ROCZNIKI NAUK PRAWNYCH
Tom XIV, zeszyt 3 – 2004

JULIUSZ STANISŁAW ŚWIĘCKI
KRYSTYNA ŚWIĘCKA

# DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

## ZAGADNIENIA PRAWNE

*Ustawa o dostępie do informacji publicznej*[1] uchwalona 6 IX 2001 r. (obowiązująca od 1 I 2002 r.) powołała do życia instytucję prawną, nie znaną wcześniej polskiemu systemowi prawnemu. Prawo do informacji, jak zauważa P. Szkudlarek, ciągle jest w polskim systemie prawnym nowością[2]. Jest ono uprawnieniem konfliktogennym, które wprowadza wiele wątpliwości i obaw.

Standard demokratycznego państwa prawnego, jak również koncepcja „otwartego rządu", jak podkreśla H. Izdebski[3] wymagają, aby społeczeństwo miało dostęp do informacji, umożliwiając obywatelom pełne uczestnictwo w życiu politycznym i administracyjnym państwa poprzez przepisy prawne stwarzające warunki jawności czy też transparentności władzy publicznej. Temu celowi miała służyć wspomniana ustawa, umożliwiająca dysponowanie informacjami. Czy istotnie tak się stało?

W większości państw demokratycznych kwestia dostępu obywateli do informacji dotyczących działalności władz publicznych jest od dawna uregulowana prawnie. Na przestrzeni dziejów już w 1766 r. w Szwecji ustanowio-

Dr JULIUSZ STANISŁAW ŚWIĘCKI – adiunkt w Katedrze Nauki Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Racławickie 14 p. 716, 20-950 Lublin.

Dr KRYSTYNA ŚWIĘCKA – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; adres do korespondencji: ul. Mickiewicza 1, 19-950 Białystok.

[1] Dz. U. nr 112, poz. 1198.

[2] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* Kraków 2002.

[3] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu"*, „Służba cywilna", wiosna-lato 2002, nr 4, s. 59.

no ustawę o wolności prasy. Stanowiła ona m.in. o zniesieniu cenzury, gwarancjach druku, prawie do swobodnego upowszechniania opinii i faktów (w tym za pośrednictwem druku), oraz o dostępie do dokumentów będących w dyspozycji władz państwowych. Można zaryzykować stwierdzenie, iż to dzięki niej i kolejnym ustawom: *o wolności prasy* z 1949 r., *Ustawie o instrumentach polityki rządowej* z 1974 r. i *Ustawie o podstawowym prawie wolności słowa z 1991 r.* – w Szwecji notuje się dziś jeden z najniższych współczynników korupcji na świecie[4].

Współcześnie poczynając od lat pięćdziesiątych XX w. ustawami dotyczącymi kwestii jawności dokumentów poszczycić się mogą: Finlandia (1951), Stany Zjednoczone (1966), Dania i Norwegia (1970), Austria (1973), Francja i Holandia (1978), Australia i Kanada (1982), Włochy (1990), Portugalia (1993), Belgia (1994)[5], Irlandia (1997), Czechy (1999), Słowacja (2000), Bułgaria (2000). Ogólnego ustawodawstwa o dostępie do informacji publicznej nie mają Niemcy, choć ustawodawstwo takie występuje w kilku krajach związkowych[6]. Powszechnie uznawane jest również regulowanie spraw dostępu obywateli do informacji poprzez prawo prasowe czy szerzej rozumiane prawo medialne.

Prawo do informacji jest również jednym z praw człowieka zawartym w publicznym prawie międzynarodowym. Można tu wspomnieć o *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ* z 1948 r., *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (*Konwencji Europejskiej*) z 1950 r. Również *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z grudnia 1966 r., w art. 19, stanowił o prawie do informacji jako jednym z praw człowieka.

Prawo międzynarodowe nie nakłada jednak żadnych obowiązków względem uregulowania dostępu do informacji przez władze publiczne. Zalecenie Rady Europy stanowi, iż „demokracja parlamentarna może funkcjonować prawidłowo tylko wtedy, gdy społeczeństwo i pochodzący z wyboru jego przedstawiciele są w pełni poinformowani”[7]. *Deklaracja Warszawska* VI Sesji Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE z 1997 r. wezwała rządy m. in. do

---

[4] Podaję za: J. Ł ę s k i, *Droga przez mękę*, „Gazeta Polska” z dn. 22 V 2002 r., nr 21, s. 2.

[5] Podaję za: T. G ó r z y ń s k a, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zamykacze 1999, s. 27.

[6] I z d e b s k i, dz. cyt., s. 55.

[7] Zalecenie nr 854 z 1979 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów rządowych i wolności informacji.

„zapewnienia szerokiego dostępu do informacji publicznej i jego zabezpieczenia prawnego, np. poprzez uchwalenie ustawy *Prawo do wolności informacji*, tak aby niezależne i pluralistyczne organizacje medialne miały wolny dostęp do informacji”[8].

Rzeczywisty rozwój prawa do informacji, posiadanej przez władze publiczne, nastąpił w latach dziewięćdziesiątych w związku z procesem integracji europejskiej. Wynikiem współpracy państw była tzw. *Zielona Księga Komisji Wspólnot Europejskich* z dnia 20 I 1999 r. dotycząca dostępu do informacji w sektorze publicznym w społeczeństwie informacyjnym[9].

Powszechne prawo dostępu do informacji w Polsce ma swoje źródło w *Konstytucji RP*. Artykuł 61 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie 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. *Konstytucja RP* również w art. 54 ust. 1 gwarantuje wszystkim (nie tylko obywatelom) „wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Uregulowania konstytucyjne korelują z art. 10 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*[10]. Stanowi on, iż „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność [...] otrzymywania informacji [...]”. Jak podkreśla H. Izdebski, nie można nie zauważyć, że artykułowi 10 cytowanej *Konwencji* odpowiada – i to w większym stopniu niż art. 61 – art. 54 ust. 1 *Konstytucji*[11]. W przedmiocie wzajemnych relacji art. 61 *Konstytucji* i art. 10 *Konwencji* stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 1 VI 2000 r. orzekł, iż *Konstytucja RP* ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*[12].

Na kanwie norm konstytucyjnych uwypuklają się fakty, iż art. 11b ust. 3 *Ustawy o samorządzie gminnym*, art. 15a ust. 3 *Ustawy o samorządzie woje-*

---

[8] Podaję za: T. K u l i s i e w i c z, *Konstytucyjne prawo, internetowa realizacja*, Teleinfo 2000, nr 40.

[9] *Green Paper on Public Sector Information in the Information Society* KOM 1998, t. 585.

[10] Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.

[11] I z d e b s k i, dz. cyt., s. 50.

[12] III RN 64/00 OSNAP 2001, nr 6, poz. 183.

*wództwa* oraz art. 8a ust. 3 *Ustawy o samorządzie powiatowym* zawierają upoważnienie do określenia zasad dostępu do informacji publicznych w statutach województw, gmin i powiatów. Rodziło to poważne wątpliwości dotyczące konstytucyjności przyjętych rozwiązań, gdyż akty te nie tylko nie regulują trybu udzielania informacji, co nakazuje przytoczony wyżej art. 61 *Konstytucji*, lecz także powierzają uregulowanie tej materii aktom niższego rzędu niż ustawa, podczas gdy zasady te są uregulowane konstytucyjnie. Jednakże 16 IX 2002 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przytoczone wyżej normy są zgodne z *Konstytucją*, bowiem uznał, że zaskarżone przepisy rozumiane powinny być jako dyrektywy dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych udzielania informacji w skali samorządu terytorialnego.

*Ustawa o dostępie do informacji publicznych* wprowadza ogólne pojęcie informacji publicznej, przez co należy rozumieć „ogół wytworzonej i przetworzonej informacji władz publicznych lub innych osób w zakresie zadań i majątku publicznego", a nie tylko informacji aktualnie jawnej i dostępnej, tj. jedynie udostępnianej[13]. Informacje te obejmują jedynie informacje bieżące, zaś dostęp do dokumentów archiwalnych regulują odrębne przepisy[14].

Informacja może oczywiście być utrwalona na jakimkolwiek nośniku (taśma, dyskietka, papier). Informacja nie jest pojęciem tożsamym z dokumentem, jest pojęciem szerszym. Dokument może być utrwalony w jakiejkolwiek formie (np. w postaci środków elektronicznych). Informacja nie musi nawet przyjąć formy dokumentu (formy opisowej, rysunku), gdyż ustawa o ochronie informacji niejawnej wprowadza pojęcie „materiału" – dokumentu ale i przedmiotu, a zwłaszcza urządzenia, wyposażenia (przedmiot lub jego część może być również źródłem informacji).

T. Aleksandrowicz podaje, iż informacją publiczną może być zatem np. informacja o istnieniu dokumentu czy też po prostu informacja ustna, dotycząca określonej kategorii spraw[15].

Art. 1 ust. 2 *Ustawy o dostępie do informacji publicznych* ogranicza zakres ustawy na rzecz innych ustaw chroniących określone tajemnice, w tym *Ustawy z 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn.

[13] T. R. A l e k s a n d r o w i c z, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 71.

[14] *Ustawa z dnia 14 VII 1983 r. o narodowym zasobie i archiwach*, Dz. U. nr 38, poz. 173 z późn. zm.

[15] A l e k s a n d r o w i c z, dz. cyt., s. 74.

zm.)[16]. Wydaje się, iż przyjęte rozwiązania pozwalają na usytuowanie prawne ustawy jako chroniącej szczególne tajemnice, nie statuują wyraźnie zaś dostępu do informacji. Stwierdzenie powyższe jest tym bardziej zasadne, że ustawa wyraźnie stanowi, iż ustawa o informacji niejawnej ma pierwszeństwo przed omawianą ustawą (art. 5 ust. 1 *Ustawy o dostępie do informacji pubublicznych*). Do informacji niejawnej mają dostęp osoby, które zostały dopuszczone do pełnienia pracy lub służby na stanowisku związanym z koniecznością dostępu do informacji niejawnych (np: może to nastąpić po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego i przeszkoleniu danej osoby) i zajmują takie stanowisko lub też uzyskały zlecenie wykonania pracy związanej z dostępem do takich informacji. Przytoczone powyżej przykłady regulacji tej tematyki w ustawodawstwach innych państw przyjmują odmienną konstrukcję[17].

Należy zauważyć, że organy władzy publicznej mają możliwość skutecznego zablokowania dostępu do informacji, np. poprzez zakwalifikowanie jej jako tajemnicy służbowej na podstawie *Ustawy o ochronie informacji niejawnych*. Informację tak zakwalifikowaną oznacza się klauzulą poufne (jeśli powoduje to szkodę dla interesów państwa, interesu publicznego) lub klauzulą zastrzeżone (jeśli mogłoby spowodować szkodę dla prawnie chronionych interesów obywateli lub jednostki organizacyjnej).

*Ustawa o dostępie do informacji* określa prawo do informacji publicznej – jako prawo do uzyskania informacji publicznej, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Ustawa w art. 4 wymienia jedynie przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, np.: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego, a ponadto związki zawodowe i partie polityczne. Do udostępniania informacji zobowiązane są podmioty, które znajdują się w jej posiadaniu, mogą więc to równie być organizacje pozarządowe, jeśli wykonują zadania publiczne.

---

[16] Przykładem innych ustaw może być: *Ustawa z listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie* oraz *o ocenach oddziaływania na jego środowisko* (Dz. U. 103, poz. 1157), *Ustawa z grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu* (Dz. U. 155, poz.1056 ze zm.), *Ustawa z 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. 17 z 2001 r.), *Ustawa z 1998 r. o służbie cywilnej* (Dz. U. 49 z 1999r.), *Ustawa z 1997 r. o ochronie danych osobowych* (Dz. U. 133); *Ustawa o zawodzie lekarza* (Dz. U. 28 z 1997r.); *Prawo prasowe* (Dz. U. 5 z 1984r.).

[17] W regulacjach tych jawność jest zasadą, a tajemnica wyjątkiem; zob.: G ó r z y ń s k a, *Prawo do informacji...*, s. 27.

Należy zwrócić uwagę, że prawo dostępu do informacji musi zawierać również pewne ograniczenia związane m.in. z bezpieczeństwem publicznym, obronnością czy prywatnością człowieka, czy też z pewnymi tajemnicami związanymi z działalnością gospodarczą, finansową itp. Komentowana ustawa zawiera również katalog wyłączeń prawa dostępu do dokumentów. Przede wszystkim są to wyłączenia wynikające z innych ustaw (np. *Ustawy o ochronie informacji niejawnych czy ochronie danych osobowych*). Odmowa udostępniania dokumentów może nastąpić, jeżeli informacja może naruszyć prywatność osoby fizycznej czy tajemnicę przedsiębiorcy[18]. Ograniczenie to nie odnosi się do osób pełniących funkcje publiczne, postępowania sądowego czy administracyjnego, jeżeli dotyczy to władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Należy również podkreślić, że osoby, które chcą uzyskać wgląd do pewnych dokumentów, nie muszą wykazywać, że mają w tym interes prawny lub faktyczny. Nie muszą również identyfikować się z pewnymi grupami zawodowymi, np. dziennikarzami. Przyjęte rozwiązanie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi. Artykuł 10 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* stanowi, iż od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Udostępnianie informacji może odbywać się w różny sposób. Ustawa wymienia (w art. 7) cztery sposoby dostępu do informacji:

– publikację dokumentów urzędowych w internetowym *Biuletynie Informacji Publicznej* (BIP),

– udostępnianie informacji na wniosek zainteresowanej osoby lub przez wywieszenie odpowiedniej informacji w sposób zwyczajowo przyjęty,

– prawo wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej, lecz tylko pochodzących z powszechnych wyborów

– udostępnianie materiałów dokumentujących te posiedzenia (organy te mają obowiązek w myśl art. 18 udostępnienia protokołów, stenogramów, materiałów audiowizulanych i innych dokumentujących przebieg obrad).

Podstawowy sposób dostępu do pewnych dokumentów to *Biuletyn Informacji Publicznej*, tworzony w formie stron internetowych. System stron inter-

[18] Według stanowiska Komisji Krajowej Związków Zawodowych, zawartego w piśmie z dnia 17 I 2002 r. informacją publiczną nie jest statutowa działalność (w tym finansowa) związku zawodowego, z wyjątkiem działalności finansowanych ze środków publicznych wymienionych w ustawie. Zagadnieniem z tym związanym może być konieczność klasyfikowania informacji związkowych według zasad określonych bądź przez poszczególne podmioty związkowe, bądź władze związkowe jako „tajemnica przedsiębiorstwa pracodawcy".

netowych umieszczany w internetowym *Biuletynie Informacji Publicznej* tworzony jest przez same strony zobowiązane do udostępniania informacji. Stronę główną *Biuletynu* tworzy minister właściwy do spraw administracji publicznej, zawierającą wykaz podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji i odnośniki umożliwiające połączenie z nimi. W sytuacji wyłączenia jawności informacji publicznej, w *Biuletynie* trzeba podać jego zakres, podstawę prawną oraz wskazać organ lub osobę, która tego dokonała.

Informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, będzie udostępniona na wniosek zainteresowanego niezwłocznie, w formie ustnej lub pisemnej. Sam wniosek nie musi mieć formy pisemnej. Udzielenie informacji winno nastąpić w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku. Należy jednak zapewnić możliwość kopiowania informacji czy jej wydruku. Gdyby informacja była niemożliwa do uzyskania w tym czasie, należy podać powody opóźnienia zainteresowanemu i termin udostępnienia informacji (nie później jednak niż 2 miesiące od złożenia wniosku – art. 13 Ustawy). Informacja publiczna może być udostępniona również w drodze wywieszenia lub wyłożenia (art. 11), czy poprzez zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. Sposób ten będzie miał zastosowanie wszędzie tam, gdzie dostęp do podstawowego środka, tj. *Biuletynu*, z przyczyn technicznych jest niemożliwy.

W ocenie urzędnika pozostaje jednak kwestia, czy dana informacja ma być udostępniona niezwłocznie. Podkreślenia wymaga chęć ustawodawcy zminimalizowania procedur biurokratycznych. Temu celowi ma również służyć zrezygnowanie z ogólnego wymogu składania wniosku w formie pisemnej.

Odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stosuje się więc do niej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z zastrzeżeniem, że odwołanie od decyzji musi zostać rozpatrzone w ciągu 14 dni. W uzasadnieniu decyzji (tak I jak i II instancji) organ ma podać imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w kwestii odmowy udostępnienia informacji w toku postępowania oraz wymienić podmioty, ze względu na które wydano decyzję odmowną. Ustawodawca ustanawia kontrolę sądową nad decyzjami o odmowie udostępniania informacji publicznych. Odmowę można zaskarżyć do Naczelnego sądu administracyjnego. Osobie, której odmówiono informacji ze względu na wyłączenia 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.

Jednakże w wielu wypadkach możemy mieć do czynienia z bezczynnością organu administracji publicznej. W takich wypadkach, zgodnie z zasadą pisemności postępowania administracyjnego będzie miał zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego. Od dnia wejścia w życie ustawy do 30 VIII 2002 r. tylko do NSA wpłynęło 112 skarg na odmowę udzielenia informacji lub bezczynność organów[19]. Nie da się również wykluczyć i takiej sytuacji, w której organ w celu uniknięcia procedury odwoławczej udziela odpowiedzi, ale w sposób pokrętny, aby z udzielonej informacji wynikało niewiele. Nie będzie wówczas miał zastosowania przedstawiony powyżej sądowy tryb kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji. Należy jednak zwrócić uwagę, czy domaganie się po raz kolejny tej samej informacji nie doprowadzi do zablokowania pracy urzędu. Nie chodzi w tym przypadku o ukrywanie jakichkolwiek informacji, lecz o uniknięcie pieniactwa. Jak podkreśla A. Piskorz-Ryń, ustawa nie zezwala na odmowę udzielenia informacji ze względu na niezrozumiałość wniosku lub w sytuacji, gdy żądania są uporczywe[20]. Zgodnie z postanowieniami ustawy nie ma przeszkód, aby to samo pytanie ta sama osoba kierowała do organu wielokrotnie. Można więc pismo tej samej treści wysyłać kilkanaście razy w miesiącu i za każdym razem organ ma obowiązek udzielić odpowiedzi. Przykładowo w jednej z niewielkich gmin nauczyciel gimnazjum zadał uczniom pracę domową – napisanie wniosków o udostępnienie informacji. Do urzędu gminy wpłynęła taka ich liczba, że na każdego zatrudnionego pracownika przypadały trzy wnioski[21]. Wydaje się, że rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie zapisu w ustawie, dopuszczającego możliwość odrzucenia uporczywych wniosków ze względu na nadużycie prawa, zasad współżycia społecznego, a decyzje takie powinny podlegać kontroli sądowej.

Pojawiły się głosy krytykujące rozpatrywanie spraw o odmowie udostępnienia informacji w drodze sądowej, podkreślające m.in., że obecnie sądy są zbyt obłożone rozstrzyganiem zaległych sporów i poprzez to niesprawne. Zamiast kontroli sądowej winna zostać powołana fachowa, wyspecjalizowana, niezależna instytucja, która czuwałaby nad stosowaniem tej ustawy[22].

---

[19] D. F r e y, *Pytania też mają granice*, „Rzeczpospolita" z dnia 30 VIII 2002 r.

[20] *Marzenie wariata*, „Wspólnota" z dnia 26 XI 2001 r.

[21] Podaję za: A. P i s k o r z - R y ń, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, „Wspólnota" z dnia 7 II 2002 r.

[22] Tak: T. Górzyńska, wypowiedź zaw. w art. Ż. S e m p r i c h, *Jawność – zasadą, tajność – wyjątkiem*, „Rzeczpospolita" z dnia 26 VII 2001 r.

A. Goszczyński, A. Rzepliński, T. Górzyńska proponowali, aby powołany został urząd rzecznika prawa do informacji – jako wyspecjalizowany organ mogący wydawać odpowiednim urzędnikom decyzje nakazujące udostępnianie obywatelom informacji. Rzecznik taki czuwałby nad stosowaniem ustawy. Byłby on powoływany przez parlament i przed nim odpowiedzialny. Oddzielnego rzecznika do spraw dostępu do informacji publicznej powołała np. ustawa irlandzka z 1997 r. Ma on szerokie uprawnienia kontrolne, mianowany jest na 6 letnią kadencję przez prezydenta republiki. Urząd ten może sprawować rzecznik praw obywatelskich. Od decyzji rzecznika można odwołać się do Wysokiego Trybunału.

Negatywnie na temat kontroli sądowej wypowiadają się A. Goszczyński i A. Rzepliński[23]. Zdaniem autorów, zainteresowanego „biednego petenta" najpierw czekać będzie wielomiesięczna dwuinstancyjna procedura administracyjna, a potem dylemat wyboru ochrony sądu powszechnego czy NSA. Jak podkreślają autorzy, na rozstrzygnięcie spornej kwestii przyjdzie zainteresowanemu uzyskaniem informacji poczekać kilka lat[24].

Reasumując – prawo do informacji w myśl art. 3 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (np. Sejm, Senat, rady wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, nie obejmuje zaś takich organów, jak Rada Ministrów, Prezydium Sejmu lub zarządy powiatów). Dostęp do posiedzeń może przybrać różne sposoby, jak zapis posiedzeń czy transmisja audiowizualna, a nie koniecznie bezpośrednie uczestnictwo w posiedzeniach tych organów, co nie zawsze jest możliwe.

Ustawa ponadto stanowi, że taki dostęp jest w zasadzie bezpłatny (możliwość opłat wyłącznie w odniesieniu do uzyskania informacji w trybie wnioskowym – a nie np. ujawnionych na stronie BIP-u i tylko w odniesieniu do kosztów dodatkowych związanych z przekształceniem informacji – art. 15). Nadmienić należy, iż przyjęte w ustawie rozwiązania niewątpliwie zwiększą koszty funkcjonowania urzędów, a nawet spowodować mogą konieczność zatrudnienia nowych pracowników. A. Piskorz-Ryń podnosi, iż ustawa nie gwarantuje podmiotom zobowiązanym do udostępnienia informacji możliwości

---

[23] *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita", z dnia 9 VIII 2001 r.

[24] W podobnym tonie wypowiedział się W. Markiewicz (*Wolno pytać! Informacja publiczna jest już jawna, ale nadal lepiej mieć tajnego informatora*, „Polityka", z dnia 19 I 2002 r.).

odmowy jej udostępnienia ze względu na nieuiszczenie opłaty, o której stanowi art. 15 ustawy[25].

Proponowane ustawowe rozwiązania należy odnieść do rozwiązań legislacyjnych państw obcych. Otóż przykładowo we Francji dokument do wglądu udostępniany jest bezpłatnie. Kopiowanie zaś następuje już za odpłatnością, jednakże czynność ta nie może być źródłem zysku. W Irlandii opłaty pobiera się zarówno za udostępnienie informacji, jak i za kopiowanie dokumentów. W USA pobieranie opłat zależne jest od kategorii podmiotów składających wniosek. W sytuacji, gdy o udostępnienie informacji zwraca się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, a informacja ta będzie wykorzystywana w celach komercyjnych, pobierane są opłaty za wyszukanie, kopiowanie i przeglądanie dokumentów, zaś jeśli o udostępnienie informacji zwraca się jednostka naukowo-edukacyjna lub przedstawiciel mediów, opłaty pobierane są za kopiowanie dokumentów.

Ustawa zawiera również przepisy karne, wprowadzające sankcje (kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku) w stosunku do osób, które – zobowiązane do udostępnienia informacji – tego nie czynią.

Postawić zatem można pytanie, czy omawiana ustawa rzeczywiście zmieniła, ułatwiła dostęp społeczeństwa do informacji. Miała to być ustawa o fundamentalnym znaczeniu, ograniczająca m.in. nadmierny rygoryzm ustawy o ochronie danych osobowych oraz różnego rodzaju tajemnicach. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów tych ustaw, które odmiennie regulują prawo do informacji. Dlatego podkreśla się, że ustawa nie zmieniła sytuacji obywatela żądającego wglądu do dokumentacji[26]. Stan taki powstał w wyniku procesu legislacyjnego – ustawodawca uregulował wcześniej, w około 130 aktach prawnych, kwestie dotyczące tajemnic prawnych, a następnie wydał ustawę o dostępie do informacji. Relacja obywatel–urząd nie zmieniła się wcale – urzędnik nadal góruje nad osobą wchodzącą do urzędu i tylko wola (zła lub dobra) biurokraty powoduje, czy i jakie informacje i dokumenty otrzyma petent. Mimo że, jak podkreślano, ustawa miała taką relację zmienić, *de facto* nic nie zmieniła. Dlatego też została poddana krytyce jako ustawa nie wnosząca nic nowego. Negatywnie ocenia się też nadmierną listę wyłą-

[25] P i s k o r z - R y ń, *Ustawa o dostępie...*

[26] G o s z c z y ń s k i, R z e p l i ń s k i, dz. cyt., oraz G ó r z y ń s k a, dz. cyt.

czeń ze względu na przepisy chroniące różnego rodzaju tajemnice, zamiast stwarzać mechanizmy kontroli dowolności i błędów urzędników.

Należy zaznaczyć, że są też zwolennicy nowej ustawy, należy do nich H. Izdebski[27], który uważa, że ustawa umożliwia wszystkim dostęp do informacji publicznej, co jest zasadą, a wyjątkiem są wyłączenia. Autor podkreśla, iż informacja jest pojęciem szerokim i zawiera w sobie „każdą informację o sprawach publicznych" (art. 1 ustawy). Autor ten podnosi *in plus*, iż podmiotem są nie tylko organy władzy publicznej (organy administracji) ale i inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Odwrotnie niż przeciwnicy ustawy, Izdebski chwali oddanie spraw organom sprawiedliwości[28], choć podkreśla, że tradycyjnie jedną z zasad działania organów władz publicznych był brak jawności działania i wobec tego funkcjonowania mechanizmów obywatelskiej kontroli działalności władz publicznych i ich aparatu – traktowanie wszystkiego, co robi administracja, z wyjątkiem jej prawnych produktów zeznętrznych, jako niedostępnych dla obywatela „rzeczy wewnętrznych" (*res interna*)[29]. Obecnie ustawodawstwo o dostępie do informacji publicznych jest ważnym instrumentem wprowadzenia służebnego charakteru władzy publicznej, stanowiącego istotę demokracji w jej nowoczesnym rozumieniu, a „otwartość" administracji ma służyć temu celowi[30]. Nie sposób się nie zgodzić z tak postawioną tezą.

Realizacja postanowień ustawy napotyka więc wiele problemów. System dostępu do informacji opiera się na dostępie do internetu, co wymaga odpowiedniego przygotowania ze strony danych urzędów, urzędników i opracowania samych stron internetowych. A i tu nie ma się czym pochwalić, gdyż w rankingu rządowych stron internetowych Polska zajęła 65 miejsce z objętych badaniami 196 krajach. Wyprzedzają nas Słowenia, Estonia, Litwa, Bułgaria, Łotwa, Węgry, ale również Bośnia, Wietnam, Gruzja, Mongolia czy Libia[31]. Z przeprowadzonej w dniach 9-23 III 2002 r. przez „Rzeczpospolitą" ankiety wynika, iż 58% ankietowanych odpowiedziało, że instytucje państwowe i samorządowe nie odpowiadają obywatelom na pytania i nie infor-

---

[27] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita" z dnia 29 X 2001 r.

[28] Tamże.

[29] T e n ż e, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy*..., s. 58.

[30] Tamże, s. 59.

[31] Dane opublikowane jesienią w 2001 r. przez World Market Research Center; podaję za: J. P a w l i c k i, *Polska tuż za Libią. Ranking witryn internetowych na świecie*, „Gazeta Wyborcza" z dnia 23 X 2001 r.

mują o tym co robią. Polacy stosunkowo najlepiej czują się poinformowani o sprawach rangi ogólnopaństwowej. Za dobrze lub bardzo dobrze poinformowanych uważa się 25% Polaków. Natomiast dużo gorzej jest z wiedzą o wydarzeniach na poziomie gminy. Już tylko 8% Polaków uważa się za dobrze lub bardzo dobrze poinformowanych.

Wydaje się, iż na pierwsze efekty omawianej ustawy przyjdzie jeszcze poczekać. Jej wdrożenie wymaga bowiem zmian w świadomości zarówno urzędników, jak i obywateli. Nieodparcie nasuwa się porównanie do sposobu uprawy angielskich trawników. Dlaczego są one takie piękne? Okazuje się, iż jest na to jeden sprawdzony sposób, i jest on bardzo prosty – sto lat pielęgnacji. Jak podkreśla A. T. Kijowski jest to kwestia co najmniej jednego pokolenia urzędników[32].

## ACCESS TO INFORMATION – A LEGAL ISSUE

S u m m a r y

The authors took up the task of discussing and analysing the important and current question, which appeared at the moment the law of access to public information was endorsed on 6th September 2001.

The considerations sought in the first place to characterise the right of access to public information. An important place is also occupied by the question of the sources of the right to access to information and their mutual relation. The authors also address an interesting and difficult issue of legal means in the case the right to information is violated.

*Translated by Jan Kłos*

**Słowa kluczowe:** informacja, jawność, prawa człowieka, administracja.

**Key words:** information, publicness, rights of man, administration.

[32] B. K a l i n o w s k a, *Jawne jest wszystko co nie jest tajne. Rozmowa z Andrzejem Tadeuszem Kijowskim – szefem Centrum Monitoringu Wolności Prasy*, „Tygodnik Wspólnota" z dnia 7 II 2002 r., nr 5.