

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom III

Rafał Galuba

(Uniwersytet Adama Mickiewicza)

Dostęp do informacji w administracji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej

W państwie demokratycznym konieczne jest dla właściwego jego funkcjonowania zachowanie zasady jawności życia publicznego, której podstawowym elementem staje się potwierdzenie możliwości korzystania przez obywatela z prawa do informacji. Z demokracją w pełnym tego słowa znaczeniu mamy do czynienia wtedy, gdy obywatel (jednostka) jest świadomy tego, co jest przedmiotem działalności państwa i jego organów. Dostęp do informacji publicznej stanowi podstawę współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Władze publiczne, a zwłaszcza administracja publiczna, muszą działać na rzecz obywateli i w ich imieniu, lecz również posiadać ich bieżące poparcie, szczególnie przy podejmowaniu trudnych i niepopularnych decyzji. Dostęp do informacji publicznej daje możliwość obywatelowi: 1) aktywne zaangażować się w różnego rodzaju przedsięwzięcia państwowe i społeczne, 2) kontroli złożonych struktur organizacyjnych organów państwa oraz funkcjonariuszy podejmujących decyzje dotyczących różnych aspektów życia obywateli związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Podstawową cechą państwa demokratycznego musi być więc transparentność i jawność, której ograniczenie, choć dopuszczalne, należy traktować jako wyjątek, a nie regułę. Wynikiem zaś oparcia działalności państwa na zasadzie jawności powinno być w pierwszej kolejności wyraźne potwierdzenie podmiotowego prawa dostępu do informacji, którego realizacja zabezpieczona będzie nie tylko przez system instytucjonalnych gwarancji, ale przede wszystkim przez jasne procedury, pozwalające każdemu zainteresowanemu na otrzymanie określonych danych. W sprawie dostępu do informacji publicznej bardzo ważna jest również swoboda pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Należy ustalić pewne zasady określające mechanizm tych procesów, których cel i charakter zmieniał się historycznie wraz z przeobrażeniami społecznymi. W miarę rozwoju społecznego informacja stała się również bardzo atrakcyjnym towarem, będącym źródłem nie tylko korzyści materialnych, lecz także politycznych, gospodarczych,

społecznych, naukowych i innych¹. Wiele pozaprawnych czynników utrudniało i utrudnia dostęp obywatelowi lub określonym grupom społecznym do informacji, np. nierównomiernie rozbudowana infrastruktura powszechnego dostępu do informacji, przedmiotowe traktowanie obywatela przez urzędników, zawile i skomplikowane procedury administracyjne. W znacznym stopniu są to celowe i zamierzone działania władzy publicznej, która nawet w rozwiniętych państwach demokratycznych nie zawsze jest zainteresowana w zapewnieniu rzeczywistego i powszechnego dostępu do informacji.

Dostęp do informacji od końca XX w. został ułatwiony dzięki wykorzystaniu informatyki oraz budowy elektronicznej administracji, która zapewnia szybka możliwość pozyskiwania i przetwarzania informacji w stosunku do tradycyjnych metod. Dostęp do informacji przestał mieć charakter elitarny, dla wybranych grup politycznych i społecznych. Państwo demokratyczne musi zapewnić obywatelowi faktyczny dostęp do informacji przez rozbudowę infrastruktury informatycznej i punktów publicznego dostępu do informacji w urzędach i instytucjach administracji publicznej. Nie można stwarzać ograniczeń prawnych, administracyjnych, technicznych i finansowych w dostępie do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną lub udostępniania informacji publicznej. Niestety Rzeczypospolita Polska należy do państw Unii Europejskiej o najsłabiej rozwiniętej infrastrukturze informatycznej usług publicznych oraz dostępu obywateli do zintegrowanych platform świadczenia usług publicznych, pomimo przyjmowania kolejnych dokumentów składających rozwój społeczeństwa informacyjnego i poziomu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną². Koncepcja administracji elektronicznej, czyli inteligentnego sektora działalności państwa na rzecz społeczeństwa nie rozwinęła się zgodnie ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej³.

Dostęp do informacji publicznej musi mieć charakter rzeczywisty, a nie tylko formalny. Dlatego ważny jest nie tylko zakres usług świadczonych przez władze i instytucje publiczne, lecz również zainteresowanie obywateli w dostępie i korzystaniu z informacji publicznej, związanych z poziomem rozwoju społeczeństwa obywa-

¹ W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 26; J. Naisbitt, *Megatrendy*, Warszawa 1997, s. 197; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, s. 9; J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński, Warszawa 2005, s. 460; T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stan prawny na 2 stycznia 2008 roku*, Warszawa 2008, s. 7; M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 11.

² Zob. szerzej: *Plan działań na rzecz rozwoju elektronicznej administracji (eGovernment) na lata 2005–2006*, Warszawa 2004; *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005.

³ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 26. Poziom zaawansowania rozwoju usług publicznych wśród krajów Unii Europejskiej wynosi 68%, w Polsce 35%. Poziom pełnej interaktywności usług publicznych on-line kształtuje się na poziomie 40%, w Polsce – 9%. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005, s. 9-11.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

telskiego oraz chęcią angażowania się w sprawy publiczne. Informacja musi być przekazywana obywatelom w sposób zrozumiały, aby obywatel wykorzystując swoje umiejętności i zaspokajając określone potrzeby potrafił ją racjonalnie wykorzystać. Niestety bardzo często władze i instytucje publiczne udostępniają informacje w taki sposób, że trzeba dysponować wiedzą, doświadczeniem i umiejętnościami, aby z *informacyjnego śmietnika* uzyskać wartościową informację publiczną. Jest to jeden z przejawów celowej polityki dezinformacji prowadzonej przez władze publiczne, aby zniechęcić obywateli do korzystania z informacji publicznej oraz skutecznie manipulować obywatelami słabo wykształconymi i źle poinformowanymi w określonych celach, np. politycznych. Bardzo ważne i trudne jest również wyraźne rozgraniczenie informacji publicznej od informacji prawnie chronionych. Klasa polityczna powinna rozwiązać dylemat, więcej informacji publicznej dla obywateli, czy większy poziom bezpieczeństwa państwa. Do innych trudnych kwestii należy, jak zrównoważyć prawo do informacji publicznej i prawo do prywatności osoby publicznej. Ustawodawca musi także rozstrzygnąć problem przestrzeni politycznej władzy publicznej, czy władza publiczna powinna mieć prawo dyskusowania o ważnych dla obywateli sprawach publicznych bez informowania o tym fakcie opinii publicznej oraz bez udziału obywateli w tych dyskusjach.

Historia prawnej regulacji dostępu obywateli dotyczących działalności władz publicznych rozpoczęła się w Szwecji w XVIII w., gdzie możliwość zapoznania się z dokumentami publicznymi uznano za prawo obywatelskie. Upowszechnienie się koncepcji zakładającej, że dostęp do informacji powinien obejmować dane dotyczące działalności państwa i jego administracji nastąpiło dopiero jednak w drugiej połowie XX w. Jej celem jest umożliwienie obywatelowi zapoznanie się z dokumentami, procedurami lub nawet informacjami nieformalnymi, które dotyczyły procesów sprawowania władzy i realizacji kompetencji oraz zadań przez władze publiczne. Obecnie potwierdzenie prawa dostępu do informacji, w tym informacji publicznej, uznaje się za jedną z podstaw ustroju demokratycznego i standardów państwa prawa w państwach Unii Europejskiej i niektórych pozaeuropejskich państwach (USA, Australia, Kanada i Nowa Zelandia). Występują w nich ogólne ustawodawstwo o dostępie do informacji publicznej lub jedynie odpowiednie normy konstytucyjne (Republika Federalna Niemiec)⁴. Zasadniczym celem ustawowych gwarancji prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie: 1) obywatelom dysponowania informacjami

⁴ Ustawy rozstrzygające o zakresie i sposobie wykonywania prawa do informacji zostały przyjęte, np. w: Finlandii w 1951 r. (nowa z 1999 r.), Austrii w 1987 r., Belgii w 1994/1995 r., Danii i Norwegii w 1970 r., Francji w 1978 r., Grecji, Hiszpanii i Holandii w 1978 r. (nowa w 1992 r.), Portugalii w 1993 r., w Szwecji w 1766 r., we Włoszech w 1990 r., niedawno została uchwalona w Wielkiej Brytanii, Stany Zjednoczone (1966 r.), Australia i Kanada (1982 r.), a z państw środkowoeuropejskich w: Czechach, Słowacji, na Węgrzech i w Polsce. Zob. szerzej na temat ustawodawstwa gwarantującego dostęp do informacji publicznej w państwach demokratycznych. M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 9-10; M. Mucha, dz. cyt. s. 45; T. Górczyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo do informacji*, red. nauk. W. Górczyk, Warszawa 2006, s. 26; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 11-26.

niezbędnymi do pełnego uczestnictwa w procesie demokratycznym, 2) odpowiedzialności polityków i urzędników administracji publicznej za podejmowane decyzje⁵. Negatywnie na ten proces niewątpliwie oddziaływał okres *zimnej wojny*, który nie tylko wpłynął na istotne ograniczenie dostępu obywateli do informacji instytucji państwowych, lecz także dostępu do informacji naukowo-technicznej związanych z techniką i technologiami wojskowymi.

Zakaz dostępu do informacji publicznych w ustawodawstwie europejskim, na przykładzie Finlandii, najczęściej obejmuje następujące dziedziny: stosunki międzynarodowe, prewencja kryminalna i ściganie sprawców przestępstw, bezpieczeństwo i obronność państwa, polityka finansowa i monetarna, funkcjonowanie rynków finansowych i kapitałowych, bezpieczeństwo informacji poufnych, interesy ekonomiczne sektora publicznego i niepublicznego, bezpieczeństwo badań naukowych i ochrona prywatności. We Francji obejmuje również: procedurę prawną, akta osobowe i tajemnicę obrad organów władzy wykonawczej⁶.

Prawo do informacji od początku XXI w., pomimo oddziaływania negatywnych czynników, np. związanych z wojną z międzynarodowym terroryzmem oraz realizacją koncepcji *poprawności politycznej*, podlega dynamicznemu rozwojowi. Uznane zostało w różnych porządkach prawnych prawa międzynarodowego (Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, Unia Europejska), a prace nad jego precyzowaniem i dostosowywaniem pewnych wspólnych, uniwersalnych reguł są kontynuowane. Coraz częściej prawo to jest wykorzystywane jako konieczny instrument, sprzyjający osiągnięciu porozumienia, w podejmowaniu wspólnych decyzji dotyczących różnych aspektów życia państwa i obywateli⁷.

Wprowadzenie prawo do informacji publicznej nie było przyjmowane z entuzjazmem przez osoby, po których stronie rodziło ono obowiązek oraz obawy, że jawność życia politycznego i gospodarczego pozbawi klasę polityków i urzędników możliwości korzystania z nieformalnych (fundacje) lub niezgodnych z prawem korzyści (korupcja lub kapitał polityczny). Proces adaptacji nowego prawa trwał bardzo długi czas. Świadomość jego roli rośnie i będzie się wzmacniać wraz z rozwojem procesów integracyjnych oraz dążeniami do poprawienia działania instytucji państwowych i europejskich⁸.

Prawo do informacji stało się jednym z praw człowieka określonych przez prawo międzynarodowe znacznie wcześniej, niż zostało skonkretyzowane w usta-

⁵ R. Maciejewska, *Bez dobrej woli ani rusz. Dostęp do informacji publicznej*, „Rzeczpospolita” z 16 marca 2001 r.; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt. s. 12-13.

⁶ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt. s. 16-18.

⁷ Istotne zasługi w popularyzacji i rozumieniu prawa do informacji ma orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, a także orzecznictwo specjalnych organów, powołanych w niektórych państwach do czuwania nad przestrzeganiem ustawy o dostępie do informacji (dokumentów). T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt. s. 27.

⁸ T. Górzyńska, dz. cyt., s. 27. Na korupcji zob. szerzej: C. Nowak, *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

wodawstwach wewnętrznych państw demokratycznych. Dla rozwoju prawa do informacji istotne znaczenie miała Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. (weszła w życie w 1953 r.). Ustalono w niej w art. 19, co stało się wzorem dla przyjętych później aktów prawa międzynarodowego, że

każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i wypowiedzi, które obejmuje prawo do tego, aby nie być niepokojonym z powodu swoich poglądów oraz prawo do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei, bez względu na granice, wszelkimi środkami wyrazu.

Deklaracja nie ma charakteru normatywnego. Nie pozostawia jednak wątpliwości, że prawo do informacji publicznej jest jednym z praw człowieka⁹.

W uchwalonej przez Radę Europy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie w 1953 r.) prawo do informacji jest częścią prawa do wolności wypowiedzi i jest rozumiane jako wolność otrzymywania lub przekazywania informacji bądź idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice. Według Konwencji korzystanie z powyższych praw może podlegać ograniczeniom, ale tylko

(...) przewidzianym przez ustawę, niezbędnym w demokratycznym społeczeństwie i tylko w interesie bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony porządku i ze względu na konieczność zapobiegania przestępstwom, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw osób trzecich, ze względu na konieczność zapobiegania rozpowszechnianiu informacji poufnych, a także w celu zachowania autorytetu i bezstronności władzy sądowniczej.

Przepisów Konwencji, zgodnie z art. 60, nie można interpretować w sposób ograniczający lub przynoszący uszczerbek prawom człowieka i podstawowym wolnościom, uznanym w ustawach każdej ze stron bądź w umowach międzynarodowych, których państwa te są stronami¹⁰.

Prawo do informacji, jako norma prawa międzynarodowego publicznego, znalazło swoje miejsce w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 19 grudnia 1966 r. (wszedł w życie w 1976 r., ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.). Według art. 19 nikt nie może być niepokoiony (prześadowany) z powodu swoich poglądów, a każda osoba ma prawo do wolności wypowiedzi, przez które rozumie się wolność poszukiwania, otrzymywa-

⁹ *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot i K. Wolfke, Wrocław-Warszawa 1978, s. 97-209; P. Kłoczkowski, *Refleksje o prawach człowieka*, „Res Publica” 1988, nr 11, s. 2; T. Górzyńska, dz. cyt. s. 14-15; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 27.

¹⁰ (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Polska przystąpiła do Konwencji 15 grudnia 1992 r. M. Mucha, dz. cyt., s. 34-35; T. Górzyńska, dz. cyt., s. 15-16; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 27-29; M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 261-262.

nia i rozpowszechniania informacji i idei wszelkiego rodzaju, bez względu na granice, w formie słownej, pisemnej, w druku lub w formie artystycznej, bądź w jakikolwiek sposób według własnego wyboru. Pakt przewiduje ograniczenia powyższych praw ze względu na: poszanowanie praw i dobrego imienia osób trzecich, ochronę bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej¹¹.

Znaczący wpływ na rozwój prawa dostępu do informacji miały dokumenty Rady Europy. Rezolucja Nr 31 z 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed atakami administracyjnymi jest dokumentem chroniącym prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym¹². Konwencja Nr 108 z 28 stycznia 1981 r. o ochronie danych osobowych zapewnia każdemu osobie fizycznej poszanowanie jej praw i podstawowych wolności, w szczególności jej prawa do prywatności w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Na podstawie art. 8 każda osoba ma prawo do: 1) dostępu do informacji gromadzonych i przetwarzanych na jej temat, 2) sprostowania i usuwania danych osobowych¹³. Gwarancje obywateli do uzyskiwania informacji publicznej, będącej w dyspozycji władz publicznych innych niż władza ustawodawcza i sądowa, znalazły się dopiero w Rekomendacji z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. W tej kwestii zalecono kierowanie się następującymi zasadami przez władze publiczne: 1) równość dostępu do informacji, 2) prawo do uzyskania na wnioski informacji posiadanej przez władze publiczne, 3) konieczność wypracowania skutecznych i właściwych środków zapewnienia dostępu do informacji, 4) w wypadku odmowy dostępu do informacji władza publiczna ma obowiązek przedstawienia przesłanek wynikających z obowiązującego prawa lub praktyki, 5) zasady mogą zostać poddane wyłącznie takim ograniczeniom, jakie są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony interesów publicznych i prywatnych¹⁴. W Deklaracji z 29 kwietnia 1982 r. o wolności słowa i informacji, uznano konieczność prowadzenia otwartej polityki w sektorze publicznym w zakresie informacji, która przewidywała również uznanie dostępu do informacji, pozwalającego każdej osobie możliwości zrozumienia i dyskusowania kwestii politycznych, ekonomicznych i kulturalnych¹⁵. W Rekomendacji 1037 z 1986 r. o ochronie danych i wolności informacji określono kryteria oraz zasady, na podstawie których można ze sobą pogodzić ochronę danych oraz dostęp do informacji publicznej¹⁶. Na szczególną uwagę zasługuje, niepopularyzowana w Rzeczypospolitej Polskiej, Rekomendacja z 21 lutego 2002 r., dotycząca dostępu do dokumentów publicznych, która przypisuje dostępowi do dokumentów ważne spo-

¹¹ (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 52; T. Górzyńska, s. 19-20; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 28.

¹² M. Mucha, dz. cyt., s. 36-37.

¹³ A. Mrózek, *Ustawowe prawo ochrony danych*, Toruń 1981, s. 138-139; M. Mucha, dz. cyt., s. 37-39.

¹⁴ M. Mucha, dz. cyt., s. 39-40; T. Górzyńska, dz. cyt., s. 16-17.

¹⁵ M. Mucha, dz. cyt., s. 40; T. Górzyńska, dz. cyt., s. 17.

¹⁶ M. Mucha, dz. cyt., s. 40-41.

lecznie role. Według niej szeroki dostęp do dokumentów publicznych, na zasadach równości i w zgodzie z jasnymi, zrozumiałymi regułami: 1) ułatwi społeczeństwu wystarczającą znajomość problemów publicznych, co pozwoli na formułowanie krytycznych opinii na temat stanu społeczeństwa, w którym żyją i na temat władz, które nimi rządzą; 2) wzmoże skuteczność administracji i podtrzyma jej integralność; 3) przyczyni się do potwierdzania legitymizacji administracji jako służby publicznej i wzmocni zaufanie społeczne do władz publicznych¹⁷.

Faktyczny rozwój prawa do informacji publicznej nastąpił w Europie dopiero w latach dziewięćdziesiątych w XX w., w związku z pogłębianiem się i przyspieszeniem procesu integracji europejskiej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w państwach Unii Europejskiej. Instytucje unijne były krytykowane nie tylko za przerosty biurokratyczne, lecz także za ograniczenia w dostępie do informacji dotyczących ich funkcjonowania. Podpisanie 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej sytuacji tej nie zmieniło. Gwarancje prawa dostępu do dokumentów publicznych zawierał dopiero Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r., który stanowi, że każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca swoją siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej¹⁸.

Istotny wpływ na rozwój dostępu do informacji publicznej miała kwestia informowania społeczeństw Unii Europejskiej o stanie środowiska naturalnego. Konwencja z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawie dotyczącej środowiska określa podstawowe uprawnienia jednostki w dostępie do informacji na temat środowiska będących w posiadaniu władz publicznych¹⁹.

Do innych ważnych dokumentów Unii Europejskiej dotyczących dostępu do informacji należy Karta Praw Podstawowych przyjęta w Nicei 7 grudnia 2000 r., która przyznaje: 1) każdemu prawo do wolności wypowiedzi i prawo do informacji; 2) każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę zarejestrowaną w państwie członkowskim, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej. W katalogu praw Karty znajduje się również prawo do *dobrej administracji*²⁰. Rozporządzenie z 30 maja 2001 r. o dostępie do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej, przyznaje każdemu obywatelowi Unii Europejskiej i każdej osobie fizycznej lub prawnej, zamieszkałej lub mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów powyższych instytucji. Rozporządzenie wprowadza jednak bardzo szeroki katalog wyłączeń ze względu na ochronę interesu publicznego, obejmującego kwestie dotyczące: 1) obronności, 2) stosunków międzynarodowych, 3) stosunków między państwami członkowskimi,

¹⁷ T. Górzyńska, dz. cyt., s. 17-19; M. Zaremba, dz. cyt., s. 263-264.

¹⁸ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 29-32.

¹⁹ M. Mucha, dz. cyt. s. 43-45.

²⁰ (Dz. U. z 2001 r., Nr 89, poz. 970); M. Jabłoński, dz. cyt., *Udostępnianie*, s. 68.

4) stosunków między instytucjami wspólnotowymi i pozawspólnotowymi, 5) finansów wspólnotowych, 6) stabilności wspólnotowego porządku prawnego, 7) postępowania wspólnotowego, 8) efektywnego działania instytucji²¹.

Parlament Europejski, dla uzupełnienia powyższych dokumentów, uchwalił 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, który wprowadził liczne zasady (praworządność, bezstronność, obiektywność, uczciwość, uprzejmość, obowiązek uzasadniania decyzji, informowania o podjętej decyzji indywidualnej, o możliwościach odwołania), jakie powinni przestrzegać urzędnicy oraz pozostali funkcjonariusze Wspólnot Europejskich w swoich kontaktach z obywatelem. Określił również regułę udzielania informacji, według której urzędnik powinien zapewnić przekazanie obywatelowi jasnej i zrozumiałej informacji²².

Pomimo rozbudowanych regulacji dotyczących dostępu do informacji zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa Unii Europejskiej, to przepisy prawa polskiego pozostaną najważniejszą regulacją, która zapewnia bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki obywateli w zakresie dostępu do informacji. W Polsce debata na temat dostępu do informacji publicznej rozpoczęła się de facto wraz z pracami nad projektem nowej Konstytucji RP²³. W latach 1947-1997 gwarancja taka nie istniała, trudno też było mówić o innych gwarancjach, które stwarzałyby jednostce możliwość skutecznego egzekwowania dostępu do informacji, w oderwaniu od konieczności wykazania się interesem prawnym bądź faktycznym. W okresie Polski Rzeczypospolitej Ludowej bardzo szczegółowa kontrola i reglamentacja dostępu do informacji, również naukowej, stanowiły jedną z podstaw sprawowania władzy przez komunistów w ramach totalitarnego ustroju państwa. Komuniści polscy uważali, że jednostka nie jest podmiotem i nie posiada podmiotowego prawa pozwalającego na wystąpienie ze skutecznym roszczeniem zmiany istniejącego stanu rzeczy. Obywatel powinien być w pełni usatysfakcjonowany zakresem udostępnienia informacji ściśle określonym przez państwo, a dążenie do swobody dostępu do informacji oceniali jako zamiar naruszenia ustrojowych podstaw państwa. Natomiast urzędnicy państwowi obawiali się udostępnienia informacji ze względu na groźbę kar dyscyplinarnych lub zwolnienia z pracy. Z drugiej strony PRL prowadziła na szeroką skalę działania zmierzające do pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, a działalność ta nie była poddana żadnym regułom prawnym. Obywatele praktycznie nie mieli prawa wglądu do informacji zgromadzonych na ich temat oraz poddania ich weryfikacji, gdy zawierały dane nieprawdziwe lub niepełne. Sytuacji tej nie zmieniły zmiany ustrojowe w latach 1989-1997, choć właśnie w tym okresie w wielu regulacjach ustawowych odwoływano się do zasady jawności publicznej. Osoby publiczne poddane były szczególnej ochronie na gruncie kodeksu karnego, równoznacznej z

²¹ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 101-106; T. Górzyńska, dz. cyt., s. 22-23; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 37; M. Jabłoński, dz. cyt., *Udostępnianie*, s. 68; M. Zaremba, dz. cyt., s. 264-268, 348-358.

²² T. Górzyńska, dz. cyt., s. 23-24; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 48-49.

²³ M. Mucha, dz. cyt., s. 45; T.R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 49-50.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

faktycznym zakazem jakiegokolwiek krytyki. W okresie PRL działała cenzura prewencyjna, zastąpiona obecnie poprawnością polityczną, która również skutecznie ogranicza dostęp do informacji, które mogłyby wywołać *negatywne nastroje społeczne*²⁴.

Prawo dostępu do informacji publicznej po raz pierwszy uzyskało konstytucyjny charakter dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucjonalizacja dostępu do informacji publicznej polega więc na stworzeniu konstytucyjnych gwarancji respektowania uznanych już w umowach międzynarodowych wolności i praw²⁵. Źródła prawa dostępu do informacji publicznej są: 1) Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., 2) ustawy regulujące dostęp do informacji, ochronę danych osobowych i innych tajemnic ustawowo chronionych, 3) prawo międzynarodowe, 4) orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych, 5) poziom kultury politycznej i obywatelskiej.

Prawo obywatela do informacji posiada swoje umocowanie w art. 61 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu obywatelowi podmiotowe prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uprawnienie do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej, który łączy się z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu²⁶.

Ogólną zasadą wynikającą z art. 61, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu do informacji. Prawo do informacji, podobnie jak większość praw i wolności konstytucyjnych nie ma charakteru absolutnego, to

²⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 165-169. W Konstytucji PRL, w jej art. 83, gwarantowano wolność słowa i druku. Przez długi okres jednak żaden z obowiązujących aktów o randze ustawowej nie formułował zasad realizacji tej wolności. W praktyce głoszenie własnych poglądów, a w szczególności indywidualne roszczenie o udostępnienie informacji publicznej przez organy władzy państwowej było fikcją. Na temat tej wolności i jej rozumienia w czasie funkcjonowania państwa socjalistycznego (komunistycznego) zob. L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Ossolineum 1981, s. 201 i n.; A. Łopatka, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1978, s. 94 i n.; M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 169-178; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 355-359; M. Jabłoński, *Udostępnianie*, s. 17-21.

²⁵ (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.); J. Trzciniński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej - rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez Instytut Nauk Prawnych PAN, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008, s. 24; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 17-21. Na temat polskiego prawa konstytucyjnego zob. szerzej: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005.

²⁶ M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwłoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 45-85; M. Zaremba, dz. cyt., s. 15-17, 304-305.

znaczy może doznawać ograniczeń. Wymaga to jednak spełnienia określonych warunków. Ograniczenia prawa do informacji muszą mieć charakter ustawowy. Dlatego za sprzeczne z Konstytucją RP należy uznać wszelkie inne akty regulujące tę tematykę, jeżeli ich moc prawna jest niższa niż ustawy zwykłej. Stanowione prawo powinno więc umożliwiać stosowanie go przez te organy w sposób przewidywalny i wolny od arbitralności. Ograniczenie prawa konstytucyjnego musi jeszcze spełniać określone wymogi merytoryczne: 1) być konieczne w państwie demokratycznym, 2) może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa; 3) ograniczenie to nie powinno naruszać istoty limitowanego prawa. Ustanowienie granic dostępu do informacji stanowi niebywałą trudność. Uprawnienie do wolności uzasadnia ochronę jednostki przed konsekwencjami dezaprobaty ze strony społeczeństwa czy organów państwa. Intensywność ochrony zależy od sfery, której dotyczą gromadzone oraz przekazywane informacje²⁷.

Na status informacyjny obywatela, uwzględniając zakres regulacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., składa się suma wielu wartości, swobód (wolności) i uprawnień (praw), obejmujących m.in.: 1) wolność osobistą (art. 41 i związane z nią prawo do informacji oraz kontaktu); 2) wolność sumienia i religii (art. 53); 3) wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, gwarantowana zakazem wprowadzania cenzury prewencyjnej (art. 54); 4) prawo do prywatności (art. 47); 5) wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49); 6) nienaruszalność miru domowego (art. 50); 7) prawo do ochrony danych osobowych (art. 51)²⁸. Ze swej istoty realizacja wszystkich konstytucyjnych wolności praw i obowiązków wiąże się bowiem z dostępem do informacji. Przy uwzględnieniu tego faktu szczególnego znaczenia nabiera konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej, którego realizacja ma w założeniu zagwarantować jednostce możliwość uzyskania pełnej i aktualnej informacji o wszystkim, co ma związek z funkcjonowaniem państwa²⁹.

Konstytucja RP zawiera podstawowe regulacje dotyczące uprawnień obywatela w zakresie dostępu do informacji oraz wskazuje zasady ich ograniczenia. Ustrojodawca zakazał stosowania cenzury prewencyjnej, która stanowi zaprzeczenie rozpowszechniania informacji. W stosunku do osób publicznych istnieje nadmierny

²⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 106-110; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 85-98; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 17-21, 105-107.

²⁸ Na temat konstytucyjnej ochrony danych osobowych zob. szerzej: M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 218-238. Na temat ochrony danych osobowych zob. szerzej: A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Zakamycze 2004; I. Kamińska, *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2007; T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007; M. Polok, *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008; *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, pod red. G. Goździejewicza i M. Szablowskiej, Toruń 2008.

²⁹ M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 105-110.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

rygoryzm w przepisach kodeksu karnego, który jest nadal nadmierną przeszkodą w realizacji niezbędnego w państwie demokratycznym prawa do krytyki. Funkcjonowanie obywatela w państwie demokratycznym, w którym gwarantuje się rzeczywisty dostęp do informacji, jest procesem złożonym, wymagającym zrozumienia istoty wszystkich łączących ze sobą uprawnień. Powoływanie się wyłącznie na jedno z nich bez jednoczesnego uwzględnienia innych prowadzi do konfliktu lub wprost będzie równoznaczne z naruszeniem wolności i praw gwarantowanych przez Konstytucję RP³⁰.

Odpowiednia realizacja prawa dostępu do informacji publicznej łączy się z szeregiem innych uprawnień zawartych w Konstytucji RP. Zarówno sama jednostka, jak i o wiele bardziej zorganizowane podmioty (w szczególności media) mogą pozyskiwać informacje publiczne, opierając swe żądanie wprost na istniejących przepisach (konstytucyjnych i ustawowych) przy jednoczesnym zachowaniu wolności od nadmiernej ingerencji (np. w przekaz informacji lub nienaruszalność miru domowego) oraz poszanowaniu prywatności osoby fizycznej i związanej z nią ochrony danych osobowych. Z tego też względu istotne znaczenie ma pogodzenie swobód i uprawnień do uzyskania informacji z ochroną innych gwarantowanych praw i wolności, a ponadto pogodzenie swobody rozpowszechniania informacji z ochroną wskazanych wyżej dóbr konstytucyjnie gwarantowanych. Wzajemne oddziaływanie (ograniczanie) konstytucyjnych praw i wolności stanowi potwierdzenie konieczności poszukiwania takich rozwiązań, które mając na celu realizację konkretnego prawa, jednocześnie nie stanowią naruszenia pozostałych. Na wypracowanie dobrych standardów, szczególnie w zakresie dostępu do informacji, składa się szereg relacji wynikających ze stosowania obowiązującego prawa, poszanowania dla podstawowych zasad państwa demokratycznego, a także celu, któremu to prawo ma służyć³¹.

Prawo konstytucyjne w zakresie dostępu do informacji publicznej definiuje nową jakość państwa i stanowi

podstawową gwarancję społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko współuczestniczącego w realizacji różnego rodzaju zadań publicznych, ale również takiego, którego obywatele swoim działaniem doprowadzają do aktywnych zachowań władz publicznych,

nakierowanych na pozyskanie informacji. Ma na celu: 1) umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym; 2) służyć jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy; 3) sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. W latach 1997-2001 kwestia ta miała doniosłe znaczenie, ponieważ przed wejściem w życie *Ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji pu-*

³⁰ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 165-169.

³¹ J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej - rozwój czy stagnacja*, s. 14,17; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 108-110.

blicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) [dalej: u.d.i.p.] praktycznie nikt nie wiedział, jak klasyfikować określoną informację jako publiczną, a ustalenie, które regulacje są odpowiednie dla określenia trybu jej udostępnienia, budziło daleko idące wątpliwości. W zasadzie też żaden z obowiązujących w tamtym okresie aktów ustawowych, z wyjątkiem *Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U. Nr 103, poz. 1157 ze zm.)³², nie kształtował odrębnych przepisów (zasad i trybu) identyfikowanych z realizacją konstytucyjnego prawa dostępu do informacji. Od 2001 r., ze względu na fakt, iż u.d.i.p. zakreśla szersze ramy obowiązku udzielania informacji niż czyni to regulacja konstytucyjna, ta ostatnia odgrywać będzie głównie rolę w procesie interpretacji unormowań ustawowych³³.

Pełna realizacja tego prawa dostępu do informacji publicznej musi być zabezpieczona istnieniem odpowiedniej regulacji ustawowej, która, rozwijając postanowienia Konstytucji RP, staje się również podstawą skutecznej jego egzekucji. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. Nr 112, poz. 1198) uszczegóławia zapisy konstytucyjne³⁴. Artykuł 1 wprowadza dwie ogólne zasady: 1) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p.; 2) przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, np. informacjami niejawnymi. Według ustawodawcy wszelkie wyłączenie umożliwiające zachowanie informacji publicznych w tajemnicy stanowią wyjątek od ogólnej reguły, jaka jest jawność życia publicznego. Ustawodawca zrezygnował z węższego pojęcia *dokument publiczny*, na rzecz szerszego pojęcia *informacja publiczna*³⁵. Definicja informacji publicznej ma

³² M. Zaremba, dz. cyt., s. 309-323.

³³ M. Jabłoński, *Spółczesność obywatelska a konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Dulewicz, H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007, s. 89. Na temat pojęcia informacji, relacji między informacją a danymi oraz specyfiki współczesnych procesów informacyjnych zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 13-18; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 105-110. Na temat praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 174 i n.; s. 43; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 105-107.

³⁴ *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2007, s. 450-451; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 105-107; M. Zaremba, dz. cyt., s. 18-19, 289-297. Na temat dyskusji nad projektami ustawy i procesem legislacyjnym zob. szerzej: R. i M. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003, s. 18-24.

³⁵ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 93-96; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 113-119; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 11-22; ; M. Zaremba, dz. cyt., s. 36-60. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 marca 2003 r., II SA 4059/02 stwierdził, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 października 2002 r., II SA 1956/02 przyjął wykładnie rozszerzającą, powołując się także na art. 61 Konstytucji RP, stwierdzając, że informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które te władzę realizują lub gospo-

Dostęp do informacji w administracji publicznej

ogólnikowy charakter, która dodatkowo jest obciążona błędem *ignotum per ignotum*, czy wyjaśnianie pojęcia nieznanego *informacja publiczna* przez inne pojęcie nieznanne *sprawy publiczne*. W wąskim znaczeniu pojęcie *informacji publicznej* należy utożsamiać z: 1) treścią każdego dokumentu sporządzonego lub otrzymanego przez organy i inne podmioty uczestniczące w realizacji kompetencji władzy publicznej, 2) informacją o różnych aspektach działania i funkcjonowania władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz o majątku publicznym. Prawo do *informacji publicznej* rozumie się w znaczeniu szerszym, jako możliwość żądania udostępnienia: 1) dokumentu dotyczącego sprawy publicznej, 2) sumy wielu dokumentów w postaci informacji zebranej lub przetworzonej, 3) oraz danych zapisanych na innych nośnikach lub innym formie, np. cyfrowym³⁶.

Na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej³⁷. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, 2) wglądu do dokumentów urzędowych i sporządzania z nich notatek, ale bez prawa ich reprografii; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3). Ogólną zasadą jest prawo każdego do dostępu do informacji publicznej. Jeśli wnioskodawca domaga się informacji przetworzonej (np. w postaci odrębnie przygotowanego dokumentu, opisu sprawy lub kwerendy tematycznej) może ją uzyskać jedynie w takim zakresie, w jakim jest to *szczególnie istotne dla interesu publicznego*. Stanowi to istotne ograniczenie w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Odmowa dostępu do informacji publicznej przetworzonej, zgodnie ze *szczególnym interesem publicznym*, nosi wyraźnie cechy uznaniowości. Stanowi rodzaj ochrony podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, np. państwowej służby archiwalnej, przed masowością kwerend zawierających informacje publiczną przetworzoną. Odmowa dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie jest tożsama z odmową udzielenia informacji publicznej w ogóle. Wnioskodawca nie ma obowiązku uzasadniać, że dostęp do informacji, o którą się zwraca, leży w interesie publicznym. Instytucja publiczna ma obowiązek wykazać, że

darują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne lub odnosząca się do tych podmiotów. T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 118-119.

³⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 110-111; *Prawo administracyjne*, s. 450; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 147-153.

³⁷ *Prawo administracyjne...*, s. 451; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 108-110; M. Zaremba, dz. cyt., s. 72-88.

ta informacja nie jest istotna dla ogółu obywateli – nie jest informacją, *szczególnie istotną dla interesu publicznego*³⁸.

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, 6) związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne. Ustawodawca przyjął rozwiązanie kontrowersyjne, poprzez rezygnację ze zdefiniowania pojęcia podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Określił je wyłącznie za pomocą otwartego katalogu. Ogólna zasada, jaką przyjął ustawodawca zakłada, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty będące w ich posiadaniu. Muszą one udostępnić informacje publiczne nie tylko w zakresie własnej statutowej działalności, lecz także wszystkie informacje publiczne, jakie pozostają w jej dyspozycji³⁹.

Na podstawie art. 6 następujące kategorie informacji publicznej podlegają udostępnieniu: 1) polityka wewnętrzna i zagraniczna, a zwłaszcza programy w zakresie realizacji zadań publicznych; 2) władze publiczne, a zwłaszcza: a) status prawny lub forma prawna, b) organizacja, c) przedmiot działalności i kompetencje, d) organy i osoby sprawujące w nich funkcje i ich kompetencje, e) struktura własnościowa podmiotów, f) majątek, którym dysponują; 3) zasady funkcjonowania podmiotów, w tym: a) ich tryb działania, b) sposoby stanowienia aktów publicznoprawnych, c) sposoby załatwiania lub rozstrzygania spraw, d) prowadzone rejestry, ewidencje i archiwa oraz o zasady udostępniania danych w nich zawartych; 4) dane publiczne, w tym: a) treść i postać dokumentów urzędowych, b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych, c) informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych; 5) majątek publiczny⁴⁰. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej* (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.) rozszerzyła katalog udostępnianej informacji publicznej o ogłoszenia o naborze kandydatów na wole stanowiska oraz konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej⁴¹. Na podstawie art. 6 za właściwą i odpowia-

³⁸ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 136-142; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 67-68, 126-127, 129; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 24-30; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 125-146.

³⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 132; *Prawo administracyjne*, s. 450-451; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 132-134; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 119-121; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 31-40; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 111-125.

⁴⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 51-71.

⁴¹ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 208. W 2008 r. zostało nowe prawo o służbie cywilnej - *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej* (Dz. U. Nr 227, poz. 1505).

Dostęp do informacji w administracji publicznej

dającą zamierzaniu ustawodawcy należy przyjąć, że *informacja publiczna* oznaczać będzie wszystkie dane o sprawach publicznych uzyskiwane w jakiegokolwiek formie⁴².

Udostępnianie informacji publicznych może nastąpić w czterech formach: 1) poprzez publikację dokumentów urzędowych w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej w trybie bezwnioskowym⁴³; 2) poprzez wywieszenie odpowiedniej informacji w miejscach ogólnie dostępnych dla obywatela, ale zawsze trzeba jednak zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej lub jej wydruku albo przesłania lub przeniesienia na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (art. 10 i 11)⁴⁴; 3) wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia⁴⁵; 4) na wnioszek osoby zainteresowanej, jeśli nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁶. Dostęp do informacji publicznej jest w zasadzie bezpłatny (art. 7). Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wnioszek, podmiot zobowiązany musi ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom (art. 15)⁴⁷.

U.d.i.p. wprowadziła obowiązek wydawania, w formie publikatora teleinformatycznego, Biuletynu Informacji Publicznej, mającego na celu zapewnienie powszechnego dostępu on-line do informacji publicznej. Każdy podmiot, który jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, musi sam stworzyć stronę podmiotową Biuletynu. W przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie trzeba podać jego zakres, podstawę prawną oraz wskazać organ lub osobę, która tego dokonała. Biuletyn otrzymał urzędowy charakter jako gwarancję wiarygodności informacji publicznej udostępnianej w trybie bezwnioskowym. Ustawodawca nie zobowiązał podmiotów publicznych do zapewnienia dostępu do Biuletynu dla obywatela, który nie dysponuje komputerem lub dostępem do sieci teleinformatycznych, np. poprzez ogólnie dostępne stacje robocze w miejscach publicznych⁴⁸.

⁴² M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 111-129.

⁴³ Biuletyn Informacji Publicznej to urzędowy publikator teleinformatyczny w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej (art. 8). M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 154-161. Na temat obowiązku bezwnioskowego udzielania informacji publicznej zob. szerzej: M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 132-156.

⁴⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 132-136; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 86-100.

⁴⁵ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 149-152; M. Zaremba, dz. cyt., s. 172-180.

⁴⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 161-169; *Prawo administracyjne*, s. 451; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 209-211.

⁴⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 132-134, 142-144; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 71-78; M. Zaremba, dz. cyt., s. 91-115.

⁴⁸ Szczegółowe rozwiązania zawiera *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej* (Dz. U. Nr 67 poz. 619); M. Zaremba, dz. cyt., s. 298-305. Strona główna Biuletynu, tworzona przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ma zawierać wykaz podmiotów, które są zobowiązane do udzielania informacji i odnośniki (linki) umożliwiające

Informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, powinna być udostępniona na wniosek, w formie ustnej lub pisemnej, bez potrzeby składania pisemnego wniosku. Udostępnienie informacji musi następować *bez zbędnej zwłoki*, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeśli termin jest niemożliwy do utrzymania, podmiot zobowiązany do jej udzielenia powiadamia zainteresowanego o tym i o powodach opóźnienia, a także, kiedy informację udostępni. Nie może to być jednak później niż dwa miesiące od złożenia wniosku (art. 13-15). Obowiązek udostępnienia informacji publicznej istnieje bez względu na fakt, czy wzbudza ona jakiegokolwiek zainteresowanie. Podmiot publiczny zobowiązany jest upowszechnić informację publiczną bezzwłocznie, czy z chwilą, gdy ją uzyska (zażnie nią dysponować)⁴⁹.

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej, pomimo konstytucyjnych gwarancji, napotyka liczne trudności. Należy rozróżnić pojęcie uzyskania i dostępu do informacji. Dostęp do informacji ma pojęcie węższe, niż uzyskanie informacji. Nowością u.d.i.p. jest zerwanie z dotychczasową praktyką polskiego ustawodawstwa uzależniającego udzielenie informacji w sytuacji legitymowania się przez zainteresowanego interesem prawnym lub faktycznym. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie może podmiot zobowiązany żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Wyjątkiem od tej zasady jest żądanie udostępnienia informacji przetworzonej, której udostępnienie ustawodawca uzależnił od wskazania okoliczności szczególnie istotnych dla *interesu publicznego* (art. 3 ust. 1). Prawo dostępu do informacji publicznej przez podmioty prawa występuje niezależnie od tego, czy informacja ma dla nich jakiegokolwiek znaczenie⁵⁰.

Prawo do dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego i podlega licznym ograniczeniom, które wynikają głównie z art. 51 Konstytucji RP, w którym ustanowiono gwarancję zachowania w tajemnicy danych osobowych jednostki oraz ochrony danych osobowych na poziomie ustawowym. Prawo podlega również ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5. 1). Ich katalog jest bardzo rozbudowany i obejmuje m.in. następujące tajemnice: 1) państwową i służbową, 2) przedsiębiorstwa, 3) handlową, 4) bankową, 5) statystyczną, 6) skarbową, postępowań karnego i administracyjnego, 7) sędziowską, prokuratorską, adwokacką i radcowską, 8) lekarską, 9) dziennikarską, 10) autorską, 11) świa-

ce połączenie z nimi. Przy tworzeniu Biuletynu Informacji Publicznej należy uwzględnić: 1) szczegółowe standardy ujednoliconego systemu stron, 2) zakres i tryb przekazywania informacji, 3) standardy zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych. *Prawo administracyjne...*, s. 451; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 215-223; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 156-161, 196-242, 245-306; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 78-86; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 157-162; M. Zaremba, dz. cyt., s. 167-172.

⁴⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, s. 132-136, 165-169; T. R. Aleksandrowicz, s. 263-267; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, s. 86-107; M. Zaremba, s. 116-117.

⁵⁰ M. Jabłoński, K. Wygoda, s. 129-131.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

topogładu, 12) danych osobowych⁵¹, 13) ubezpieczeniową⁵². U.d.i.p. zastrzega jednocześnie, że powyższe ograniczenia nie dotyczą informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa do prywatności lub tę informację upublicznia. Nie można również ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych przed organami państwa, w szczególności w postępowaniach administracyjnych, karnych lub cywilnych, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowania te dotyczą władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne. Gdy w grę wchodzi osoba niepubliczna lub niepełniące funkcji publicznych, ograniczenie takie jest dopuszczalne, ale nawet wtedy istnieje prawo do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw. Wśród ograniczeń ustawowych największe kontrowersje budzi kwestia, czy udostępnienie informacji publicznej nie narusza ochrony danych osobowych⁵³.

Informacja niejawna jest także informacją publiczną, do której dostęp regulują odrębne przepisy. U.d.i.p. zawiera przepisy ogólne w stosunku do szczególnych przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. Zgodnie z ogólnymi zasadami, przepisy szczególne mają jednak pierwszeństwo przed ogólnymi⁵⁴. Informacje niejawne są chronione zgodnie z *Ustawą* z

⁵¹ Na temat ustawowej ochrony danych osobowych zob. szerzej: M. Jabłoński, K. Wygoda, s. 238-306; M. Zaremba, s. 221-227, 335-338. Na temat ochrony danych osobowych zob. szerzej: A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Zakamycze 2004; I. Kamińska, *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2007; T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007; M. Polok, *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008; *Prawna ochrona danych osobowych w Polsce na tle europejskich standardów. X-lecie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych*, pod red. G. Goździewicz i M. Szablowskiej, Toruń 2008.

⁵² M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 185-187; R. i M. Taradejna, dz. cyt., s. 25-208; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 82-98; M. Zaremba, dz. cyt., s. 200-220, 227-248.

⁵³ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 169-176, 185-187, 207-306; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 68; M. Zaremba, dz. cyt., s. 182-200, 335-338. Zgodnie z linią orzecznictwa Sądu Najwyższego: tam, gdzie w grę wchodzi informacja o działalności funkcjonariuszy publicznych, tam nie można odmówić udostępnienia informacji powołując się na ochronę danych osobowych. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2002 r., III RN 89/02, OSNP 2003, nr 18, poz. 426. T. R. Aleksandrowicz, s. 120-121. Na temat ochrony danych osobowych zob. szerzej: A. Mednis, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999; I. Kamińska, *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2007; M. Polok, *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008.

⁵⁴ Dłatego *Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. Nr 11, poz. 95 ze zm.) ma pierwszeństwo przed *Ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198). H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita” z 29 października 2001 r.; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 41-50. Na podstawie art. 5 ust. 2 prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Według art. 5 ust. 2 nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu

dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.)⁵⁵. Mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej do dostępu do informacji niejawnych o określonej klauzuli tajności oraz dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo innej zleconej pracy. Podlegają ochronie przez okres od daty ich wytworzenia: 1) stanowiące tajemnicę państwową - 50 lat, 2) stanowiące tajemnicę służbową 2-5 lat w zależności od nadanej klauzuli. *Ustawa o ochronie informacji niejawnych* nie zobowiązuje do klasyfikacji informacji niejawnej lub do zmiany czy zniesienia nieprawidłowo nadanej klauzuli, co może prowadzić do nadużyć polegających na odmowie udostępniania obywatelom informacji ze względu na jej niejawność. Nie nakłada również obowiązku okresowej weryfikacji spełniania przez dokumenty publiczne przesłanek nadania klauzuli tajności. Może doprowadzić to do stanu, w którym chronione będą informacje zawarte w dokumentach, które utraciły status informacji niejawnej⁵⁶. Informacjom niejawnym, materiałom, a zwłaszcza dokumentom lub ich zbiorom, przyznaje się klauzulę tajności co najmniej równą najwyższej zaklasyfikowanej informacji lub najwyższej klauzuli w danym zbiorze (art. 19), co może powodować kolejne nadużycia. Powyższa kwestia nie została uregulowana również w u.d.i.p., co może powodować w podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej tendencje do oznaczania klauzulami tajności informacji niewymagających szczególnej ochrony⁵⁷. Ustawodawca informacje stanowiące tajemnicę państwową zawarł w specjalnych wykazach, które są na tyle rozbudowane, że skutecznie umożliwiają udostępnienia informacji publicznej⁵⁸.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej musi nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego (Dz. U z 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.). W jej uzasadnieniu podaje się także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji oraz oznaczenia podmiotów, ze względu na dobra których (np. tajemnicę przedsiębiorcy, ochronę prywatności) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Odwołanie od decyzji musi zostać rozpoznane w ciągu czternastu dni (art. 16)⁵⁹.

na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji. T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 150-151.

⁵⁵ S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006, s. 23; T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 3, 63-65. Przepisy ustawy mają zastosowanie do: 1) organów władzy publicznej, 2) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 3) Narodowego Banku Polskiego i banków państwowych, 4) państwowych osób prawnych i państwowych jednostek organizacyjnych, 5) przedsiębiorców, jednostek naukowych lub badawczo-rozwojowych ubiegających się o zawarcie lub wykonujących umowy związane z dostępem do informacji niejawnych (art. 2). S. Hoc, dz. cyt., s. 34-37; T. Szewc, dz. cyt., s. 4-5,64.

⁵⁶ S. Hoc, dz. cyt., s. 74-75; T. Szewc, dz. cyt., s. 76-78, 114-117, 125-132.

⁵⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, dz. cyt., s. 187-204; S. Hoc, dz. cyt., s. 69-71; T. Szewc, dz. cyt., s. 223-228.

⁵⁸ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 193-196.

⁵⁹ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 248-251; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 111-116; M. Jabłoński, *Udostępnianie...*, s. 227-243; M. Zaremba, dz. cyt., s. 325-327.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

Ustawodawca wprowadził sądową kontrolę udostępniania informacji publicznej. Odmowę udostępnienia informacji publicznej można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na przekazanie akt do sądu i odpowiedzi na skargę podmiot, który wydał taką decyzję, ma tylko 15 dni. Sąd natomiast musi rozpoznać skargę w ciągu trzydziestu dni. Osobie, której odmówiono informacji - ze względu na wyłączenie jawności, z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna - przysługuje prawo wniesienia do sądu powszechnego powództwa o jej udostępnienie. Sprawę taką rozpatruje sąd właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił (art. 22)⁶⁰.

Zamieszczony w u.d.i.p. przepis karny stanowi, że kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępnia informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej lub na wniosek osoby zainteresowanej, podlega: 1) grzywnie, 2) karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 23). Sprawcą przestępstwa może być jedynie osoba odpowiedzialna za udostępnienie informacji publicznej⁶¹. Przesłępstwa przeciwko ochronie informacji zostały opisane również w Kodeksie karnym w Rozdziale XXXIII *Przesłępstwa przeciwko ochronie informacji*. Zaliczono do nich przepisy chroniące informację przed zniszczeniem lub naruszeniem albo brakiem dostępu do niej⁶².

U.d.i.p. zawiera ogólne przepisy stwarzające warunki jawności lub też transparentności władzy publicznej, w szczególności administracji publicznej, odpowiadające standardom demokratycznego państwa prawnego. Jej uchwalenie było konieczne, ponieważ pomimo przepisów konstytucyjnych i ustawowych, bez przepisów ogólnych nie jest możliwa demokratyczna transparentność. Zawiera następujące zasady udzielania informacji publicznej: 1) powszechność podmiotowa i przedmiotowa, 2) bezpłatność, 3) równy dostęp, 4) sądową kontrolę udostępniania, 5) osobistą odpowiedzialność w razie zawinonego nie udostępnienia informacji publicznej. U.d.i.p. miała być aktem prawnym o podstawowym znaczeniu, ograniczającym m.in. nadmierny rygorystyczny ustaw o ochronie danych osobowych oraz różnego rodzaju tajemnicach. Wśród uczestników debaty publicznej dominuje pogląd, że stanowi ona istotny postęę w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem jednak niektórych ustawodawca przyjął akt prawny, który nie tworzy jakiegokolwiek nowej jakości, ignorując treść Konstytucji RP. U.d.i.p. zawiera wiele rozwiązań, które de facto nie

⁶⁰ T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 260-263; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 310-321; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 129-135; *Prawo administracyjne...*, s. 451.

⁶¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, dz. cyt., s. 86-107; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 135-137, 263-267; M. Zaremba, dz. cyt., s. 88-90.

⁶² B. Kunicka-Michalska, *Przesłępstwa przeciwko ochronie informacji*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316*, t. 2, red. A. Wąsek, Warszawa 2005, s. 450; S. Hoc, dz. cyt., s. 273-311.

zmieniły w istotny sposób sytuacji obywatela domagającego się od władz i administracji publicznej dostępu do informacji publicznej⁶³.

Ustawodawca świadomie zrezygnował z podporządkowania u.d.i.p. innych ustaw ograniczających zakres dostępnych informacji. Najpierw przyjął wiele aktów zawierających regulacje dotyczące tajemnic prawnie chronionych, dopiero później u.d.i.p., która miała unormować prawo do informacji. Wyraźnie zastrzegł, że jej przepisy nie naruszają przepisów ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji. Wydaje się, że zasadniczą intencją ustawodawcy było, aby w dalszym ciągu tajemnice ustawowo chronione były ważniejsze, niż dostęp do informacji publicznej. U.d.i.p. nie limituje wyjątków od wolnego dostępu do informacji i nie daje ich rygorystycznej wykładni. Nie zobowiązuje do udostępniania informacji osób lub instytucji wykonujących funkcje zlecone władzy publicznej oraz podmiotów korzystających z dotacji publicznych. Według standardów międzynarodowych od osoby egzekwującej swoje prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawodawca nie zdecydował, wzorem niektórych innych państw, stworzyć szczególnego organu ochrony prawa do informacji. Odpowiednie uprawnienia przekazano organom sądowym, w zależności od charakteru dóbr, na których ochronę powołano się w odmowie udzielenia informacji, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz sądom powszechnym. Przyjęte w u.d.i.p. rozwiązania dotyczące zaskarżania odmów udostępnienia informacji uznać trzeba za nieracjonalne przy obecnym obciążeniu i niesprawności wymiaru sprawiedliwości⁶⁴. Tworzenie zasad dotyczących dostępu do informacji publicznej nie było łatwe, ponieważ odnoszą się one do bardzo różnych podmiotów i kategorii informacji oraz technik informacyjnych, przy jednoczesnej potrzebie odróżnienia obowiązku odpowiednich organów dostarczania określonych informacji od udostępniania informacji tylko na wniosek zainteresowanego. Ważnym elementem w rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest fakt, że u.d.i.p. była pierwszym aktem prawnym, w którym znalazły się przepisy implementujące do polskiego porządku prawnego ideę elektronicznej administracji. Niestety u.d.i.p. nie spowodowała oczekiwanego przełomu w tym zakresie. Bez dostępu do rzetelnej i bezstronnej informacji publicznej

⁶³ H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita” z 29 października 2001 r.; M. Bednarczyk, dz. cyt., s. 121-122. Według przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej pracującej nad projektem u.d.i.p. H. Wujca ambicją posłów było szybkie przyjęcie nawet niedopracowanej ustawy. A. Goszczyński, A. Rzepliński, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwiła obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 73.

⁶⁴ H. Izdebski, *Ustawa o dostępie...*; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 72-73. Należy zgodzić się ocena ustawy wyrażona przez A. Goszczyńskiego i A. Rzeplińskiego, ekspertów Centrum Monitoringu Wolności Prasy, że „Jedno się w Polsce nie zmienia. Obywatel, wchodząc do urzędu, zgina się w pas i uniżenie doprasza o swoje. Zbyt często też odchodzi z kwitkiem. Otrzymanie byle informacji czy dokumentu jest, jak za dawnych lat, drogą przez mękę. Miało temu zaradzić przyjęcie ustawy o dostępie do informacji. Niestety, mimo że Sejm ustawę uchwalił, nic nie wskazuje na to, by stała się ona skutecznym orężem w zmaganiach obywatela z majestatem urzędnika”. A. Goszczyński, A. Rzepliński, *Dostęp bez dostępu...*; T. R. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 73.

Dostęp do informacji w administracji publicznej

bardzo trudno jest zbudować stabilny ustrój demokratyczny państwa. Ustawodawca wprowadził do prawa polskiego pojęcie dostępu do informacji publicznej, zgodnie ze standardami międzynarodowymi i ideą: państwo dla obywatela, a nie obywatel dla państwa. Dla jej realizacji niezbędne jest dalsze doskonalenie obowiązującego prawa oraz nadzoru nad jego realizacją.

Резюме

Доступ к информации в общественной администрации на основании закона от 6 сентября 2001 года о доступе к общественной информации.

Основной чертой демократического государства должна быть прозрачность и гласность, которой ограничение следует считать исключением, а не правилом. Следствием государственной деятельности, исходящей из принципа гласности должно быть в первую очередь отчетливое подтверждение субъективного права на доступ к информации, реализация которого обеспечена будет не только системой институциональных гарантий, но прежде всего ясными процедурами, позволяющими всякому заинтересованному получить определенные данные. В деле доступа к общественной информации очень важной является также свобода приобретения и распространения информации. Следует установить некоторые принципы, определяющие механизм этих процессов, которых цель и характер исторически изменялись вместе с общественными преобразованиями. Автор статьи анализирует доступ к информации в общественной администрации в Польше в реальных условиях действующего права, изображая все на фоне истории юридической регуляции доступа граждан к информации, касающейся деятельности общественных власти.