

KRYSTYNA ŚWIĘCKA

POLITYKA INFORMACYJNA ORGANÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy państwowej należy do podstawowych praw decydujących w pewnym zakresie o jakości demokracji¹. Pełne uczestnictwo w procesie demokratycznym, jak i sprawowanie społecznej kontroli polityków i wszelkiej działalności publicznej wymaga rozporządzania informacjami. Bezsporna jest zasada jawności działalności władzy publicznej i jej służebna rola wobec społeczeństwa.

Prawo do informacji znajduje potwierdzenie w Konstytucji (art. 61). Chodzi tu o informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przepis art. 41 prawa prasowego także zezwala na publikowanie innych zgodnych z prawdą i rzetelnych sprawozdań z jawnych posiedzeń sejmów i organów władzy publicznej. W tej kwestii zachowania władz państwowych często są niezgodne z prawem. Uwidacznia się to również w kontaktach z prasą (głównie na szczeblu lokalnym), a szczególnie w nieumiejętności przyjmowania krytyki.

Dziennikarze pełnią społeczną kontrolę działalności władzy publicznej, którą sprawują na rzecz i w imieniu społeczeństwa. Nadzór mediów zapewnia im instytucja prawa dostępu do informacji publicznych. Przeciętny obywatel w społeczeństwie nie ma czasu, chęci, jak i możliwości technicznych, by dotrzeć do informacji. Dziennikarze sprawują społeczną kontrolę nad dzia-

Dr KRYSTYNA ŚWIĘCKA – adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego, Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; adres do korespondencji: ul. Mickiewicza 1, 15-950 Białystok.

¹ R. S t e f a n i c k i, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 2, s. 94.

łaniami publicznymi w myśl sentencji *public watch dog* – „wolna prasa jest psem łańcuchowym demokracji”.

W większości państw demokratycznych kwestia dostępu obywateli do informacji dotyczących działalności władz publicznych jest od dawna uregulowana prawnie. Pierwszą ustawę o wolności prasy uchwalono już w 1766 r. w Szwecji. Stanowiła ona m.in. o zniesieniu cenzury, gwarancjach druku, prawie do swobodnego upowszechniania opinii i faktów oraz o dostępie do dokumentów będących w dyspozycji władz państwowych. Obecnie w Szwecji kwestię tę reguluje Ustawa o podstawowym prawie wolności słowa z 1991 roku. Można zaryzykować, że to dzięki kolejnym ustawom w Szwecji notuje się dziś jeden z najniższych współczynników korupcji na świecie².

W kwestii dostępu do informacji publicznej przez różne państwa można zauważyć, że jedne (jak np. Szwecja) uznają pierwszeństwo słowa, wolność informacji, wolność prasy, zapewniają szeroki dostęp do informacji³. Podobne zasady liberalnego traktowania dostępu do dokumentów przyjęły Stany Zjednoczone. Drugi sposób postępowania opiera się na założeniu, że informacje, jakimi dysponują władze, są generalnie tajne i mogą być ujawnione tylko w określonym celu. Taki model został przyjęty w Wielkiej Brytanii⁴. Podobnie jest w Niemczech i Francji, w których kształtował się system poufnego działania demokracji.

Kwestia jawności i przejrzystości dostępu do dokumentów publicznych została również uregulowana w Unii Europejskiej (w dniu 7.02.1992 r. w Maastricht) w traktacie o Unii Europejskiej⁵. Rada i Komisja Europejska⁶ przyjęły również Kodeks postępowania w sprawach związanych z dostępem do dokumentów Rady i Komisji, w którym uznano prawo obywateli do najszerszego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu Rady i Komisji. Tutaj też są wyjątki dotyczące: interesu publicznego, prywatności, tajemnicy handlowej czy ochrony interesu Wspólnoty, a także ochrona poufności na

² Podaje za: J. Łęski, *Droga przez mękę*, „Gazeta Polska” nr 21 z dnia 22.05.2002 r.

³ I. Budzyńska, B. Pawłowski, *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych*, „Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 731, s. 15.

⁴ Zob. M. Mróz, *Publiczny dostęp do informacji rządowej, przykładowe rozwiązania: Wielka Brytania, Szwecja, USA*, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 375.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1993, O.J. C. 02. 325. 5.

⁶ Decyzje Rady Europejskiej 93/731/EC z grudnia 1993 r.; decyzje Komisji Europejskiej 90/94.

życzenie osób trzecich lub państw członkowskich oraz fakultatywnie – tajemnica obrad⁷.

Następnym posunięciem w sprawach jawności decyzyjnych w organach Wspólnoty było podpisanie 2.10.1997 roku traktatu w Amsterdamie⁸, który zastąpił Traktat o Unii Europejskiej. Zapewnił on każdej osobie zamieszkującej w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W ten sposób sam Traktat zapewniał prawo obywateli do dokumentów. Kolejnym istotnym aktem jest rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego o publicznym dostępie do dokumentów⁹.

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 20.01.1999 roku, dotycząca dostępu do informacji w sektorze publicznym w społeczeństwie informacyjnym¹⁰.

W Polsce prawo do informacji wynika przede wszystkim z ustawy o dostępie do informacji publicznej¹¹ z 6.09.2001 roku (obowiązującej od 1.01.2002 r.), ale i z art. 4 Prawa prasowego, nakładającego na organy władzy obowiązek współpracy z dziennikarzami. Jednak, jak się okazuje, niekiedy wyegzekwowanie informacji od władzy nie jest łatwe¹².

⁷ I. B u d z y ń s k a, B. P a w ł o w s k i, *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych*, „Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 731, s. 16.

⁸ Traktat Amsterdamski z 2.10.1997, O.J. C. 97. 340. 1. Traktat ten zmienił traktat o Unii Europejskiej, traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty.

⁹ Rozporządzenie nr 1049/2002 z 30.05.2001 o publicznym dostępie do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, O.J. L. 01. 145. 43.

¹⁰ Green Paper on Public Sector Information Society, KOM 1998, s. 585.

¹¹ Dz.U. nr 112, poz. 1198. Ustawa o dostępie do informacji publicznej 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 (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 sposoby, jak zapis posiedzeń czy transmisja audio-wizualna, a niekoniecznie bezpośrednie uczestnictwo w posiedzeniach tych organów, co nie zawsze jest możliwe.

¹² Przykładowo za prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego trudno było z kancelarii prezydenta wyegzekwować informacje dotyczące postępowań ułaskawieniowych czy też dotyczące tego, jakie były powody przyznania wysokich odznaczeń państwowych działaczom Związku Studentów Polskich czy dziennikarzom „Trybuny”. Na niższym, lokalnym poziomie sytuacja wygląda jeszcze gorzej. Tygodnik „Głos Podlasia” z Białej Podlaskiej w 1999 roku zwrócił się do przewodniczącego gminy Łosice o udostępnienie protokołu obrad komisji rewizyjnej

Podmiotem uprawnionym według ustawy o dostępie do informacji jest każdy zainteresowany, bez obowiązku wykazywania określonego interesu. Każdy obywatel, a przede wszystkim dziennikarz (z racji swego zawodu) ma prawo do uzyskiwania informacji oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzącej z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61, ust. 2 Konstytucji RP). Dziennikarze pełnią szczególną rolę w społeczeństwach demokratycznych, umożliwiając przekaz, wymianę informacji i poglądów, kształtują opinię publiczną oraz kontrolują władzę w państwie. Zadaniem dziennikarzy jest zatem zbieranie i gromadzenie danych oraz sprawdzanie ich wiarygodności. Błąd dziennikarza może kosztować go bardzo dużo, gdyż można pociągnąć go do odpowiedzialności prawnej. Zatem szczególnego znaczenia nabierają wszelkie nieporozumienia czy też konflikty związane z udzielaniem informacji, zwłaszcza mediom. Jak zwraca uwagę B. Michalski, „każde [...] potknięcie osoby wchodzącej w konflikt z dziennikarzem wzmacnia pozycję prasy i pozwala jej na skupienie się na owym potknięciu w celu swego rodzaju rozmycia meritum sprawy. Zachowanie wobec redakcji czy dziennikarza – nawet przy braku wzajemności – winien cechować: takt, spokój i argumentacja merytoryczna”¹³. Są to cechy, które doktryna przypisuje administracji publicznej¹⁴. Podkreśla się konieczność dokumentowania przez urzędnika odmowy udzielenia informacji, okresowego zastrzeżenia informacji, zastrzeżenia co do wykorzystania wiadomości stanowiącej tajemnicę służbową lub zawodową oraz wszelkich ustaleń umownych. Osoba odpowiedzialna za kontakty z prasą winna posiadać zbiór podstawowych aktów prawnych, a w miarę możliwości – ich opracowania¹⁵.

Dziennikarze mogą swobodnie uzyskiwać od pracowników informacje i opinie. Nie jest więc prawnie dozwolone wydawanie przepisów wewnętrznych zabraniających kontaktów z dziennikarzami. Jednakże w odniesieniu do urzędów organów administracji rządowej działają – na mocy rozporządzenia

sprawdzającej prace zarządu miasta i gminy. Odmówiono mu, uzasadniając, że dokument powstał na posiedzeniu zamkniętym, dlatego nie można go ujawnić prasie. Decyzję przewodniczącego zaskarżono do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który skargę oddalił. Podaje za: M. Ł u c z a k, *Prawo do wiedzy*, „Wprost” z 28 kwietnia 2001 r.

¹³ B. M i c h a l s k i, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, s. 142.

¹⁴ B. J a s t r z ę b s k i, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 294 n.

¹⁵ M i c h a l s k i, dz. cyt., s. 143.

Rady Ministrów z dnia 8 I 2002 r.¹⁶ – rzecznicy prasowi. Zadania z zakresu polityki informacyjnej rządu dotyczącej działań należących do właściwości danego ministra lub wojewody wykonują odpowiednio rzecznik prasowy ministra i rzecznik prasowy wojewody. Do zadań rzeczników należy m.in. udzielanie odpowiedzi na publikacje prasowe oraz audycje radiowe i telewizyjne, a także na materiały rozpowszechniane w innych środkach masowego przekazu, dotyczące działalności ministra albo wojewody oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych i nadzorowanych przez dany organ administracji rządowej, w tym udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową i interwencję prasową.

W Polsce ukształtowała się negatywna praktyka, że dana osoba nie jest zainteresowana sposobem realizacji spraw publicznych, jeżeli nie łączy się to z jej własnym interesem¹⁷. W prawie polskim brak definicji ustawowej „funkcji publicznej”. Wykładnia „pełnienia funkcji publicznych” wzbudza zatem niejasności¹⁸. Stanowiska pracowników administracji, w tym i samorządowej, mają charakter publiczny, a zatem wszelkie poczynania tych osób mają być jawne. Osobami publicznymi są również radni, którzy bardzo często nie są zadowoleni z zainteresowania prasy ich działalnością. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż społeczności lokalne mają prawo wiedzieć, jak wykorzystywane są środki pieniężne gminy¹⁹. Takie też jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznał, iż „gospodarka finansowa gminy jest jawna, co dotyczy wszelkiego rodzaju dochodów i wydatków gminy”²⁰ oraz że stosunki panujące w organie samorządowym ma cechować jawność²¹. Mieszkańcy mają prawo wglądu do protokołów z obrad rady i taka współpraca świadczy na korzyść lokalnej demokracji.

W praktyce najwięcej wątpliwości i sporów wzbudza zakres (przedmiot) dostępu do informacji. Regułą wynikającą z ustawy o dostępie do informacji

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji i zadań rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej, Dz. U. 2002, nr 4, poz. 36.

¹⁷ M. J a b ł o ń s k i, K. W y g o d a, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 7.

¹⁸ Przykładowo można podać uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izby Karnej, w której uznano dyrektora przedsiębiorstwa państwowego za osobę pełniącą funkcje publiczną. OSP 2002, nr 4, poz. 45.

¹⁹ Zob. art. 61, ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591) oraz wyrok NSA – sygn. akt I S.A. 1254/92.

²⁰ II SA/Wr 929/96. Wyrok z dn. 6.05.1997 i „Wokanda”, 1998, nr 2, s. 54.

²¹ II SA/Łd 1048; „Wokanda”, 1996, nr 9, s. 36.

publicznej jest dostęp do każdej informacji w sprawach publicznych (art. 1, ust. 1). Według omawianej ustawy prawo do informacji obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, wgląd do dokumentów urzędowych i dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzącej z powszechnych wyborów. W praktyce niekiedy dochodzi do zawężenia art. 6 ustawy, co jest niedopuszczalną wykładnią. Należy raczej stosować zasadę powszechnego dostępu do informacji²². Dotyczy to zatem wszelkich dokumentów znajdujących się w gestii organów publicznych. Podmiotem zobowiązanym są nie tylko organy władzy publicznej (organy administracji), ale i inne podmioty wykonujące zadania publiczne).

Władze samorządowe mają niekiedy skłonność do zamykania swych posiedzeń czy też do utajniania protokołów. Tymczasem sesje rad są z mocy prawa jawne i każdy może w nich uczestniczyć jako obserwator. Utajnianie obrad organów samorządowych jest sprzeczne z prawem: z ideą jawności i swobodnego dostępu do informacji. W niektórych wypadkach wykazują inwencję jeszcze dalej sięgającą, wydając decyzję o zamknięciu obrad przed dziennikarzami, gdy tego zażąda część rady. Oczywiście uchwała taka podlega zaskarżeniu do wojewody jako niezgodna z prawem. Według Konstytucji (art. 61) dziennikarz ma prawo zarejestrować obraz np. z posiedzenia rady miejskiej. Jednak Rada Gminy w Myszyńcu wydała zakaz nagrywania sesji w „celu zapewnienia jej sprawnego przebiegu”. Zanotowano przypadek, że radni podjęli uchwałę, że można nagrywać albo obraz, albo dźwięk. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w tym zakresie oczywisty pogląd, iż zakaz nagrywania sesji rady jest sprzeczny z konstytucją, a obserwator ma nie tylko prawo wstępu na obrady, lecz także może je filmować, nagrywać czy rejestrować w inny sposób²³.

Niektóre posiedzenia organów samorządowych są zamknięte, ale także wówczas dokumenty tam powstałe są jawne. NSA wyraził pogląd, do którego można się przychylić, że dziennikarz ma prawo domagać się udostępnienia dokumentów z zamkniętych obrad, jeżeli nie zawierają one informacji niejawnych. Tak zakończyła się sprawa o udostępnienie redakcji „Słowa Podlasia” utajnionego protokołu z takiego posiedzenia. Istotą sprawy był utajniony protokół z zamkniętego posiedzenia komisji rewizyjnej Rady Miasta i Gminy Łosice w woj. podlaskim, co wywołało zapytanie o dostęp środków przekazu do informacji. Pierwsze orzeczenie NSA w lutym 2000 roku w tej

²² Tak też: NSA z 7.07.2003, IISA 837/03, „Monitor Prawniczy”, 2003, nr 17, s. 770-771.

²³ II SA 220/99; ONSA 1998, nr 2, poz. 54.

sprawie było niekorzystne dla dziennikarzy. W wyniku rewizji nadzwyczajnej z 1 czerwca 2000 r. SN uznał, iż żądanie informacji obejmuje także dostęp do ich źródeł. Odmowa zapoznania się z tymi dokumentami może nastąpić tylko w razie konieczności ochrony tajemnicy państwowej, służbowej oraz innej chronionej ustawą. Tymczasem NSA nie konstatował, co było podstawą przyjęcia, iż protokół zawierał informacje niejawne. Sam fakt, że został sporządzony podczas zamkniętego posiedzenia, nie jest z tym równoznaczny. Należy zauważyć, że brak kontroli sądowej nad utajnianiem akt z posiedzeń zamkniętych może spowodować, że władza w sposób niekontrolowany będzie nadużywać klauzulę: „zastrzeżone” lub „poufne”²⁴. 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*²⁵.

Dlatego jeszcze raz należy przypomnieć wszystkim tym, którzy mają tendencje do uchylania się od udzielania informacji, iż według art. 4 Prawa prasowego „organy państwowe, przedsiębiorstwa i inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności”. Media wielokrotnie napotykają na niechęć władz lokalnych, którym trzeba przypomnieć założenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej²⁶, iż: „władza państwowa jest władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle”. Należy sądzić, że nie ma to tylko charakteru życzeniowego.

Kolejną przyczyną nieporozumień między prasą a władzami państwowymi jest brak chęci ujawniania zarobków pracowników samorządowych (burmistrza, jego zastępcy czy skarbnika). Argumentacją jest tajemnica służbowa, ochrona dóbr osobistych czy też ochrona danych osobowych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że nie są to „dane dotyczące prywatnej sfery życia”, o jakich mowa w art. 14 ust. 6 prawa prasowego. Nie stanowi tajemnicy państwowej i służbowej wynagrodzenie pracowników samorządowych w rozumieniu ustawy z dnia 14.12.1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej²⁷.

²⁴ Zob.: J. S. Ś w i ę c k i, K. Ś w i ę c k a, *Dostęp do informacji publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2004, z. 3, s. 85.

²⁵ Ustawa z 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn. zm.).

²⁶ Zarządzenie Prezesa RM nr 114 z 11.10.2002; „Monitor Prawniczy”, nr 46, poz. 683.

²⁷ Dz. U. nr 40, poz. 217 z późn. zm.

Nie chroni go również ustawa o ochronie danych osobowych. Nie ma więc żadnych przeszkód prawnych do udzielenia informacji o wynagrodzeniu pracowników samorządowych i ich podania do publicznej wiadomości. Należy tu wyraźnie zaznaczyć, że dochody urzędników władzy samorządowej są jawne i każdy ma prawo znać ich wysokość. Objęte tajemnicą są jedynie np. zarobki sprzątaczk. Takie też było stanowisko NSA w wyrokach, których czytamy, iż obywatele, z których podatków utrzymuje się lokalna władz, mają prawo wiedzieć, jak wydawane są ich pieniądze. „Wynagrodzenie pracowników samorządowych nie stanowi tajemnicy państwowej ani służbowej, nie może też być zaliczone do danych dotyczących prywatnej sfery życia, o jakich mowa w art. 14, ust. 6 Prawa prasowego, a w związku z tym nie ma żadnych przeszkód prawnych do udzielania informacji na ten temat (I S.A. 1254/92 z 8 II 1993 r.). W innym uzasadnieniu wyroku NSA czytamy, że „gospodarka finansowa gminy jest jawna, co dotyczy wszelkiego rodzaju dochodów i wydatków gminy”²⁸.

Należy się zastanowić, czy ustawa o ochronie danych osobowych spełnia swoje zadania. Wydaje się, że jej interpretacja dokonywana jest często w interesie własnym zainteresowanego i niekiedy przynosi więcej złego niż dobrego. Uważam, iż nie powinna ona być przyczyną odmowy dziennikarzowi wglądu do akt sądowych. Prasa zaś, o czym należy pamiętać, sprawuje kontrolę również nad wymiarem sprawiedliwości. Tymczasem ustawa ta miała być narzędziem ochrony obywatela i danych na jego temat. Niekiedy i orzecznictwo sądów wykazuje się zacofaniem. Przykładem tego jest postępowanie sądowe, w którym jedna z gazet domagała się dostępu do pełnej dokumentacji dotyczącej wydawania pozwoleń na budowę. Wynikało to z przypuszczenia, że w urzędzie miasta popierane są te projekty, które po godzinach sporządzają jego pracownicy. Skarga dotyczyła dostępu do akt administracyjnych, aby porównać dane autorów projektów na budowę i adaptację z danymi osób udzielających na nie pozwolenia. Prywatne wykonywanie projektów budowlanych i następnie ich zatwierdzanie przez niektórych pracowników tego wydziału budziło podejrzenie korupcji. NSA orzekł, że dokumenty te nie mogą być ujawnione, bo zawierają chronione dane osobowe²⁹. Jednak w tej sprawie, dzięki rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy uchylił wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

²⁸ II S.A./Wr 929/96 wyrok z 1997 r.; ONSA 1998, nr 2, poz. 54.

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 5.12.2001 r., II SA155/01; OSP 2002, nr 6, poz. 78. Stanowisko sądu podzielił w głosie do tego orzeczenia M. Szubiakowski (OSP 2002, nr 6, poz. 78).

oddalający skargę na odmowę udostępnienia akt, stwierdzając, że był bezpodstawny, zastrzegając jedynie, aby nazwiska interesantów uprzednio były „zamazane”³⁰.

Sądy są też podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej, ale i o ich działalności dziennikarze mają prawo informować. Dotyczy to takich danych, jak organizacja pracy sądu, w tym czas, miejsce, tryb rozpatrywania spraw, struktura sądu itp. Prasa zaś zdecydowanie nie może w swoich publikacjach wydawać wyroków, dokonywać ich wykładni czy wkraczać w samą działalność sądu. Wszystkie władze powinny umożliwić obywatelom uzyskiwanie informacji o ich działalności, w tym i sądy, o sprawowaniu urzędu przez sędziów. Informacje są przekazywane opinii publicznej za pośrednictwem mediów. Sędziowie z natury swego zawodu (niezawisłość sędziowska, poczucie władzy) nie znoszą krytyki i niechętnie udzielają informacji co do działalności sądów. Zapominają, że to oni powinni powiadamiać o motywach swoich rozstrzygnięć. „Trzecia” władza musi zdać sobie sprawę, że jej przedstawiciele są osobami publicznymi i podlegają ocenie społeczeństwa. Nie mogą więc krytykować prasy, muszą z nią współpracować. Gwarancją niezawisłości sędziowskiej nie jest brak krytyki.

Najwięcej wątpliwości wzbudza przeglądanie akt sądowych³¹. Wgląd do akt osób (poza stronami postępowania) opiera się na ustawie o dostępie do informacji publicznej. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości³² określiło, że organem właściwym do udostępnienia akt sądowych innym osobom nie mającym uprawnień procesowych jest przewodniczący wydziału. Dlatego stanowisko Krajowej Rady Sądowniczej z dnia 17 maja 2001 roku w sprawie udostępniania akt sądowych osobom trzecim i udziału dziennikarzy w sprawie jest nieważne, gdyż w zasadzie nie zezwalało na udostępnienie akt w celu ich przetwarzania³³.

Odnosi się to szczególnie do sytuacji, gdy postępowanie dotyczy osób sprawujących funkcje publiczne³⁴ w zakresie pełnienia tych funkcji i zadań

³⁰ Wyrok SN z 24.06.2003, III RN 95/02.

³¹ Wniosek stron i uczestników postępowania regulują art. 9 i 525 k.p.c. oraz art. 73 § 1 i 74 § 1 k.p.a. oraz 156 § 1 k.p.k.

³² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.11.1987 r. *Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych*, § 104, ust. 3 (Dz. U. nr 38, poz. 218 ze zm.).

³³ Tak też uważa M. Jaśkowska (zob. *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 50).

³⁴ W prawie polskim nie ma definicji ustawowej „funkcji publicznej”. Wykładnia „pełnienia funkcji publicznej” wzbudza zatem niejasności. Przykładowo można podać Uchwałę

w odniesieniu do osób prywatnych. Dlatego należy podzielić pogląd M. Jaśkowskiej³⁵, że nawet akta o indywidualnych sprawach mogą być ujawnione prasie³⁶. Odnosi się to oczywiście do sytuacji, gdy akta te zawierają informację publiczną. Odrębna jest kwestia dostępu do danych osobowych czy objętych tajemnicą służbą lub państwową zawartą w danym postępowaniu sądowym czy administracyjnym. Wówczas organ musi ustalić, które informacje chroni ustawa³⁷.

Należy zwrócić uwagę, że prawo do dostępu do informacji musi zawierać również pewne ograniczenia. Sam ustawodawca w art. 61, ust. 3 Konstytucji, oraz w art. 5 Ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁸ określił granice prawa do uzyskiwania tych informacji. Treść art. 61, ust. 3 Konstytucji wymienia zamknięty katalog podstaw, które mogą ograniczać prawo do informacji. Podstawą tego ograniczenia jest wyłącznie: 1) określone ograniczenie praw i obowiązków jedynie ustawą i 2) ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie z przyczyn, o których stanowi Konstytucja. Jest to konsekwencja emanacji nadrzędności Konstytucji. Gdyby było inaczej, ustawodawca mógłby ograniczać konstytucyjne uprawnienia w sposób dowolny. Jest to zasadnicza zależność między Konstytucją a ustawami powszechnymi. Ustawy nie mogą dodawać swoich ograniczeń.

Ustawa o dostępie do informacji zawiera również katalog wyłączeń prawa dostępu do dokumentów (art. 5). Przede wszystkim są to wyłączenia wynikające z innych ustaw (np. z Ustawy o ochronie informacji niejawnych czy ochronie danych osobowych³⁹). Odmowa udostępniania dokumentów może

Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izby Karnej, w której uznano dyrektora przedsiębiorstwa państwowego za osobę pełniącą funkcje publiczną. OSP 2002, nr 4, poz. 45.

³⁵ J a ś k o w s k a, dz. cyt., s. 52.

³⁶ Jednakże w literaturze przedmiotu można spotkać odmienne stanowisko; zob. M. S z u - s t a k i e w i c z, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta”, 2002, nr 1, s. 7.

³⁷ Tak też uważa Jaśkowska (zob. dz. cyt., s. 54); zob. też: J. K o w a l s k i, *Dane osobowe można zamazać. Informacja publiczna w aktach postępowania administracyjnego*, „Rzeczpospolita” z 31.10.2002 r.

³⁸ Ustawa z dn. 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej przewiduje ograniczenia w zakresie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z 22.01.1999 r. (Dz. U. nr 11, poz. 95 ze zm.) o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Informacja określona klauzulą „poufne” musi być nadana zgodnie z ustawą.

³⁹ Ustawa z 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. nr 133).

nastąpić, jeżeli informacja może naruszyć prywatność osoby fizycznej czy tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5, ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznych). Ograniczenie to nie odnosi się do osób pełniących funkcje publiczne, postępowania sądowego czy administracyjnego, jeżeli dotyczy to władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne⁴⁰. Decyzja o odmowie zawsze musi zawierać wskazanie konkretnego dobra prawnie chronionego.

Nie podlega dyskusji to, że uzyskiwanie informacji ma swoje granice. Spór dotyczy tego, gdzie i jak wyznaczyć linię graniczną. Konstytucyjne podstawy ograniczeń dostępu do informacji zmuszają do zadania pytań, jakie dobro podlega ochronie, czyje prawa i wolności uzyskują wsparcie, gdy np. rada danego miasta nie chce wydać dokumentu związanego przykładowo z gospodarowaniem pieniędzmi podatnika czy dlatego należy sprzeciwić się samowoli instytucji publicznych w obliczu usiłowania egzekwowania kontroli społecznej. Absurdem byłaby możliwość określania przez pewne instytucje publiczne jakiegokolwiek posiedzenia jako „zamknięte”, co automatycznie nadałoby wszelkim dokumentom tam powstałym walor „poufności”. To z kolei uniemożliwi opinii publicznej kontrolowanie ludzi, którym płaci się za służbę publiczną⁴¹.

Należy przypomnieć, że Prawo prasowe z 1984 roku nie normowało stosunków mediów z władzami samorządowymi; również Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku nie zawierała postanowień nakładających obowiązki informowania prasy. Doprecyzowania wymaga stosunek pojęciowy jawności obrad samorządu terytorialnego. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia dziennikarzy i ich prawa do otrzymywania i przekazywania informacji. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, który należy podzielić, iż wszystkie osoby wykonujące funkcje publiczne obarczone są obowiązkiem względem społeczeństwa, które funkcje te im powierzyło.

Opisane powyżej przypadki ukazują jednak brak kultury administracji i jej biurokratyczny charakter. Zapomina się o jej służebnym charakterze wobec obywateli. Uwidacznia się to szczególnie od strony praktycznej zdobywania

⁴⁰ Ś w i ę c k i, Ś w i ę c k i, art. cyt., s. 86.

⁴¹ 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).

informacji. Większość samorządów lokalnych nie ma rzeczników prasowych, czyli urzędników odpowiedzialnych za kontakty z mediami. W praktyce jedyną osobą udzielającą informacji jest burmistrz, którego często albo nie ma, albo nie ma czasu dla dziennikarzy. Brakuje więc pozytywnych wzorców administrowania. Praktyka Centrum Monitoringu Wolności Prasy ukazuje ogólną nieznaną przez władze samorządowe przepisów określających zasady współpracy z mediami, jak m.in. obowiązek udzielania prasie pełnych, rzetelnych i aktualnych informacji, wynikający z ustawy o dostępie do informacji publicznej, przedstawianie powodów ewentualnej odmowy udzielenia informacji, przy czym może to nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej lub innej tajemnicy chronionej ustawą – na żądanie redaktora naczelnego odmowa wraz z uzasadnieniem musi mieć formę pisemną, obowiązek udzielania odpowiedzi na krytykę prasową bez zbędnej zwłoki⁴².

Ustawa o dostępie do informacji miała być ustawą o podstawowym znaczeniu, ograniczającym rygor ustaw o ochronie danych osobowych oraz różnego rodzaju tajemnic. Jednak nie uzyskaliśmy nowej, lepszej jakości, jak podkreślają eksperci z Centrum Monitoringu Wolności Prasy⁴³. Do odmowy udostępnienia informacji stosujemy przepisy o zaskarżaniu decyzji administracyjnych⁴⁴. Stosuje się więc do niej przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że odwołanie od decyzji musi zostać rozpatrzone w ciągu 14 dni. Jednakże w wielu przypadkach możemy mieć do czynienia z beczynnością organu administracji. I tu też stosujemy przepisy k.p.a.⁴⁵

Należy również zwrócić uwagę, że roszczenie o doręczenie odmowy przysługuje redaktorowi naczelnemu (a nie dziennikarzowi). Sąd administracyjny bada jedynie legalność odmowy, a nie rozstrzyga merytorycznie⁴⁶.

⁴² A. G o s z c z y ń s k i, *Jak wójt z żurnalistą...*, „Rzeczpospolita” z 25 maja 1999 r.

⁴³ A. G o s z c z y ń s k i, A. R z e p l i ń s k i, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwiła obywatelom uzyskiwania informacji*, „Rzeczpospolita” z 9.08.2001 r.

⁴⁴ W wyroku NSA z dnia 27.06.1996 r. (ośrodek zamiejscowy w Krakowie) czytamy, iż odmowa udzielenia dziennikarzowi informacji i uzasadniona zwróceniem się przez dziennikarza do osoby nieupoważnionej do udzielania informacji stanowi naruszenie ustawowego obowiązku udzielania prasie informacji o swojej działalności. „Wokanda”, 1997, z. 4, s. 38.

⁴⁵ Ś w i ę c k i, Ś w i ę c k a, art. cyt., s. 87 n.

⁴⁶ Zob.: A. M ł y n a r s k a - S o b a c z e w s k a, *Wolność informacji w prasie*, Toruń 2003, s. 133 n.

Duże wątpliwości powstają w związku z art. 6 Prawa prasowego, tj. prawem do odpowiedzi na krytykę prasową. Jak należy traktować odmowę udzielenia odpowiedzi na taką krytykę? Wydaje się, że milczenie należy tutaj traktować jako odmowę udzielenia informacji⁴⁷.

Sądowa kontrola decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej została skrytykowana przez A. Goszczyńskiego i A. Rzeplińskiego⁴⁸. W przypadku nieudzielenia informacji przez urzędnika obywatel może dochodzić swego bądź przed sądem powszechnym, bądź przez sądem administracyjnym. Wcześniej jednak musi wyczerpać dwuinstancyjną procedurę administracyjną. Autorzy ci sugerują, że ustawodawca powinien tutaj raczej skorzystać z instytucji specjalnego rzecznika czuwającego nad obywatelskim prawem do informacji.

Dostęp środków masowego przekazu (jak i obywatela) do informacji o działalności organów państwowych, jak i do osób pełniących funkcje publiczne napotyka jeszcze nadal przeszkody, ale wiele kwestii zostało już wyjaśnionych, a napotykanne opory są przełamywane⁴⁹. Należy również zauważyć, że powodem wszelkich trudności czy konfliktów były niekiedy nadmierne obawy o naruszenie prawa do prywatności⁵⁰ bądź ochrony dostępu do informacji niejawnych. Zbytne ograniczanie dostępu do informacji prowadziłyby do kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi, jak choćby wolność wypowiedzi czy społecznej kontroli obywatelskiej nad organami państwowymi⁵¹.

Zauważyć należy, iż na użytek publiczny, w myśl prawa autorskiego, dozwolone jest rozpowszechnianie informacji w środkach masowego przekazu. Dotyczy to sprawozdań z bieżących wydarzeń, artykułów, zdjęć reporterskich, mów, wystąpień publicznych itp. Celem jest szybkie poinformowanie społec-

⁴⁷ Należy przychylić się do stanowiska Sądu Najwyższego z 12 maja 1994 r., iż „pozostawienie ministrów poza zasięgiem obowiązku reagowania na krytykę prasową ich dotyczącą jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym i nie ma uzasadnienia w przepisach. Milczenie wobec krytyki jest bowiem w istocie odmową udzielenia informacji, o której mowa w art. 4 ust. 3 i 4 prawa prasowego [...]”.

⁴⁸ G o s z c z y ń s k i, R z e p l i ń s k i, art. cyt., „Rzeczpospolita” z 9.08.2001 r.

⁴⁹ J. Ś w i ą t k i e w i c z, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (oczekiwania i rzeczywistość)*, „Państwo i Prawo”, 2004, nr 4, s. 29.

⁵⁰ Przykładem takiej decyzji była odmowa przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji udostępnienia informacji o byłych wysokich funkcjonariuszach tego Ministerstwa, gdyż nie pełnią już funkcji publicznych, więc korzystają z ochrony życia prywatnego.

⁵¹ Zob. TK, uchwała z 13.06.1994 r.

czeństwa. Cechą tej licencji prawnej (art. 25 Prawa autorskiego) jest rozpowszechnianie informacji, gdy dotyczą „aktualnych wydarzeń”, zjawisk, tj. sytuacji ważnych w danym czasie. W wyniku upływu czasu charakter aktualności nie ma zastosowania. Treść zaś rozpowszechnianych artykułów zawiera wypowiedzi polityczne, gospodarcze, religijne. Aktualność dotyczy danego artykułu (a nie tematu), który wzbudza zainteresowanie w chwili publikacji⁵².

Dziennikarze sprawują społeczną kontrolę działalności władzy państwowej, co zapewnia im instytucja prawa do informacji publicznych. Bez wątpienia jawność i przejrzystość sprawowania władzy spełnia bardzo pozytywną rolę. Przede wszystkim zapewnia obywatelom (mediom) kontrolę, zapobiegając nadużyciom władzy, w tym także takim zjawiskom, jak korupcja urzędników. Ujawnianie i nagłaśnianie może się okazać jedną ze skutecznych broni w zwalczaniu tych zjawisk.

Najczęściej intencje władzy rozmiągają się z oczekiwaniami społecznymi. Brak zaufania społeczeństwa do rządzących może wynikać z braku właściwej komunikacji z nimi. Społeczeństwo ma prawo, a przede wszystkim powinno wiedzieć o tym, co robi władza. Każda władza musi nauczyć się przede wszystkim rozumnego zdawania sprawy ze swej działalności obywatelom⁵³.

Sformułowane gwarancje wolności prasy i innych środków społecznego przekazu pozostają w ścisłej łączności z jawnością życia publicznego. Ta jawność życia jest związana z prawem obywatela do informacji o działalności organów władzy publicznej. Obecnie ustawodawstwo dotyczące dostępu do informacji publicznych jest ważnym instrumentem wprowadzenia służebnego charakteru władzy publicznej, stanowiącego istotę demokracji w jej nowoczesnym rozumieniu, a „otwartość” administracji ma służyć temu celowi⁵⁴. Jak się wydaje na efekty dostępu do informacji przyjdzie nam jeszcze poczekać. Jej wdrożenie wymaga bowiem zmian w świadomości urzędników, jak i obywateli.

⁵² K. Ś w i ę c k a, J. Ś w i ę c k i, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 66-67.

⁵³ E. Ł ę t o w s k a, *Bariera naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo”, 1996, nr 4-5, s. 68.

⁵⁴ H. I z d e b s k i, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2002, nr 4, s. 59.

BIBLIOGRAFIA

- B u d z y ń s k a I., P a w ł o w s k i B.: Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 731.
- G o s z c z y ń s k i A.: Jak wójt z żurnalistą..., „Rzeczpospolita” z 25 maja 1999 r.
- G o s z c z y ń s k i A., R z e p l i ń s k i A.: Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwiła obywatelom uzyskiwania informacji, „Rzeczpospolita” z 9.08.2001 r.
- I z d e b s k i H.: Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2002, nr 4.
- J a b ł o ń s k i M., W y g o d a K.: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wrocław 2002.
- J a s t r z ę b s k i B.: Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity, Olsztyn 2002.
- J a ś k o w s k a M.: Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002.
- K o w a l s k i J.: Dane osobowe można zamazać. Informacja publiczna w aktach postępowania administracyjnego, „Rzeczpospolita” z 31.10.2002 r.
- Ł ę s k i J.: Droga przez mękę, „Gazeta Polska” z 22.05.2002 r., nr 21.
- Ł ę t o w s k a E.: Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą, „Państwo i Prawo”, 1996, nr 4-5.
- Ł u c z a k M.: Prawo do wiedzy, „Wprost” z 28 kwietnia 2001 r.
- M i c h a ł s k i B.: Podstawowe problemy prawa prasowego, Warszawa 1998.
- M ł y n a r s k a - S o b a c z e w s k a A.: Wolność informacji w prasie, Toruń 2003.
- M r ó z M.: Publiczny dostęp do informacji rządowej, przykładowe rozwiązania: Wielka Brytania, Szwecja, USA, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 375.
- S t e f a n i c k i R.: Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego), „Państwo i Prawo”, 2004, nr 2.
- S z u b i a k o w s k i M.: Głosa do wyroku NSA z dn. 5.12.2001 r., OSP 2002, nr 6, poz. 78.
- S z u s t a k i e w i c z M.: Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej, „Jurysta”, 2002, nr 1.
- Ś w i ą t k i e w i c z J.: Konstytucyjne prawo do dobrej administracji (oczekiwania i rzeczywistość), „Państwo i Prawo”, 2004, nr 4.
- Ś w i ę c k i J. S., Ś w i ę c k a K.: Dostęp do informacji publicznej, „Roczniki Nauk Prawnych”, 2004, z. 3.
- Ś w i ę c k a K., Ś w i ę c k i J. S.: Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz, Warszawa 2004.

INFORMATION POLICY OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANS IN POLAND

S u m m a r y

Starting from the constitutional legal regulations on the right to gain information the author presents information instruments used by journalists for exercising social control of the authorities. She refers to the access to public information, comparing Polish regulations and the ones accepted in other countries. The author gives interesting examples of judicial decisions in this matter. She compares the information that is presented to the public with the legal regulations contained in the law on the copyright.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: dziennikarz, informacja, organy administracji, kontrola społeczna.

Key words: journalist, information, administration organs, social control.