

WSTĘP

Przedmiotem rozważań autor postanowił uczynić kluczową regulację dotyczącą dostępu do tytułowej informacji publicznej, a mianowicie Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ (dalej określaną skrótem u.d.i.p.). Od razu trzeba wskazać, że regulacja ta – jakkolwiek mająca w omawianym zakresie znaczenie zasadnicze – nie jest w rodzimym systemie prawa jedyną. Artykuł 1 ust. 2 u.d.i.p. stanowi wprost, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Jedynie jako przykład należy tu wskazać na normy wynikające z Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² czy też z Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³. Jak już jednak wskazano *ab initio*, akty te znajdują się poza orbitą zainteresowań autora w niniejszej pracy. O ile zatem zamysłem ustawodawcy było stworzenie ustawy matki, regulującej dane zagadnienie w sposób kompleksowy, o tyle zamierzenia tego nie udało się zrealizować i w obecnie obowiązujących realiach prawnych można z pewnością mówić o znacznym rozproszeniu przepisów dotyczących jawności życia publicznego.

Wskazane jest już na wstępie ogólnie scharakteryzować instytucję dostępu do informacji publicznej, by uzasadnić wybór tematu publikacji. Dostęp do informacji publicznej stanowi publiczne prawo podmiotowe⁴, które swoje zakotwiczenie znajduje w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁵. Trzeba od razu wskazać, że obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza jest pierwszą konstytucją w Polsce ustanawiającą takie prawo, co notabene było refleksem szerszej tendencji występującej w nowo konstruowanych ustawach zasadni-

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.

³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

⁴ Taka kwalifikacja owego prawa nie budzi wątpliwości w doktrynie. Por. J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 97; K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 11, s. 112.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

czych byłych krajów tzw. demokracji ludowej. M. Jabłoński i K. Wygoda, nakreślając historię dostępu do informacji publicznej, wskazują:

W czasach starożytnych rozpoczęto też prowadzenie działań których bezpośrednim celem było pozyskiwanie pożądaných przez zainteresowanego informacji. Władca zbierał informacje o swoich poddanych, o planowanych dochodach, o działaniach państw sąsiednich. Z drugiej strony poddani byli w coraz większym stopniu zainteresowani uzyskaniem wiadomości o tym, co w danej chwili dzieje się w państwie i jakie są zamiary sprawującego władzę (...). Dopiero w XVIII, a *sensu stricte* w XX w. pojawia się koncepcja, zgodnie z którą dostęp do informacji powinien obejmować dane dotyczące działalności państwa i jego aparatu. W tym ujęciu chodziło o umożliwienie jednostce zapoznania się z dokumentami, procedurami a nawet nieformalnymi informacjami, które dotyczyły procesów sprawowania władzy i realizacji kompetencji oraz zadań przez władze publiczne⁶.

Pokazuje to, jak w gruncie rzeczy nowym zjawiskiem, gdy chodzi o *ius publicum*, jest dostęp do informacji publicznej. Oczywiście wchodząc w rozważania natury komparatystycznej, można tu przywołać starszą o kilka dekad od rodzimej regulację amerykańską czy też pionierską, starszą o dwa stulecia, regulację szwedzką. Jednak w rodzimym porządku prawnym, który będzie przedmiotem dalszych rozważań, regulacja ta nie liczy sobie jeszcze trzech dekad.

Analizowana ustawa stanowi konkretyzację prawa konstytucyjnego. Trudno nie dostrzec, że pomiędzy uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji RP a uchwaleniem u.d.i.p. minęły *circa* cztery lata. Jako pewną ciekawostkę trzeba wskazać, że również w owym czasie zdarzały się pierwsze spory o dostęp do informacji publicznej, toczone przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA) (sądownictwo administracyjne było wówczas jednoinstancyjne); w sporach tych – wobec braku regulacji podkonstytucyjnej – wyłączną podstawą orzekania był właśnie art. 61 Konstytucji RP⁷. Jest to rezultat możliwości bezpośredniego i samoistnego stosowania przepisów ustawy zasadniczej, co wynika wprost z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP⁸.

⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 9.

⁷ Zob. wyroki NSA: z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt: II SA 717/01, „Wokanda” 2002, nr 7, s. 68 i z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt: II SA 3126/01, *Legalis* nr 100622.

⁸ Szerzej na ten temat: A. Kwaśniak, *Bezpośrednie stosowanie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki (red.), *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze: Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, Częstochowa 2022, s. 219-236.

O czym zasadniczo będzie ta publikacja? Otóż u zarania rodzimej regulacji dostępowej T.R. Aleksandrowicz przyjął, że:

(...) informację stanowi każdy opis rzeczywistości – niezależnie od tego, czy jest on zgodny z prawdą, czy też nie. W niektórych przypadkach informację będzie stanowił wręcz materialny fragment rzeczywistości, np. określony przedmiot. Przekazując informację, przekazujemy zatem opis jakiegoś stanu rzeczy lub procesu⁹.

Chodzi tu zatem o swego rodzaju wiedzę, dane, świadomość – w tym konkretnym przypadku świadomość człowieka (ustawa rozszerzyła omawiane uprawnienie w stosunku do standardu konstytucyjnego z „obywatela” na „każdego”) dotyczącą stanu spraw publicznych, działalności państwa czy też innych podmiotów realizujących zadania publiczne (zagadnienie podmiotów zobowiązanych informacyjnie zostanie szerzej omówione w dalszych wywodach).

Po co obywatelom informacja publiczna? Nie sposób odmówić racji autorowi cytowanemu powyżej, gdy ów twierdzi, że „poparcie społeczne dla trudnych, niepopularnych decyzji uwarunkowane jest z reguły faktem, iż społeczeństwo na podstawie dostępnych informacji świadome jest konieczności ich wprowadzenia w życie”¹⁰. Idąc dalej, niektórzy autorzy wskazują na informację publiczną jako istotny czynnik warunkujący partycypację obywateli w sprawowaniu władzy.

Ostatecznie zarówno obywatele, jak i same władze, doszli do przekonania, że jedną z immanentnych cech społeczeństwa demokratycznego jest zasada jawności życia publicznego, której podstawowym elementem staje się potwierdzenie możliwości korzystania przez jednostkę z prawa do informacji w szczególności na płaszczyźnie obywatel – państwo¹¹.

I dalej:

Istotą realizacji zwierzchnictwa jest bowiem takie określenie stosunków między organami władzy a obywatelami, aby te pierwsze służyły tym drugim, uznając ich jednocześnie za równorzędnych partnerów w podejmowaniu najistotniejszych decyzji publicznych, a co za tym idzie – uprawnionych do posiadania wiedzy o stanie własnego państwa. Możliwość bezpośredniego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu najważniejszych rozstrzygnięć nakazuje wręcz takie ukształtowanie zasad funkcjonowania państwa, aby jednostka miała zagwarantowane prawo dostępu do tych informacji, które związane są z wykonywaniem

⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 94 i n.

¹⁰ *Ibidem*, s. 7.

¹¹ Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp...*, s. 10.

zadań publicznych. W przeciwnym razie odwołanie się do instytucji demokracji bezpośredniej, które wymagają dla ich odpowiedniego wykorzystania nie tylko cennego uczestnictwa, ale również odpowiedniej znajomości stanu rzeczy poddanej pod głosowanie, będzie równoznaczne z nadawaniem im pozornego i nic nieznaczącego charakteru¹².

Problem ten jest dostrzegany w pracach wielu autorów. Na przykład, odnosząc się do tzw. trójszczeblowej drabiny partycypacji, J. Rokicki trafnie zauważa, że „informowanie jako najprostsza forma partycypacji społecznej wymaga od władz najmniejszego wysiłku polegającego wyłącznie na informowaniu członków społeczności o podjętych decyzjach”¹³. Poglądom powołanych autorów trudno odmówić racji. Informacja publiczna jest zatem warunkiem *sine qua non* istnienia społeczeństwa obywatelskiego, świadomie podejmującego decyzje. Jako jałowy i pozbawiony sensu jawi się chociażby akt wyborczy w sytuacji, gdy głosujący nie ma dostatecznej wiedzy na temat kandydatów i ich ewentualnej przeszłej działalności we władzach publicznych, a także zamiarów.

W innej publikacji trafnie spostrzeżono:

Nie podlega polemice, iż działania administracji publicznej, w tym oczywiście jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), opierają się na informacjach. Bez dysponowania potrzebnymi informacjami nie jest możliwe podejmowanie decyzji i wykonywanie zadań, które są nakładane na JST. Z drugiej jednak strony JST tworzą i udostępniają określone informacje innym podmiotom. W tym znaczeniu działalność JST jest źródłem informacji dla różnych podmiotów, a sama informacja – efektem działań JST na płaszczyźnie publicznoprawnej¹⁴.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcia, aspekty teoretyczne)*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016, s. 21. Por. także rozważania M. Borskiego dotyczące uprawnień informacyjnych osób niepełnosprawnych w kontekście konstytucyjnych praw wyborczych: M. Borski, *Korzystanie z czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne – wybrane zagadnienia*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Sosnowiec 2016, s. 131 i n. Szerzej na temat dostępu do informacji publicznej w kontekście partycypacji – zob. D. Fleszer, *Prawo do informacji a partycypacja obywatelska*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19(1), s. 91 i n.

¹⁴ A. Rogacka-Łukasik, *Ochrona informacji w jednostkach samorządu terytorialnego poprzez stosowanie polityki bezpieczeństwa informacji*, [w:] D. Fleszer (red.), *Bezpieczeństwo informacji w administracji publicznej*, Sosnowiec 2017, s. 98.

Ciekawie problem właściwej, bieżącej informacji – na gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego w związku z działalnością organizacji pożytku publicznego – ujmuje D. Fleszer, twierdząc, że „dzięki wzajemnemu, pełnemu informowaniu partnera o sprawach dla niego istotnych, rodzi się zaufanie, które jest konieczne do dobrej współpracy”¹⁵. Teza ta, jakkolwiek dotyczy relacji bilateralnych na odcinku podmiot publiczny – organizacja pożytku publicznego, z powodzeniem może być odnośzona do relacji między organami władzy publicznej a społeczeństwem, które tym większym kredytem zaufania obdarzy rządzących, im pełniejszą, aktualniejszą i rzetelną informację o ich poczynaniach uzyska.

Już tylko ten pobieżny przegląd literatury daje pojęcie o randze prawa do informacji publicznej we współczesnym społeczeństwie. Z tej przyczyny problem wydał się autorowi wart poruszenia. Celem pracy nie jest jednak zaledwie ukazanie obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie – to czyniłoby opracowanie mało twórczym i niewiele wnoszącym do nauki prawa administracyjnego. Będzie to jednak konieczny zabieg wstępny, aby stworzyć podwaliny pod późniejsze rozważania, których zasadniczym celem jest ukazanie mankamentów zastanej regulacji, a następnie wskazanie potencjalnie możliwych dróg ich eliminacji lub przynajmniej znacznego zminimalizowania. Autor zakłada bowiem, że dalsze rozważania doprowadzą do konkluzji, że obecny stan prawny odległy jest od ideału. Aby zachować elementarny obiektywizm badawczy, na problem należy spojrzeć z obu zainteresowanych stron – oczyma podmiotu zobowiązanego informacyjnie i oczyma wnioskodawcy, osoby zainteresowanej informacją publiczną.

Regulacja z zakresu dostępu do informacji publicznej była dotąd przedmiotem licznych publikacji naukowych. W wielu z nich autorzy wskazywali na poszczególne mankamenty regulacji, zdarzały się też prace proponujące zmiany normatywne. Stan badań w tym zakresie zostanie uwidoczniiony w dalszych rozważaniach. Jak się jednak zdaje, brakuje opracowania w sposób kompleksowy ujmującego zagadnienie minusów zastanego stanu prawnego i proponującego daleko idące zmiany, mające za zasadniczy cel zniwelowanie zdiagnozowanych mankamentów. Niniejsza publikacja ma za zadanie tę lukę wypełnić.

¹⁵ D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Sosnowiec 2018, s. 251.

Metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy będzie metoda prawnodogmatyczna, polegająca na interpretacji, analizie i ocenie aktualnego stanu prawnego. Niepodobna nie dokonać badań literaturowych. Wykorzystany i przeanalizowany zostanie zatem dorobek doktryny, jak również orzecznictwa. Autor nie ucieknie też od badań empirycznych, samodzielnie wnioskując do podmiotów zobowiązanych o informację publiczną. Wszystko to razem wzięte pozwoli uzyskać całościowy obraz analizowanego problemu.