamknięty. Wymienienie wszystkich ograniczeń ze względu na różnego rodzaju tajemnice zawodowe wykracza poza ramy niniejszej pracy.

[40] Ustawa z 5 sierpnia 2010 o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. 2010, Nr 182, poz. 1228).

[41] Ustawa z 11 kwietnia 2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 497).

wane przepisy[42] zobowiązały ponadto organy władzy do określenia w swych statutach szczegółowych zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji, tj. do 1 września 2001 r.

Zrodził się problem interpretacji w praktyce zapisu „zasady dostępu" (wyrażenie ustawowe) i „tryb udzielania" (wyrażenie zawarte w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP). W literaturze zwracano uwagę na to, iż w niektórych statutach organy władzy poprzez sposób uregulowania tej materii *de facto* ograniczały lub wyłączały jawność lub dostęp do dokumentów. Ograniczenie lub wyłączenie jawności lub dostępu odbywało się poprzez np. wyłączenie jawności obrad na wniosek radnego, zarządu, komisji lub przewodniczącego rady, określenie terminu, kiedy możliwy był dostęp do dokumentów, prowadzenie obrad bez dostępu publiczności, bez uprzedniego przegłosowania ich utajnienia, albo nawet z przegłosowaniem ich utajnienia, ale bezpodstawnym.[43]

Na łamach prasy samorządowej wielokrotnie przytaczano fragmenty różnych statutów, które ograniczały lub nawet wyłączały jawność obrad lub dostęp do dokumentów, niemających uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Ukazało się także wiele artykułów na temat znowelizowanych ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, zgodnego z obowiązującym prawem sposobu zapisu zasady jawności w statutach jednostek[44].

Ostatecznie wypowiedział się w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny (w związku z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów ustaw samorządowych z Konstytucją RP), który orzekł, iż upoważnienie zawarte w przepisach nowej ustawy odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty tych organów, które wykroczyłyby w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw[45].

---

[42] Wspomniane przepisy to art. 11b ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 8a ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) i 15 a ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

[43] P. Sitniewski, *Zasada jawności jako element strategii antykorupcyjnej w samorządzie terytorialnym*, w: *Samorząd lokalny w Polsce* (red.) S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004 r., s. 484.

[44] Więcej: Z. Zell, *Procedury samorządowej jawności*, „Wspólnota" 2001, nr 30, s. 42–43; A. Augustyniak, S. Kmak, *Jawność działania samorządu*, „Wspólnota" 2001, s. 44–46; Z. Majewski, A. Piskorz-Ryń, *Do poprawki czy przebudowy?*, „Wspólnota" 2003, nr 4–6; A. Piskorz-Ryń, *Konflikt dwóch sióstr*, „Wspólnota" 2002, nr 3, s. 46, Z. Lorek, *Trzeba zmieniać statuty*, „Wspólnota" 2001, nr s. 46–47.

[45] Do Trybunału wpłynął wniosek trzech jednostek samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego: gminy Końskowola, powiatu lubelskiego i województwa lubelskiego. Trybunał uznał, iż zaskarżone przepisy są zgodne z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.

Po wejściu w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej zrodził się kolejny konflikt. Jak wspomniano, ustawa z 2001 r. w sposób szczegółowy określa zasady udzielania informacji. Uchwalając nową ustawę Parlament nie uchylił postanowień ustaw ustrojowych, regulujących również te zagadnienia. A zmienione statuty, pod rządami ustaw samorządowych, nie mogą regulować omawianych zagadnień inaczej niż ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Sąd Najwyższy stwierdził, że statut jako akt prawny niepochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy, a także nie powinien powtarzać jej przepisów[46].

Zrodziło się pytanie, co w tej sytuacji powinny zrobić organy, czy powtórzyć w statucie postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy wpisać do niego jedynie zapis, zgodnie z którym omawiane zagadnienia uregulowane są właśnie w tej ustawie? Powtórzenie postanowień jest oczywiście bezprzedmiotowe. Należy przyjąć, że w statucie powinny znaleźć się zasady, które nie wkraczają w postanowienia merytoryczne, czyli o charakterze techniczno-porządkującym. Oczywiście sposoby uregulowania tego rodzaju zasad nie mogą naruszać istoty praw do informacji i jawności administracyjnej. Na przykład ograniczenie wstępu na posiedzenia organów z przyczyn lokalowych czy technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia wstępu tylko wybranym podmiotom.

Przedstawione regulacje prawne dotyczące dostępu do informacji publicznej w Polsce skłaniają do sformułowania kilku wniosków. Zakres przedmiotowy i podmiotowy udostępniania informacji publicznej jest szeroki. Tę tezę potwierdza także orzecznictwo sądowe[47]. Informacją publiczną jest bowiem każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Należy podkreślić, iż podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są także organizacje pozarządowe, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym.

Przez pierwszych kilka lat od momentu wejściu w życie przepisów o dostępie do informacji publicznej zwracano jednak szczególnie uwagę na znaczny opór w stosowaniu ustawy z 2001 r. przez urzędników, wynikający przede wszystkim z utrwalonej w Polsce „złej praktyki" administracyjnej udzielania informacji publicznej. Jedną z głównych przyczyn tej „złej praktyki" jest kolejność przyjętych ustaw dotyczących wolności informacyjnej, tj. najpierw wpro-

[46] Wyrok SN z 5 stycznia 2001, III RN 40/00, OSNAP z 200., nr 13, poz. 424.

[47] Zob. Wyrok NSA z 30 października 2002, II SA 1956/02, LEX nr 78062 (System Informacji Prawnej 34/2006); Wyrok NSA z 12 września 2003, II SAB 91/03, „Wspólnota" 2003, nr 20, (LEX – System Informacji Prawnej 34/2006).

wadzono ustawy chroniące pewne sfery, a dopiero później stwierdzono, iż każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną.

Ponadto w doktrynie panuje pogląd, iż ustawa z 2001 r. jest ustawą techniczną, a nie organiczną. Mimo to, ustawa zawiera kilka podstawowych i niezmiennych zasad. Są nimi przede wszystkim: nieograniczony zakres podmiotowy prawa do informacji, bezpłatność dostępu, zakaz żądania interesu prawnego lub faktycznego od wnioskodawcy i zasada jawności obrad organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych.

W doktrynie ustawa z 2001 r. jest krytykowana głównie ze względu na wprowadzenie licznych wyjątków od zasady dostępu do informacji publicznej i niejasno sformułowane procedury odwoławcze. Szczególnie nadużywany jest wymóg ochrony danych osobowych i ochrony prywatności jako podstawy odmowy udostępniania informacji. Warto jednak pamiętać, iż w świetle wyroku w sprawie *TASZ przeciwko Polsce* możliwe i realne staje się skarżenie Polski do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Niestety, obecnie ze względu na konieczność wykazania interesu publicznego, skarżącym, a więc adresatem odmowy, musiałyby być media, organizacje pozarządowe lub inni reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego.

W polskich regulacjach prawnych nie ma też niestety przewidzianej instytucji wybieranego przez Parlament i odpowiedzialnego przed nim rzecznika prawa do informacji publicznej. Wydaje się, iż instytucja taka byłaby tańszym i skracającym dostęp do informacji publicznej sposobem kontroli nad przestrzeganiem regulacji prawnych w tym zakresie. A ponadto rzecznik mógłby stać się podmiotem wpływającym na skuteczniejszą promocję dobrych praktyk w tym zakresie.

Rozwiązaniem wręcz rewolucyjnym jest natomiast wprowadzenie do polskiego prawa i sfery publicznej nowej, nieznanej wcześniej i jedynej tego rodzaju w UE instytucji Biuletynu Informacji Publicznej. Obowiązek posiadania i aktualizowania informacji publicznych udostępnianych elektronicznie miał być pierwszym krokiem w kierunku rozwoju elektronicznej administracji publicznej w Polsce. Idea BIP, w myśl szerokiej interpretacji przepisów ustawy z 2001 r., stworzyła nadzieje na powstanie powszechnego źródła informacji publicznej, łatwego w dostępie i obsłudze.

Niestety, po wejściu w życie przepisów prawnych o BIP pojawił się problem dotyczący możliwości sądowej kontroli Biuletynu. W jednym z wyroków WSA w Warszawie orzekł, iż sposób utworzenia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej oraz jego merytoryczna zawartość nie podlegają kontroli sądu administracyjnego[48]. Ponadto w praktyce administracyjnej obowiązek posiadania i aktualizowania Biuletynu Informacji Publicznej stał się, z wieloma oczywiście wyjątkami, kolejnym i niestety „uciążliwym" dla urzędników zadaniem

[48] Wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2005, II SA/Wa 408/05, „Rzeczpospolita" 2005, nr 144). Organem uprawnionym jest Najwyższa Izba Kontroli, ale brak jest obecnie czytelnych przepisów dotyczących kontroli i nadzoru BIP.

do wykonania. Informacje w nim publikowane są często nieprzejrzyste i nieaktualizowane[49], choć sam obowiązek publikacji informacji tą drogą przyczynił się do podwyższenia standardu udostępniania wiedzy o władzy publicznej, a przede wszystkim posłużył jako instrument edukacyjny w podnoszeniu świadomości prawnej. Biuletyn w swym obecnym kształcie nie jest także, poza wyjątkami, tj. podmiotowymi stronami BIP kilku dużych miast, narzędziem elektronicznej komunikacji, bo w większości przypadków został osiągnięty jedynie poziom informacyjny usług publicznych.

Wreszcie informacją niejako z ostatniej chwili jest treść komunikatu z 24 czerwca 2010 r. o pozwaniu Polski przez Komisję Europejską do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości odnośnie braku prawidłowej implementacji dyrektywy z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego[50].

Komisja zwróciła się do Polski po raz pierwszy w październiku 2008 r. o przedstawienie informacji na temat wdrożenia tej dyrektywy. Po otrzymaniu odpowiedzi, która nie była dla Komisji satysfakcjonująca, przekazała Polsce opinię, wzywając jednocześnie do podjęcia niezbędnych działań w celu dostosowania prawa polskiego do wymogów dyrektywy[51]. Przede wszystkim Komisja uznała, że polskie przepisy odnoszą się jedynie do dostępu do dokumentów, nie zaś do ich ponownego wykorzystania, a także, iż pojęcie „informacja publiczna" w niezrozumiały sposób wiąże się dla niej z pojęciem „dokumentu urzędowego" w rozumieniu dyrektywy. Ponadto zarzucono zbyt wąski zakres podmiotowy oraz niewdrożenie zasady niedyskryminacji (brak przepisów odnośnie zakazu zawierania umów na wyłączność). Kwestią bardzo ważną i otwartą jest jednak pytanie o skutek wprowadzenia nowych wymogów. Może okazać się, że np. po wprowadzeniu odpłatnych licencji prawo jednostki do korzystania z informacji z sektora publicznego zostanie ograniczone.

Konkludując, gwałtowny rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz obowiązek ustawowy udostępniania informacji publicznej przyspieszył w latach 90. w Polsce proces otwierania się instytucji publicznych na otoczenie zewnętrzne i nałożył na nie nowe obowiązki. Realizacja postulatów odnowy administracji publicznej, jej modernizacji i unowocześnienia stała się możliwa jedynie pod warunkiem jak najszerszego dostępu do informacji o działaniach władzy publicznej. Nowoczesna administracja publiczna, będąca podstawowym usługodawcą i partnerem instytucjonalnym w kontaktach z interesan-

[49] Więcej na ten temat zob.: A. Demczuk, A. Pawłowska, *Efektywność realizacji projektu Biuletynu Informacji Publicznej przez jednostki samorządu lokalnego (na przykładzie gmin i powiatów województwa lubelskiego)*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, (red.) E. Ura, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006; A. Demczuk, A. Pawłowska, *Udostępnianie informacji publicznej online przez gminy i powiaty Lubelszczyzny*, w: *Władza lokalna…*, (red.) S. Michałowski, W. Mich, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.

[50] Dyrektywa 2003/98/WE.

[51] Zdaniem Komisji Polska nie dokonała transpozycji 8 przepisów dyrektywy z 2003 r.

tem, powinna być administracją otwartą, transparentną, sprawną, czyli „dobrą administracją". Wypełnienie tego postulatu jest możliwe jedynie w sytuacji swobodnego przepływu informacji, oczywiście z wyjątkami ze względu na sferę intymną jednostek i wskazane ustawowo tajemnice. Obywatele dobrze poinformowani, wykorzystujący różne metody komunikacji z urzędnikami stają się bardziej świadomi przysługujących im praw i bardziej wymagający w kwestii podniesienia jakości świadczonych usług. Stosowanie zaś zasad i reguł wynikających z koncepcji „dobrej administracji" wzmacnia przyjazny i otwarty na potrzeby mieszkańców wizerunek organów administracji publicznej. Taka administracja jest także efektywniejsza i bardziej zdolna do współpracy w obrębie sieci, w ramach Wspólnoty Europejskiej.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN POLAND. CRITICAL ANALYSIS

Summary. This paper introduces a variety of aspects: legal, organizational and technical of access to public information in Poland during last fifteen years. The article focuses on the polish system of legal protection of the right to public information which is based on international regulations, Constitution of the Republic of Poland in 1997, Access to public Information Act in 2001 and executive regulations. Author considers critical analysis of the legal process of the right to public information issues, administration practice and operations of local government towards development e-government.

Key words: information, public information, freedom of information, right to public information, public administration, local government, good administration, good government, human rights, political rights