

„Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji”

1. Prawo do informacji jako gwarancja jawności działań administracji.

Powszechny dostęp do zasobów informacji gromadzonych przez władze publiczne i podmioty wykonujące zadania publiczne jest niezbędny dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Możliwość uczestniczenia poszczególnych jednostek, grup, czy wręcz całego społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji lub w procesie kontrolowania poczynań władzy zależy właśnie od posiadania informacji. Jawność jest kluczowym elementem życia publicznego także dlatego, że z jednej strony wymusza i stymuluje poprawę jakości pracy administracji, wytwarza poczucie odpowiedzialności w ramach pełnionej służby, z drugiej zaś podnosi świadomość obywatelską, skłania do czynnego udziału w sprawach mających znaczenie dla ogółu i ułatwia jednostkom samorealizację. W ten sposób wpływa na „otwieranie się” władzy oraz ułatwia jej współpracę z organizacjami i podmiotami działającymi poza systemem organów władzy publicznej.

Prawo do informacji było dobrem dostępnym jedynie dla sfery rządzącej, elementem gry politycznej. Podobnie jak inne prawa człowieka, przez lata torowało sobie drogę do osiągnięcia rangi prawa podstawowego. Istotną rolę odegrały w tym procesie dokumenty, a także akty prawa międzynarodowego¹. Teraz jest ono skuteczne w różnych sytuacjach, a jego pole działania nie daje się zamknąć w ramach precyzyjnej definicji. Prawo do informacji nie jest przypisane do określonej dziedziny życia społecznego, ani związane z wybraną grupą zawodową, ale najczęściej jego funkcjonowanie postrzegamy w obszarze działalności władz publicznych. Nie bez powodu jawność, jako zasadę działania, traktujemy jako podstawowy wyznacznik procesów demokratyzacyjnych. Jak trafnie zauważa T. Górzyńska: „Dążenie do wglądu w działalność władzy, do samodzielnego działania, czy nawet współzrządzenia, spo-

¹ Mówiąc o „latach” mam na myśli okres od zakończenia II wojny światowej, kiedy to dla stworzenia nowego ładu w stosunkach międzynarodowych powojennego świata, szukano przede wszystkim solidnego oparcia, które byłoby gwarancją realizacji wytyczonych celów: współpracy, tolerancji i pokojowej koegzystencji ludzi z różnych państw. Głównym filarem, takiego uniwersalnego systemu, aprobowanego przez szeroką społeczność międzynarodową obu półkul, stały się właśnie podstawowe prawa i wolności człowieka. Zostały one potwierdzone na nowo w Karcie Narodów Zjednoczonych przyjętej, w dniu 26 czerwca 1945 r., na konferencji w San Francisco (Dz. U. z 1947 r., Nr 23, poz.90, ze zm.), a następnie sformułowane w dokumentach oraz aktach prawa międzynarodowego. Wystarczy w tym miejscu wymienić przykładowo przyjętą w Paryżu, 10 grudnia 1948 r., Powszechną Deklarację Praw Człowieka, oraz wiążące Polskę: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, ogłoszony w Dz. U. z dnia 29 grudnia 1977 r., Nr 38, poz. 167, Polska przystąpiła do Paktu 3 marca 1977 r., a także podpisaną 4 listopada 1950 r., w Rzymie, przez 10 państw Europy Zachodniej, członków Rady Europy, Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W stosunku do Polski Konwencja weszła w życie dnia 19 stycznia 1993 r. Polski tekst Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 został opublikowany w Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

wodowało podanie w wątpliwość tradycyjnego modelu administracji, którego jedną z istotnych cech był zwyczaj nieinformowania tych, którzy administrowaniu i rządzeniu byli poddani, zachowywana informacji przez władzę, w przekonaniu że wzmaga to pewność i dominację. Ten ruch ku jawności był na tyle silny, że w latach sześćdziesiątych jawność w państwach Europy Zachodniej stała się aksjomatem i świadectwem procesów reformatorskich, warunkiem dobrego i skutecznego funkcjonowania administracji, powodem zmian w stosunkach administracja-obywatel. To była odpowiedź na sprzeciw wobec arbitralnej i zamkniętej władzy, konsekwencja domagania się nowego modelu komunikowania między nią i administrowanymi. Temu służyć miał dostęp do informacji, który zapewnia warunki porozumiewania, dialogu, uczestniczenia obywateli w życiu publicznym, wspólnego decydowania o wielu sprawach.”².

Na ukształtowanie się prawa do informacji w polskim systemie prawnym miały wpływ regulacje zawarte w prawie międzynarodowym. Jednak do czasu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, (dalej nazywana Konstytucją), nie było ono przedmiotem regulacji w polskich ustawach zasadniczych⁴. Konstytucjonalizacja tego prawa była ważna, ze względu na ochronę jaką zapewnia ustawa zasadnicza. Przyjmuje się bowiem, że proklamowanie w Konstytucji prawa jednostki oznacza ochronę prawną wartości wyrażonych w normie konstytucyjnej i uznawanych za podstawowe w różnych sferach życia. Wobec supremacji ustawy zasadniczej ochrona taka wynika z całego porządku prawnego.

Prawa podstawowe są szczególnie ważnymi i społecznie doniosłymi prawami podmiotowymi w znaczeniu publicznoprawnym. Określają one pozycję jednostki wobec państwa, a miarą ich skuteczności jest egzekwowanie obowiązku ich ochrony spoczywającego na wła-

² T. Górzyńska, „Geneza i rozwój prawa do informacji” [w:] *Miscellanea iuridica*, Tom 4, Współczesne problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej, red. A. Dragoń, A. Lityński, G. Sibiga, s 127.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁴ Konstytucja PRL z 1952 r., w art. 83 ust. 1 zapewniała obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. Z przepisu tego wywodzono prawo swobodnego komunikowania się ludzi między sobą, oraz wymiany informacji i poglądów. Chociaż ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. u. Nr 84, poz. 426, ze zm.) – zwana „Małą Konstytucją” nie zmieniła w tej części regulacji konstytucyjnej, w polski system prawny przed 1997 r. była jednak wpisana swoboda poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów. Pamiętać trzeba, że obowiązywały normy prawa międzynarodowego – art. 19 Paktu i art. 10 Konwencji Europejskiej. Problem polegał na tym, że w praktyce nie wykorzystywano tego instrumentu. Trafnie charakteryzuje tę sytuację następujące stwierdzenie: „Komentatorom (mnie też) nie przyszło do głowy, że można krytycznie oceniać ustawodawstwo własnego państwa dlatego, że nie odpowiada międzynarodowemu standardowi, i to takiemu, który to państwo zobowiązało się szanować. Ot nie było „w zwyczaju” powoływać się na prawa człowieka jako czynnik oceny rodzimego prawa.”, E. Łętowska, „Debata o prawach człowieka. Strefa ochrony”, *Rzeczpospolita* z dnia 14 września 2002 r., w dodatku „Plus – minus”.

dzy publicznej. Naruszenie tego obowiązku, zarówno poprzez działanie jak i zaniechanie, powoduje uruchomienie środków prawnych pozwalających na wyeliminowanie skutków naruszenia oraz zapobieżenia takim naruszeniom w przyszłości. Środkami takimi są roszczenia procesowe oraz inne formy kontroli legalności działań władzy publicznej, aż do kontroli konstytucyjności stanowionego przez nią prawa. Prawo podmiotowe wynika zawsze z określającego go przepisu prawnego, tj. z prawa w sensie przedmiotowym⁵.

Regulacja konstytucyjna prawa do informacji jest mało przejrzysta, bo zawarta w aż czterech przepisach konstytucyjnych:

- w art. 51 regulującym zasady pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o osobach,
- w art. 54 gwarantującym ochronę pozyskiwania i rozpowszechniania informacji w jak najszerszym zakresie,
- w art. 61 określającym prawo do uzyskiwania informacji (z dostępem do dokumentów włącznie) o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa,
- w art. 74 dotyczącym prawa dostępu do informacji o środowisku.

W związku z taką regulacją, w literaturze⁶ stawiana jest nawet teza o „wielości praw do informacji”. Moim zdaniem, ustrojodawcy chodziło jednak o przyjęcie szerokiej koncepcji

⁵ Por. Z. Kędzia, „Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)”, *Państwo i Prawo* z 1989 r., Nr 3, s. 30 - 35. Z. Kędzia proponuje następującą definicję praw obywatelskich, jako spozytywizowanych praw człowieka: „Prawo obywatelskie jest nazwą dla zjawiska normatywnie złożonego. W sensie podmiotowym oznacza ono sytuację prawną jednostki w zasadzie wobec państwa, lecz także wobec podmiotów zobowiązanych przez ustawę do realizacji praw obywatelskich. Sytuacja ta, na którą składa się zespół funkcjonalnie powiązanych wolności, uprawnień i kompetencji odnosi się do wartości, których poszanowanie ma podstawowe znaczenie dla życia jednostki, jej godności i rozwoju, a tym samym dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Prawa obywatelskie mają charakter powszechny, nie ulegają przedawnieniu, można z nich nie korzystać, lecz nie można się ich zrzec przez oświadczenie woli. Podmiotem prawa obywatelskiego jest w zasadzie każda jednostka, nie tylko obywatel, znajdująca się pod jurysdykcją danego państwa (ponadto prawa obywatelskie przysługują osobom prawnym stosownie do ich natury). Prawo obywatelskie w sensie przedmiotowym oznacza natomiast normę prawną wyznaczającą ową sytuację prawną jednostki oraz poddającą ochronie w całym porządku prawnym wartość, której sytuacja ta służy. Ze względu na ich funkcje prawa obywatelskie mają (w każdym razie powinny mieć) rangę konstytucyjną. Ich poszanowanie powinno być zagwarantowane m.in. odpowiednimi procedurami, pośród których szczególnie ważna rola przypada skardze konstytucyjnej.”. Patrz też A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, „Zarys teorii państwa i prawa”, Warszawa 1992, s.153 oraz L. Garlicki, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.” Tom III, Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3.

⁶ K. Tarnaacka, „Prawo do informacji w Polsce”, *Państwo i Prawo* z 2003 r., Nr 5, s. 75.

prawa do informacji, a jego rozproszenie w kilku przepisach miało na celu podkreślenie, jak istotne znaczenie ma to prawo w różnych dziedzinach życia.

W kontekście realizacji zasady jawności życia publicznego, największe znaczenie ma prawo dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu władz publicznych. Różne formy aktywności, podobnie jak wszelkie przejawy zaniechania podmiotów publicznych, powinny być obserwowane, a gdy istnieje taka potrzeba, poddawane krytyce na forum publicznym. „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”⁷ idea ta może być realizowana przy założeniu, że udział obywateli w sprawowaniu władzy jest świadomy i oparty na rzetelnej wiedzy o sprawach publicznych⁸.

Przemiany ustrojowe w Polsce przyniosły stopniowe eliminowanie obszarów dyskrecjonalnego działania władz publicznych. Należy przypomnieć tu wprowadzenie zasady jawności finansów publicznych przyjętej w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁹; jawności posiedzeń Sejmu i Senatu wyrażonej w ich regulaminach¹⁰, jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego¹¹, dostępu do informacji o wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, dostępu do informacji o udzielanych zamówieniach publicznych, do informacji związanych z ochroną środowiska i inne. Mimo iż norma konstytucyjna odnosząca się do udostępniania informacji o działaniach władz publicznych była uznawana w orzecznictwie i doktrynie za samowykonalną¹², to jednak, dla właściwej realizacji konstytucyjnego prawa do informacji, potrzebna była regulacja ustawowa, określająca w sposób szczegółowy zasady i tryb udostępniania informacji. Taką ustawą jest właśnie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³ - zwana dalej u.d.i.p.

Doświadczenia z ostatnich lat, w tym doświadczenia ze stosowania u.d.i.p. pokazały, że zwiększenie jawności zmniejsza wyalienowanie jednostki i pozwala budować więzi zaufania do państwa nawet jeśli niektóre jego instytucje nie cieszą się wysokim prestiżem. Ten

⁷ Cytat z Rozdziału V. Konstytucji 3 maja 1791 r., zatytułowanego „Rząd, czyli oznaczenie władz publicznych”. Tekst dostępny na stronie www.polonica.net/Konstytucja_3Maja1791.

⁸ E. Jarzęcka-Siwik, „Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)”, *Kontrola Państwowa* z 2002 r., Nr 1, s. 22.

⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, ze zm.

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Z 2002 r., Nr 23, poz. 398, ze zm.). Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r., Nr 54, poz. 741, ze zm.).

¹¹ Patrz art. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.); art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.); art. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.).

¹² Wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 717/01, opubl. *Wokanda* z 2002, Nr 7-8, s. 68.

¹³ Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

kierunek zmian wydaje się być nieodwracalnym, choć może nie zawsze i nie przez wszystkich akceptowanym. Obok wskazywania negatywnych zjawisk i krytykowania błędnych decyzji przedstawicieli władz publicznych pojawiają się również pozytywne komentarze dotyczące stosowania prawa do informacji w praktyce. Z mojej praktyki wynika, że było wiele pozytywnych reakcji na żądanie udostępnienia informacji, choć to właśnie te negatywne były nagłaśniane¹⁴. Spostrzeżenie takie zdaje się potwierdzać praktyka Rzecznika Praw Obywatelskich. W informacji na temat przestrzegania prawa przez administrację lokalną wskazano, że w 2003 r. do RPO wpłynęło znacznie mniej, niż w latach poprzednich, skarg dotyczących stosowania prawa do informacji¹⁵. Warto dodać, że także Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania administracji samorządowej i rządowej województwa podlaskiego związane z wdrożeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁶. Podstawową sprawą przy realizacji zasady jawności jest więc to, aby decyzje o udostępnianiu informacji podejmować rozsądnie, oczywiście na podstawie i w granicach prawa, ale bez kreowania dodatkowych barier i nadmiernych trudności.

2. Przejrzystość działań administracji.

W debatach o funkcjonowaniu władz publicznych mówi się często o poprawie „jakości rządzenia”. W gruncie rzeczy oznacza to stanowanie dobrego prawa, właściwe jego stosowanie, wdrażanie odpowiednich procedur załatwiania spraw oraz usprawnienie organizacji aparatu wspomagającego organy władzy publicznej. Rzeczą oczywistą jest, że taki modelowy system będzie prawidłowo funkcjonował tylko wtedy, gdy obsługiwać go będzie apolityczna i profesjonalna kadra urzędników. Przy tworzeniu systemu sprawnego zarządzania i dobrej administracji spełnienie tych wszystkich warunków jest konieczne, ale nie wystarczające. Niezbędna jest jeszcze jawność i przejrzystość działania.

Rodzi się pytanie o desygnaty tych pojęć, gdyż często są one traktowane synonimicznie. Najprościej można powiedzieć, że to co przejrzyste musi być jawne, ale nie zawsze to co jawne jest przejrzyste. O ile jawność pozwala na stwierdzenie, czy pewne okoliczności, zdarzenia lub rozstrzygnięcia miały miejsce, o tyle przejrzystość pozwala stwierdzić w jaki sposób do tego doszło, czyli poznać mechanizm, który spowodował zaistnienie określonego

¹⁴ E. Jarzęcka-Siwik, Brakuje wiedzy i dobrych chęci, Rzeczpospolita z dnia 3 września 2003 r., s. C3.

¹⁵ Patrz, K. Milart-Szostak, „Przestrzeganie prawa przez administrację lokalną w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich”, Samorząd Terytorialny Nr 12/2004, s. 53.

¹⁶ Patrz Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej w województwie podlaskim, Nr 160/ 2004, wrzesień 2004, www.bip.nik.gov.pl

związku przyczynowo-skutkowego¹⁷. **System przejrzysty zatem, to taki, który pozwala zobaczyć, zbadać i zrozumieć przyczyny oraz mechanizmy działania.**

Zobaczyć można administrację „otwartą”. Koncepcję „otwartej”, administracji wypełnia realizacja dostępu do informacji o jej działaniach, dostępu do informacji o prawie oraz dostępu do dokumentów dotyczących spraw publicznych. Funkcjonalność reguł, którym podlegają urzędnicy musi uwzględniać pozycję „interesanta”, który powinien być postrzegany podmiotowo i powinien być traktowany jak partner, a nie zło konieczne. Coraz częściej mówi się przecież o służebnej roli władzy, wręcz o świadczeniu usług przez administrację¹⁸. Ta „widoczność”, w odniesieniu do działania administracji, oznacza też czytelne sformułowanie właściwości poszczególnych urzędów i ich jednostek organizacyjnych, zakresu obowiązków poszczególnych urzędników oraz procedur stosowanych w poszczególnych sprawach. Reguły ustalone w przepisach prawnych wiążą uczestników postępowania, wyznaczają im czytelne role, dyscyplinują ich i określają środki prawne, którymi mogą się posługiwać. Sprzyja to racjonalności i skuteczności w załatwianiu spraw. Słusznie wskazuje się, że „Procedury zawsze porządkują określoną działalność, wprowadzają do niej ład i przejrzystość”¹⁹.

Działalność przy otwartej kurtynie pozwala zbadać i rozpoznać powody (przesłanki), dla których podejmowane są określone czynności, ustalić czytelne kryteria podejmowania decyzji oraz związanej z tym odpowiedzialności. Osoby rozpoznające sprawę, a także podejmujące określone rozstrzygnięcia nie mogą działać anonimowo i według własnego uznania. Ta cecha przejrzystości wymusza ograniczenie „dowolności” władzy wykonawczej, wpływa na rozbudzenie odpowiedzialności i jest remedium na przewlekłość postępowania, która jest

¹⁷ M. Bartkowi, „Problem przejrzystości w administracji publicznej na tle konfliktu ról społecznych”, Rubikon Nr 1/1998. /www.venus.ci.uw.edu.pl/. Autor w następujący sposób obrazowo przedstawia zagadnienie transparentności, które porównuje z relacją, występującą między pacjentem a lekarzem. "Przejrzystość" pacjenta polega na tym, iż lekarz może "wejść - zagłębić - zbadać" jego ciało (dostępność), dzięki temu może następnie "zobaczyć - rozpoznać" przyczyny choroby (zauważalność-widoczność), a kolejny etap, czyli "zobaczenie - ogarnięcie" (jasność), stanowić będzie podstawę wiedzy o źródłach choroby. W końcu lekarz uświadomi sobie na czym polega zły stan pacjenta, wyciągając zarazem odpowiednie wnioski (zrozumienie)."

¹⁸ Patrz H. Izdebski, „Prawie wszystko jawne”, Rzeczpospolita 29.10.2001r. Autor stwierdza: „Jedną z zasad działania organów władz publicznych, w tym administracji publicznej było traktowanie wszystkiego, co robi administracja, z wyjątkiem jej prawnych produktów zewnętrznych, jako niedostępnych dla obywatela „rzeczy wewnętrznych” (res interna). Ta „zamkniętość odpowiadała rozumieniu podstawowego celu administracji publicznej jako wykonywania czy służenia wykonywaniu imperium państwowego, a zatem działania w ramach i na rzecz suwerenności państwa. Tak też cel administracji był rozumiany we wszystkich doktrynach, które zakładały dominację władzy i nad społeczeństwem i nad jego członkami, w tym oczywiście w doktrynach totalitarnych. Otwartość natomiast łączy się w naturalny sposób z przekonaniem o służebności nie tylko władzy publicznej w ogóle (bo tu można mieć do czynienia z nazbyt wysokim poziomem abstrakcji), ale i wobec społeczeństwa i jego części składanych. Ustawodawstwo o dostępie do informacji publicznych jest zatem ważnym instrumentem wprowadzania służebnego charakteru władzy publicznej, stanowiącego istotę demokracji w jej nowoczesnym rozumieniu.”

¹⁹ J. Jagielski, „Z problematyki procedur kontrolnych”, Kontrola Państwowa Nr 1 z 2002 r., s. 7.

często wynikiem braku dyscypliny procesowej. Personalizuje ona również popełniane błędy i ujawnia brak fachowości.

Zrozumienie przyczyn oraz mechanizmów działania może sprzyjać akceptowaniu motywów i skutków podejmowanych rozstrzygnięć, albo też ułatwiać postawienie diagnozy, gdzie i dlaczego został popełniony błąd. W tym drugim przypadku, ułatwione jest podjęcie środków naprawczych oraz wdrożenie mechanizmów mogących zapobiegać powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości. Dla realizacji tej cechy i uznania systemu za przejrzysty niezbędnym jest, aby decyzje administracyjne były w sposób przekonujący uzasadniane, a motywy działania podawane do publicznej wiadomości.

Przejrzystość systemu funkcjonowania administracji powinna wynikać z regulacji prawnych i zasad etycznego postępowania. Stosowanie się przez wszystkie ogniwa tego systemu do norm prawnych i etycznych automatycznie wymusi przestrzeganie zasad: bezstronności, obiektywizmu, odpowiedzialności i uczciwości działania, czyli tych, które cechują działania profesjonalistów. Ideałem byłoby, gdyby ukształtowane zostały również właściwe zwyczaje i wzorce postępowania.

Bez przejrzystości nie może być mowy o skutecznej kontroli nad działaniem administracji. Z tego punktu widzenia system organizacyjny państwa będzie dysfunkcyjny, niezdolny do eliminowania sytuacji wskazujących na możliwość wystąpienia konfliktu interesów, poprawienia metod pracy, sprawowania efektywnego nadzoru. Jest więc ona postrzegana także jako cel polityczny. Nie może zatem dziwić, że kwestia jawności i otwartości w działaniu administracji jest istotna dla procesów integracyjnych²⁰.

Standardem w państwach członkowskich, jak i w instytucjach Unii Europejskiej, powinno być zagwarantowanie każdemu prawa do informacji. Z realizacją tego prawa wiąże się wypracowanie zasad „dobrej praktyki administracyjnej”. Prawo do dobrej administracji najpierw zostało sformułowane w **Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej**²¹ proklamowanej przez Parlament Europejski, Radę UE i Komisję w dniu 7 grudnia 2000 r., w Nicei. Treść tego dokumentu została następnie została inkorporowana do **Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy**²² (zwanego dalej Traktatem konstytucyjnym).

²⁰ Isabel Corte-Real, Administracja publiczna a Unia Europejska, Służba Cywilna Jesień –Zima 2000/2001 www.usc.gov.pl

²¹ Dz. Urz. WE, C 364. Patrz też F. Jasiński, „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej”, Dom wydawniczy ABC, s. 319.

²² Jest to część II Traktatu konstytucyjnego. Został on opublikowany w Dz. Urz. WE z 16 grudnia 2004 r., C 310. Tekst dostępny też na stronie www.europa.eu.int

W celu realizacji prawa do dobrej administracji Parlament Europejski zalecił w 2001 r. stosowanie w instytucjach unijnych Kodeksu Dobrej Administracji (dalej – KDA). Można go traktować jako zbiór standardów przydatnych do oceny funkcjonowania administracji. Jednym z nich jest jawność i przejrzystość procesów decyzyjnych²³. Podstawową sprawą jest tu udostępnianie, osobom zainteresowanym daną sprawą, informacji o przebiegu tej sprawy. Zgodnie z art. 25 KDA instytucje wspólnotowe są obowiązane do prowadzenia stosownych rejestrów przekazanych dokumentów w poczcie przychodzącej i wychodzącej. Umożliwia to sprawdzenie jakie dokumenty są w posiadaniu danej instytucji i mogą być przez nią udostępniane. Przekazywana informacja powinna być jasna i zrozumiała (art. 22 KDA), a udostępnianie publicznych dokumentów musi odbywać się w oparciu o regulacje²⁴ obowiązujące instytucje unijne (23 KDA). Odmowa udostępnienia informacji oraz odmowa udostępnienia dokumentu muszą wskazywać „indywidualną argumentację” podjętej decyzji i w każdej takiej decyzji „należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji.”²⁵.

Postanowienia KDA mają charakter zaleceń i nie są prawnie wiążące. Jednak takie właśnie zasady mogą stać się obowiązującym prawem po ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego. Zgodnie bowiem z art. I-50 Traktatu konstytucyjnego, w celu wspierania dobrego rządzenia z udziałem społeczeństwa, wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE muszą stosować w swym działaniu zasadę otwartości najszerzej jak to możliwe, a ograniczenia w dostępie do dokumentów określi ustawa europejska. W art. II-101 jest mowa o prawie do dobrej administracji, które obejmuje bezstronne i sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, obowiązek administracji uzasadniania swych decyzji, a także prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, do dostępu do akt jej sprawy (z koniecznymi ograniczeniami wynikającymi z chronionych tajemnic) i domagania się od UE naprawienia szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

3. Konstytucyjne i ustawowe przesłanki ograniczenia jawności.

Jawność czasem może, a czasem musi być wyłączona. Nie jest ona wartością bezwzględną i w zależności od konkretnej sytuacji, raz ważniejsza będzie wolność informacyjna, a innym razem wzgląd na ochronę innego prawa, które może być zagrożone właśnie w wyniku udostępnienia określonych danych. Ograniczenia praw i wolności wprowadzane są w róż-

²³ J. Świątkiewicz, „Europejski Kodeks Dobrej Administracji”, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa, maj 2002, s. 10.

²⁴ Patrz m. in., E. Jarzęcka-Siwik, „Prawo do informacji i jego ograniczenia w porządku prawnym unii europejskiej”, Kontrola Państwowa 2004 r., Nr 3.

²⁵ J. Świątkiewicz, „Europejski Kodeks ...”, op. cit., s. 9.

nych systemach prawnych i w różnych - ze względu na rangę - aktach normatywnych (konstytucja, umowa międzynarodowa, ustawa). Konieczność taka wynika głównie z faktu, że poszczególne prawa są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Problem jednak jest bardzo skomplikowany bo w rzeczywistości dotyczy właściwego wyważenia kolidujących ze sobą praw. Kolizję tę w części pozwalają wyeliminować klauzule ograniczające stosowanie prawa do informacji, w pozostałym zakresie dla wykładni norm prawnych niezwykle pomocne są poglądy judykatury i doktryny.

Ogólna klauzula ograniczająca odnosząca się do wszystkich konstytucyjnych praw została zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

Oznacza to, iż prawo do informacji może być ograniczone tylko przy łącznym zachowaniu następujących zasad: ustawowej regulacji, proporcjonalności, zachowania istoty ograniczanego prawa, oraz realizacji wartości uzasadniających te ograniczenia.

Wymóg ustawowej regulacji jest uzasadniony prymatem ustawy w systemie źródeł prawa oraz tym, że ustanowione ograniczenia będą efektem realizacji kompetencji ustawodawcy²⁶, a nie żadnego innego organu. Wiąże się z tym oczywiście problem dotyczący rozdzielenia materii pomiędzy ustawę i rozporządzenia, który można sprowadzić do pytania, jak szczegółowo ograniczenia muszą być regulowane w ustawie. Ze względu na wykonawczy cel rozporządzenia należy przyjąć, że będzie ono miało wyłącznie subsydiarny charakter wobec regulacji ustawowej, zatem omawiana materia ustawowa w zakresie szczegółowym, obejmującym np. kwestie techniczne i organizacyjne, może być w nim uregulowana. **Analiza aktów normatywnych dotyczących ograniczeń jawności uprawnia do postawienia tezy, iż zagrożenie dla swobodnego pozyskiwania i rozpowszechniania informacji nie wynika z braku ustawowego unormowania, lecz z jego nadmiernego rozproszenia, co w konsekwencji powoduje rozchwianie systemu prawnego w zakresie prawa do informacji.** Wystarczy wskazać, że rodzajów tajemnic ustawowo chronionych stanowiących barierę jawności

²⁶ Patrz, orzeczenie TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, opubl. OTK ZU z 1998 r., Nr 4, poz. 46, s. 252., oraz wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P.11/99, opubl. OTK ZU Nr 1 z 2000 r., poz. 3, s. 43. Także wyrok TK z dnia 19 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, opubl. w OTK ZU Nr 7 poz. 156.

jest ponad 40²⁷. Do tego trzeba dodać, że zasady dostępu do dokumentów i tryb udzielania informacji są regulowane w różny sposób w wielu ustawach. Przy tym, brak jest niestety czytelnych reguł kolizyjnych pomiędzy tymi regulacjami. Nie pozostaje bez znaczenia i to, że w wielu przepisach ustawodawca posługuje się pojęciami nieostrymi, które powodują trudności interpretacyjne. Stwarza to rzecz jasna możliwość nadużyć, które nie tylko będą naruszać prawo jednostki, ale wręcz prowadzić do jego zniweczenia. Dla uniknięcia tego niebezpieczeństwa ważną rzeczą jest, aby interpretacja przesłanek ograniczających prawo podstawowe była interpretacją ścieśniającą.

Ograniczenia muszą być „proporcjonalne” tzn. adekwatne do celu, któremu mają służyć oraz niezbędne z punktu widzenia społeczeństwa demokratycznego. Mówiąc inaczej chodzi o wykazanie, że „stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki znajduje uzasadnienie w randze promowanego interesu publicznego”²⁸. Dla realizacji zasady proporcjonalności podstawową rzeczą jest ustalenie systemu wartości, które podlegają ochronie oraz racjonalny dobór środków tej ochrony. Racjonalizm ten sprowadza się do doboru środków, które są niezbędne i wystarczające. Przy ograniczaniu dostępu do informacji, problem dotyczy – moim zdaniem – odpowiedniego doboru środków koniecznych dla realizacji zasady proporcjonalności. Można wskazać, iż przy wprowadzeniu ograniczeń dostępu do informacji pominięto takie instrumenty, które pozwalałyby na racjonalne stosowanie tych ograniczeń. Brak jest na przykład regulacji, która pozwalałaby z urzędu uwzględniać, że informacja została ujawniona i dalsza jej ochrona jest tylko fikcją. Podobnie, nie ma regulacji prawnej, która bez zgody dysponenta tajemnicy, czy też osoby uprawnionej do zmiany klauzuli tajności, pozostawiałaby optymalny margines swobody do uznania, czy mimo wyłączenia jawności informacji, nie należałoby jej ujawnić, gdy przemawiają za tym ważne powody. Uważam, że taki właśnie „test szkody” powinien być podstawowym instrumentem i dyrektywą racjonalnego stosowania ograniczeń²⁹. W literaturze wskazuje się, iż „Podczas przekazywania informacji gromadzonej przez organy administracji, zarówno wewnątrz tego organu jak i na zewnątrz, czynność ta musi być dokonana w ramach określonego porządku prawnego i cechować się obiektywnością. Administracja powinna powstrzymać się od takich działań, które

²⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, „Dostęp do informacji i jego granice”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 186-187.

²⁸ L. Garlicki, „Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)”, Państwo i Prawo z 2001 r., Nr 10, s. 18.

²⁹ O „teście szkody” mowa jest w przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy, w dniu 21 lutego 2002 r., Rekomendacji Rec(2002)2 dla krajów członkowskich w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych (niepublikowana) oraz w Rozporządzeniu Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, opublikowanym w Dz. Urz. WE z 31 maja 2001 r., L 145, s. 43-48.

mogą stanowić zagrożenie dla interesów jednostki, a nie są środkami do osiągnięcia celów określonych w przepisach prawnych.”³⁰. Prezentowany przeze mnie pogląd koresponduje z przytoczonym twierdzeniem zwłaszcza, że tajność zawsze była odbierana przez społeczeństwo nieufnie, a informacje niedostępne powodowały negatywne emocje i skojarzenia.

Kolejnym warunkiem dopuszczalności ograniczeń, zapisanym w Konstytucji, jest obowiązek zachowania „istoty wolności i praw”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, koncepcja „istoty” praw „opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”³¹. Przykładem naruszenia zasady zachowania istoty prawa do informacji było funkcjonowanie cenzury prewencyjnej środków masowego przekazu. Można zastanawiać się, czy sumy tajemnic ustawowo chronionych wprowadzonych do systemu prawnego nie należałoby również potraktować w tych kategoriach.

Ograniczenia prawa do informacji są uzasadnione, gdy zostały wprowadzone dla realizacji ściśle określonych wartości. Podstawowy katalog tych wartości znajduje się w art. 31 ust. 3 Konstytucji i obejmuje: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie, moralność publiczną oraz wolności i prawa innych osób. Poza wymienionymi, mogą być jeszcze inne wartości uznawane jako przesłanki ograniczenia praw podstawowych. Muszą być one jednak wyraźnie sprecyzowane w przepisie konstytucyjnym, który będzie obok art. 31 ust. 3, wzorcem dla kontroli konstytucyjności konkretnej regulacji. Takie dodatkowe klauzule limitujące prawo do informacji znajdują się w art. 51 ust. 3 i 5, art. 54 ust. 2, art. 61 ust. 3 i 4 oraz art. 81 Konstytucji. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na ich szczegółową analizę. W tym miejscu wystarczy wskazać, iż art. 61 ust. 3 Konstytucji, w stosunku do klauzuli ogólnej, wskazuje dodatkowo na prawa podmiotów gospodarczych oraz ważny interes gospodarczy państwa, jako wartości uzasadniające możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Tryb i zasady udostępniania informacji publicznych przez administrację publiczną zostały uregulowane w u.d.i.p. Analiza przepisów u.d.i.p. wskazuje, że w praktyce istnieją znaczne możliwości ogranicza jawności działania administracji. Chodzi głównie o klauzulę

³⁰ J. Jagielski, K. Rączka, „Komentarz do ustawy o służbie cywilnej”, Warszawa 2001.

³¹ Orzeczenie TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, opubl. w OTK-A z 2002 r., Nr 2 s. 18 (Lex 54052).

subsydiarności i nieprecyzyjne sformułowania, które mogą być doskonałym argumentem dla ukrywania informacji. Pomijając kwestie złej woli urzędników przy udostępnianiu informacji, zdarza się, iż odmowa wynika stąd, że zobowiązany nie wie, czy wolno mu udostępnić żadaną informację, gdyż regulacja prawna nie jest wystarczająco zrozumiała.

Podstawowym problemem u.d.i.p. jest używana w niej, niejasna terminologia. Wątpliwości interpretacyjne budzi definicja „informacji publicznej”, w tym informacji aktualnej i informacji przetworzonej, a także definicja „dokumentu urzędowego” oraz zamienne używanie pojęć: funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną. Określenie desygnatów tych pojęć ma podstawowe znaczenie dla zakresu stosowania u.d.i.p., a co za tym idzie, także dla zakresu ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej. Szczególną rolę przy wykładni tych pojęć odgrywa orzecznictwo.

Warto zatem wskazać kilka przykładów, kiedy to judykatura zmuszona była wyjaśniać jak należy rozumieć niektóre rodzaje informacji publicznych, umieszczonych w otwartym katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

1. Informacją publiczną są „zamierzenia” władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej. Chodzi tu przede wszystkim o różne plany i programy. Powstaje pytanie na jakim etapie można te informacje udostępniać, czy chodzi już o wstępną fazę przygotowywania określonego planu? W wyroku NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70/02. Sąd stwierdził, iż „Działania planistyczne, które podlegają ustawie o dostępie do informacji publicznej, stanowią pewne akty woli przedstawione w uchwalonych wcześniej programach. Nie dotyczą one zamierzeń odnoszących się do wszelkich przyszłych działań organu.”³².
2. Domagając się informacji o „zamierzeniach” władzy publicznej nie można kwestionować podjętych w toku postępowania rozstrzygnięć. NSA w wyroku z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt II SAB 180/02, stwierdził, że „nie mają charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej, jak żądania wyjaśnienia treści aktów, polemika z dokonanymi ustaleniami. Mogą być one rozpatrywane jako wnioski o wyjaśnienie treści decyzji, jej kwestionowanie w formie wznowienia postępowania itp.”³³.
3. Umowa cywilnoprawna, którą zawiera podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, podlega udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p., chyba że

³² Patrz, Wokanda z 2002 r., Nr 11, s. 31.

³³ M. Jaśkowska, „Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego”, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2002, op. cit., s. 35, oraz powołane tam wyroki NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 56-57/02 i z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. akt II SAB 151/02.

zachodzą okoliczności wyłączające możliwość udostępnienia takiej informacji ze względu na ochronę tajemnicy ustawowej³⁴.

4. Informacją udostępnianą w trybie u.d.i.p. jest Polska Norma – jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. II SA 837/03.
5. Informacje o postępowaniach karnych przeciwko pracownikom samorządowym są informacją publiczną, do której udzielania są zobowiązane organy władzy publicznej³⁵.
6. Część dokumentu, o ile stanowi informację publiczną, powinna zostać udostępniona. Ciekawy *casus* był przedmiotem rozpoznania przez NSA w sprawie II SAB 137-138/03. W orzeczeniu z dnia 12 września 2003 r., za informację publiczną Sąd uznał pieczęć i podpis ministra. Stwierdził, że przecież pieczęć i podpis "figurują m.in. na dokumentach urzędowych, które są w całości taką informacją". Jednocześnie Sąd wskazał, iż "nie oznacza to, że można domagać się ich udostępnienia w każdej formie np. podpisu *in blanco* czy pieczętki przy płycie CD. Mogą temu bowiem stanąć na przeszkodzie inne przepisy lub względy techniczne. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi jednak powiadomić pisemnie, że nie może zrealizować wniosku w żądanej formie i wskazać inną. Można np. pokazać pieczęć i podpis jako element dokumentu urzędowego po zasłonięciu jego pozostałej części."³⁶.

Wiele problemów interpretacyjnych stwarza pojęcie „informacji przetworzonej”³⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej obejmuje, między innymi, uprawnienie do **uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego**. Wprowadzono tu jak widać szczególną przesłankę udostępniania informacji, która może skutecznie chronić przed dociekliwymi petentami, domagającymi się informacji „w nadmiarze”. Podmioty zobowiązane, nie zainteresowane udostępnieniem informacji, chętnie uciekają się do instytucji „informacji przetworzonej”. Przed udzieleniem odpowiedzi podmiot zobowiązany sprawdzi bowiem, czy udostępnienie informacji określonych we wniosku jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego". Oczywiście ocena tej okoliczności należy do podmiotu dysponującego informacją, a zatem załatwienie sprawy będzie miało charakter uznaniowy.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3604/02, opubl. LEX nr 78065.

³⁵ D. Frey, „Urzednicy objęci ustawą”, Rzeczpospolita z 9 lipca 2003 r.

³⁶ Cytuję za: D. Frey, „Pieczęć i podpis ministra informacją publiczną. Precedensowe orzeczenia NSA”, Rzeczpospolita z dnia 15 września 2003 r. Teza orzeczenia również opubl. w Lex Nr 80233.

³⁷ Patrz, E. Jarzęcka-Siwik, „Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej”, Przegląd Sądowy z 2004 r., Nr 7-8, s. 151-161

W art. 1 ust. 2 u.d.i.p., została wyrażona zasada subsydiarności jej przepisów. Subsidiarność oznacza tu, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, które ustalają odrębne zasady i tryb dostępu do określonych informacji, należących do kategorii informacji publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że inna niż u.d.i.p. podstawa prawna udostępniania informacji publicznych nie ma wpływu na zmianę rodzaju informacji. Jeżeli więc spełnione są elementy ustawowej definicji, to w dalszym ciągu mamy do czynienia z informacją publiczną tyle tylko, że nie podlegającą udostępnieniu na zasadach opisanych w u.d.i.p.. W większości przypadków ograniczenia dostępu do informacji publicznych będą dotyczyły informacji chronionych ustawową tajemnicą. Sama u.d.i.p. odwołuje się do przepisów o ochronie informacji niejawnych, prywatności, tajemnicy przedsiębiorcy oraz tajemnicy skarbowej i statystycznej, ale liczne obowiązki informacyjne administracji zostały uregulowane także w innych aktach normatywnych.

Warto tu podkreślić, że w wyroku NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03, Sąd stwierdził, iż w razie wątpliwości czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą należy, respektując zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej, interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji³⁸.

4. Obowiązki informacyjne administracji.

Zakres możliwych działań administracji jest szeroki. Należą do niego czynności prawne oraz materialno–techniczne podejmowane, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i w relacji organ – podmiot zainteresowany daną sprawą. Zgodnie z zasadą praworządności organy administracji publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Zatem, wszystkie wykonywane czynności prawne i materialno-techniczne muszą mieć określoną podstawę prawną.

Do czynności prawnych zalicza się wydawanie aktów administracyjnych (np. decyzji), aktów normatywnych (np. rozporządzenia, regulaminy) oraz czynności z zakresu prawa cywilnego (np. umowy). Czynności te polegają na oświadczeniu woli przez organ administracji w celu wywołania określonych skutków prawnych, a więc w celu powstania, zmiany bądź zniesienia stosunków prawnych. Podstawową formą działania jest oczywiście wydawanie indywidualnych aktów prawnych w postępowaniu administracyjnym.

³⁸ Monitor Prawniczy z 2003 r., Nr 17, s. 770. Taki sam pogląd wyrażono w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2002 r. sygn. akt SKO 4541/1/02, gdzie stwierdzono: „Przyjęcie więc, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 ustawy, nie jest informacją publiczną jest niedopuszczalne. W takim wypadku podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien zastosować ogólne zasady zawarte w art. 1 - art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a przede wszystkim zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej (a więc przyjąć, że wątpliwości w zakwalifikowaniu

Czynności materialno-techniczne nie wywołują określonego prawem skutku, ale rzecz jasna wpływają na sytuację podmiotu, którego dotyczą. Mogą być podejmowane w różnych sytuacjach, a ich forma nie jest ściśle określona. Przykładowo można wskazać, że do takich czynności będzie należało planowanie, analizowanie, gospodarowanie, ocenianie, a także organizowanie. Wypełnianie obowiązków informacyjnych również należy do kategorii czynności materialno-technicznych i dotyczy całego zakresu działalności, z zastrzeżeniem koniecznych ograniczeń, o których wyżej wspominałam. Ponieważ każdemu przysługuje podmiotowe prawo do informacji trzeba stwierdzić, że obejmuje ono wszystkie podejmowane przez administrację publiczną działania. Odrębną sprawą jest tylko uregulowanie zasad i trybu udostępniania niektórych informacji. Zawsze jednak przekazanie informacji jest oświadczeniem wiedzy³⁹.

4.1. Dostęp do informacji zebranych w postępowaniu administracyjnym.

Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje stronie uprawnienie do zapoznania się z materiałami zgromadzonymi w aktach sprawy, a zatem i prawo do informacji o przebiegu postępowania. Z przepisu art. 9 k.p.a. wynika ogólna zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom oraz uczestnikom postępowania. Uzupełnieniem jej jest regulacja zawarta w art. 73 i art. 74 k.p.a., która dotyczy przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów, jak i uwierzytelniania sporządzonych odpisów lub wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów. Powołane przepisy ustanawiają zasadę tzw. względnej (albo wewnętrznej) jawności akt sprawy administracyjnej. Z punktu widzenia strony lub innego uczestnika postępowania jest to jedno z podstawowych praw. Zabezpiecza ono realną możliwość brania czynnego udziału w całym postępowaniu⁴⁰.

Nie ma ograniczeń, co do techniki utrwalania przez stronę lub uczestnika postępowania, na własny użytek, wiadomości zawartych w aktach. Można przy tym wykorzystać różne sposoby powielania dokumentów. Warto jednak podkreślić, że strona nie może żądać aby np. kserokopie wykonał i dostarczył sam organ administracji, bo nie ma on takiego obowiązku. Zostały tu „wyraźnie rozgraniczone obowiązki organu administracji (umożliwienie przeglądania akt i sporządzania z nich notatek i odpisów) i uprawnienia strony (do przeglądania akt i sporządzania z nich notatek i odpisów)⁴¹. Uzyskiwanie uwierzytelnionych odpisów, a także

żądania z 2 stycznia 2002 r. należy interpretować na korzyść podmiotu wykonującego prawo do informacji publicznej).”

³⁹ W. Taras, „Informowanie obywateli przez administrację”, Wrocław-Warszawa-Kraków, 1992, s. 21.

⁴⁰ Por. np. wyrok NSA z 11 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 1023/98, opubl. LEX nr 47267.

⁴¹ Patrz wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., sygn. akt II SA 2580/00, opubl. Wokanda z 2002 r., Nr 1, s. 27.

kserokopii lub wydruków komputerowych, pozostaje pod kontrolą organu administracyjnego, ponieważ powstają wtedy nowe dokumenty, które mogą być wykorzystane poza prowadzonym postępowaniem⁴².

Omawiane uprawnienia strony doznają ograniczeń na podstawie art. 74 § 1 k.p.a.. Dotyczą one dostępu do akt sprawy, objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do akt, których jawność organ administracji publicznej wyłączy ze względu na „ważny interes państwowy”. Wprawdzie treść przepisu art. 74 § 1 k.p.a. nie stanowi, że podstawą odmowy uwzględnienia żądania strony udostępnienia jej akt sprawy może być tajemnica służbowa, to jednak z przepisów o ochronie informacji niejawnych jasno wynika zakaz ujawniania informacji objętych tajemnicą służbową osobom nieuprawnionym⁴³. Odmowa udostępnienia stronie akt ze względu na „ważny interes państwowy” ma charakter uznaniowy. Organ administracji publicznej działając na zasadzie uznania administracyjnego ma obowiązek wyjaśnić stronie powody swego rozstrzygnięcia. W szczególności, musi uzasadnić, jaki interes i dla czego zaważył na wyłączeniu akt. Pojęcie „ważny interes państwowy” wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym przypadku przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy.”⁴⁴.

Podkreślić należy, iż ww. przesłanki odmowy udostępniania informacji z akt nie zawierają przepisy u.d.i.p. Oznacza to, że innym osobom, których prawo dostępu do informacji z akt sprawy wywodzi się właśnie z przepisów u.d.i.p., nie wolno odmówić takiego dostępu w oparciu o tę uznaniową przesłankę. Występuje więc tu rozbieżność w sposobie unormowania prawa do informacji. To, że akta sprawy administracyjnej stanowią informację publiczną nie powinno już budzić wątpliwości. Poglądy sądownictwa w tej kwestii nieco ewoluowały, ale ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02 stwierdził, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne lecz odnosząca się do tych podmiotów. Dlatego – zda-

⁴² B. Adamiak, J. Borkowski, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 1996, s. 344.

⁴³ Sprawa jest skomplikowana także z tego powodu, że dotyczy wyjątku, którego nie powinno się interpretować rozszerzająco. Nie mniej uważam, że nieprawidłową byłaby próba wyłączenia dostępności akt objętych tajemnicą służbową, ze względu na „ważny interes państwowy”, o którym mowa w art. 74 § 1 K.p.a., bo w ten sposób zatarta zostałaby różnica między tajemnicą państwową a tajemnicą służbową. Tak samo twierdzi A. Wróbel, „Komentarz do art. 74 kodeksu postępowania administracyjnego”, Lex/el i cytowana tam literatura.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 8 września 1997 r., I SA/Ka 298/96 (niepublikowany), [w:] A. Wróbel, „Komentarz ...” op. cit.

niem NSA - akta sprawy administracyjnej jako odnoszące się do działania organów administracji publicznej, stanowią informację publiczną. Inną sprawą jest natomiast kwestia dostępu do zawartych w tych aktach informacji. Organ, odmawiając udostępnienia informacji, musi jednak wskazać, jaki dokument i z jakiego powodu podlega wyłączeniu⁴⁵.

Kolejna rozbieżność w regulacji prawa do informacji służącego stronie oraz innym podmiotom dotyczy środków odwoławczych w przypadku odmowy dostępu do akt. Ponieważ czynność polegająca na realizacji uprawnień przewidzianych w art. 73 k.p.a. jest czynnością procesową, odmowa umożliwienia stronie wykonanie tej czynności musi być dokonana w drodze postanowienia, na które służy zażalenie – art. 74 § 2 k.p.a. Z kolei, na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶, postanowienie wydane w trybie instancyjnym podlega kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Środkiem służącym uprawnionemu do dostępu do informacji z akt na podstawie u.d.i.p. będzie odwołanie od decyzji odmawiającej udostępnienia informacji, a następnie skarga do sądu administracyjnego albo powództwo do sądu powszechnego – w zależności od powodów odmowy.

Reasumując, trzeba podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, że „Wszelkie inne osoby nie będące uczestnikami postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie, mogą mieć dostęp do akt na podstawie odrębnych przepisów i z zachowaniem wymagań w nich przewidzianych, (...). Wgląd do akt w tych przypadkach nie ma znamion czynności procesowej w indywidualnej sprawie i nie podlega regulacji prawnej przepisów k.p.a., lecz poddany jest odrębnemu reżimowi prawnemu i nie powinien prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osób będących stronami postępowania lub jego uczestnikami.”⁴⁷. Wypływa z tego wniosek, że nie można generalnie kwestionować istnienia uprawnienia podmiotów innych niż strona lub uczestnicy postępowania, do dostępu do informacji z akt sprawy (obojętnie czy poprzez

⁴⁵ Wyrok opubl. w Monitorze Prawniczym z 2002 r., Nr 23, s. 1059. Podobnie w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt III RN 95/02, Sąd Najwyższy odnosząc się do kwestii udostępniania prasie akt sprawy administracyjnej zakwestionował ocenę dokonaną przez NSA, że nie pozwala na to art. 73 § 1 k.p.a. Stwierdził, iż takiego zakazu nie ma w powołanym przepisie, który kierowany jest do strony postępowania administracyjnego i zabezpiecza jej prawo do informacji. Natomiast dostęp do informacji dla innych podmiotów unormowany jest poza k.p.a., przede wszystkim w prawie prasowym. Sąd Najwyższy nie zgodził się z generalną tezą jaką przyjął NSA, że akta administracyjne w sprawach indywidualnych są co do zasady niedostępne dla prasy, ale też SN nie postawił tezy o nieograniczonym dostępie do nich. Prawo do informacji nie może naruszać innych praw konstytucyjnych, w tym prawa do prywatności. I. Lewandowska, „Dziennikarze mogą mieć dostęp do indywidualnych akt administracyjnych”, Rzeczpospolita z dnia 25 czerwca 2003 s. C2. Patrz też wyroki z dnia 30 października 2002 r. II SA 2036-2037/02 oraz II SA 1956/02 [w:] M. Jaśkowska, „Dostęp do informacji...”, op. cit., s. 52.

⁴⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

⁴⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 1996, s. 343. Por. także P. Szkudlarek, „Głosa do wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01”, Państwo i Prawo z 2002 r., Nr 12, s. 107.

dostęp do akt, wgląd do poszczególnych dokumentów, czy w innej formie). Problem sprowadza się do zakresu udostępnianych informacji, gdy istnieją przesłanki do jego ograniczenia i właśnie od rozmiarów tych ograniczeń będzie w istocie zależało urzeczywistnianie prawa do informacji o przebiegu różnego rodzaju postępowań przed organami państwa. Innym problemem jest, w jaki sposób udostępniać zawarte w aktach informacje. Zależy to w dużej mierze od treści żądania uprawnionego podmiotu. Można dokumenty udostępniać wybiórczo choć jest to trudne do wykonania⁴⁸, można też przetworzyć informację np. do krótkiego opisu stanu faktycznego.

Ważnym elementem u.d.i.p. są dodatkowe gwarancje jawności życia publicznego określone w art. 5 ust. 3 i 4 u.d.i.p. Chodzi o dostęp do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu 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. Analizując treść tych przepisów trzeba dojść do wniosku, że ustawodawca celowo odmawia udzielenia dyskrecjonalnej ochrony stronie, jeśli jest nią organ władzy publicznej, podmiot wykonujący zadania publiczne lub osoba pełniąca funkcję publiczną. Jawne w tym przypadku będzie nie tylko orzeczenie końcowe, lecz i ustalenia poczynione w toku postępowania, w części dotyczącej spraw publicznych i w zakresie zadań lub funkcji wykonywanych przez tę stronę. Przy takim uregulowaniu podstawą wyłączenia dostępności informacji publicznej może być jedynie zakwalifikowanie danej informacji jako tajemnicy prawnie chronionej. „Utajnione” informacje nie mogą być upublicznione. W pozostałej części, wówczas gdy postępowanie dotyczy organu władzy publicznej, podmiotu wykonującego zadania publiczne lub osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji nie można zasłaniać się prywatnością.

4.2. Jawność zewnętrzna – czynny i bierny obowiązek informowania.

Rzeczywistą możliwość korzystania z podmiotowego prawa do informacji przez uprawnionych gwarantuje obowiązek udostępniania informacji spoczywający na podmiotach zobowiązanych. W zależności od sposobu informowania można mówić o czynnym lub biernym obowiązku informowania przez organy władzy publicznej.

Czynny obowiązek informowania polega na przekazywaniu informacji adresowanej do ogółu społeczeństwa, w zakresie określonym w ustawie. Jest to w najszerszym ujęciu realizowanie zasady jawności działań podejmowanych przez władze publiczne. Podstawowym sposobem upubliczniania informacji jest - zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.i.p., ogłaszanie ich w

⁴⁸ Por. P. Winczorek, „Reporter prosi o akta”, Rzeczpospolita z 8 stycznia 2001 r.

Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP), a także udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także przy pomocy zainstalowanych w takich miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją. Podobnie, umożliwienie wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia stanowi wyraz realizacji tego obowiązku.

Wspomniany wyżej BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, funkcjonującym jako system podmiotowych stron www. Podawane w nim informacje są niejako „autoryzowane” przez podmiot zobowiązany. Standardy systemu zostały zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁴⁹.

Idea wprowadzenia BIP wynikała z dążenia ustawodawcy do ułatwienia dostępu do informacji publicznych dla szerokich rzesz odbiorców, a także usprawnienia procesu poszukiwania tych informacji. Jednak szeroki katalog informacji podlegających opublikowaniu w BIP wiąże się ze znacznym nakładem pracy ze strony podmiotów zobowiązanych i to nie tyle w kontekście uruchomienia BIP, co jego redagowania⁵⁰. Użytkowanie BIP ma przecież sens tylko wtedy, gdy dostęp do informacji jest prosty i szybki. Tam gdzie strony podmiotowe nie są skonstruowane funkcjonalnie nie spełnią swego zadania. Odwrotnie, mogą zniechęcić do korzystania z tego serwisu. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, za kryterium funkcjonalności poszczególnych stron BIP należy przyjąć ich przejrzystość i wyposażenie w dobrze opracowane mechanizmy wyszukujące⁵¹. Dlatego poważnym problemem jest - w mojej opinii - stworzenie właściwego menu tematycznego oraz prostej nawigacji i dostępu do danych poprzez wybór z listy. Ogrom informacji napływających każdego dnia zmusza do wprowadzania różnych metod filtrowania informacji w celu odnalezienia tej, której faktycznie poszukujemy. Z punktu widzenia dostępności informacji znane zjawisko szumu informacyjnego jest równie groźne, jak jej ukrywanie. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że brak jest określenia technicznych wymogów dla budowanych stron www. W rezultacie, powoduje to często niedostosowanie

⁴⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 619.

⁵⁰ Na rynku jest bowiem bogata oferta programów do uruchomienia i obsługi tego publikatora, ale jak wynika z przeprowadzonych badań nie wszystkie oferty spełniają kryteria wymagane dla BIP. Patrz, wyniki badań opisane przez A. Demczuk, M. Tarajko, M. Sakowicz, „Informacja publiczna *on-line*. Pierwszy etap wdrażania Biuletynu Informacji Publicznej na Lubelszczyźnie”, Samorząd Terytorialny z 2004 r., Nr 4, s. 12-27.

⁵¹ Patrz, A. Demczuk, M. Tarajko, M. Sakowicz, „Informacja publiczna *on-line*...”, op. cit. s. 22.

serwisów informacyjnych do wymogów osób niepełnosprawnych oraz korzystających z mniej popularnego oprogramowania⁵².

Użytkowanie BIP w znacznym stopniu będzie determinowane jakością publikowanych tam informacji. Sięgając do urzędowego publikatora musimy mieć **zaufanie do informacji**. Pamiętać należy, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., publikacja informacji w BIP powoduje, że podmiot zobowiązany nie udziela odpowiedzi na złożony wniosek, a jedynie wskazuje gdzie dana informacja się znajduje. Kryje się tu niebezpieczeństwo ograniczania dostępu do informacji przez podawanie informacji niepełnej np. pozbawionej pewnych szczegółów, co może diametralnie zmienić jej sens. To samo dotyczy selektywnego wybierania danych do publikacji i ukrywania rzeczy niewygodnych. Istnieje wprawdzie możliwość weryfikacji informacji, bo mechanizm rynkowy wyzwolił niezależne jej źródła, ale przecież nie chodzi tu o sprawdzanie wiarygodności BIP.

Dość długie *vacatio legis* dla przepisów u.d.i.p. dotyczących wdrożenia BIP okazało się nie być wystarczające. Wiele podmiotów zobowiązanych nie zdążyło zrealizować tego zadania w wymaganym terminie⁵³. Przypomnę, że od 1 lipca 2003 r. istniał ustawowy obowiązek publikowania informacji w BIP. Były też takie podmioty, które dużo wcześniej uruchomiły swoje strony i fakultatywnie publikowały tam informacje, o których mowa w u.d.i.p. Niestety, do chwili obecnej wiele podmiotów zobowiązanych nie wywiązało się z obowiązku uruchomienia tego systemu⁵⁴.

Bierny obowiązek informowania polega na udostępnianiu informacji podmiotowi, który jej zażądał. W istocie, jest to udzielenie odpowiedzi na wniosek zainteresowanego, a informację przekazuje się jedynie w takim zakresie i w takiej postaci, o jakich była mowa w tym wniosku. W odróżnieniu od czynnego obowiązku informowania, działania informacyjne podejmowane są wtedy, gdy uprawniony podmiot wykaże aktywność i zechce skorzystać z

⁵² Patrz S. Wikariak, „Nie każdy może zobaczyć”, Rzeczpospolita z dnia 6 grudnia 2004 r.

⁵³ E. Południk, A. Stankiewicz, „Masz prawo wiedzieć, ale się nie dowiesz”, Rzeczpospolita z dnia 2 lipca 2003 r. s. A 5. Autorzy piszą: „Wczoraj miał ruszyć internetowy Biuletyn Informacji Publicznej, umożliwiający obywatelom bezpośredni dostęp do wiadomości o pracy władz i instytucji publicznych. Rzeczpospolita sprawdziła, że internetowy informator jednak nie ruszył.” A. Demczuk, M. Tarajko, M. Sakowicz, „Informacja publiczna on-line...”, op. cit., s. 15, stwierdzają, że: „Pomimo obowiązku posiadania stron BIP od 1. 07. 2003 r. takie strony posiadało zaledwie 48% (96 gmin i 15 powiatów na wszystkich 213 gmin i 15 powiatów) woj. Lubelskiego. Liczba jednostek na których strony podmiotowe można było dotrzeć ze strony głównej wynosiła 98”. Zwracają również uwagę, że zamiast stron podmiotowych BIP niektóre podmioty mają same witrynki, w których brak jest publikowanych informacji lub są to po prostu zmodyfikowane strony promocyjne. Przy tym, strony promocyjne zawierają więcej informacji publicznych niż strony BIP tych podmiotów., s. 15. Podobne ustalenia wynikają z Informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej w województwie podlaskim, Nr 160/ 2004, wrzesień 2004, www.bip.nik.gov.pl

⁵⁴ Wystarczy sprawdzić na stronie głównej BIP ile sądów i prokuratur uruchomiło do tej pory swój BIP.

przysługującego mu prawa. Funkcją biernego obowiązku informowania jest więc zapewnienie indywidualnemu odbiorcy informacji, która jest mu potrzebna⁵⁵.

Forma i treść wniosku nie zostały określone w u.d.i.p.. Nie musi on być składany na piśmie i nie wymaga się jego uzasadnienia. Od nikogo przecież nie wolno żądać wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji, oczywiście poza żądaniem udzielenia informacji przetworzonej – o czym była mowa wcześniej. Z czysto technicznych powodów dobrze jest gdy we wniosku znajdują się: imię i nazwisko lub nazwa wnioskodawcy, jego adres, zakres żądanej informacji, a także sposób jej udostępnienia i podpis składającego wniosek. Jeżeli wola wnioskodawcy jest wyrażona w jasny sposób, to sprawniej przebiega odszukanie i przekazanie informacji. Załatwiając sprawę podmiot zobowiązany udostępnia informację, wydaje decyzję odmowną wraz z uzasadnieniem i pouczeniem wnioskodawcy o trybie jej zaskarżenia, wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, albo udziela odpowiedzi, że nie dysponuje przedmiotową informacją, żądana informacja nie ma charakteru publicznego, czy też istnieje inny tryb dostępu do niej⁵⁶. Jedynie wydanie decyzji odmawiającej udzielenia informacji zostało w u.d.i.p. uregulowane. W pozostałej części tryb postępowania wykreowała doktryna i orzecznictwo. Budzi on w dalszym ciągu wątpliwości interpretacyjne, podobnie z resztą, jak brak określonych przesłanek do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Uważam, że jest to błąd ustawodawcy, w istotny sposób wpływający na realizację zasady jawności życia publicznego.

W przepisach u.d.i.p. przewidziane zostało jeszcze fakultatywne udostępnianie informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także przy pomocy zainstalowanych w takich miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją – art. 11 u.d.i.p.

4.3. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw.

Odmienne, niż w u.d.i.p., tryb dostępu do informacji przewiduje ustawa Prawo ochrony środowiska. Określa ona szeroki katalog informacji o środowisku udostępnianych przez organy administracji publicznej. Prawo dostępu do tych informacji przysługuje każdemu, a podstawową formą żądania informacji jest złożenie pisemnego wniosku (art. 19 ust. 4). Bez pisemnego wniosku udostępnia się tylko informacje, które nie wymagają wyszukania w zasobach informacyjnych i mogą być przekazane ustnie. Organy administracji publicznej zgodnie ze swą właściwością zobowiązane są do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów da-

⁵⁵ M. Mucha „Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji” Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 194- 195.

⁵⁶ Por. M Jaśkowska, „Dostęp do informacji...”, op. cit., s. 59-60.

nych o dokumentach, które sporządzają, i które podlegają udostępnianiu ze względu na fakt, że zawierają informacje o środowisku. Wspomniane wykazy są prowadzone według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska, z dnia 17 czerwca 2003 r., w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie⁵⁷.

Inną sprawą jest realizowanie obowiązku informowania o sprawach publicznych w formie wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych albo w inny sposób zwyczajowo przyjęty, jeśli przepisy innych ustaw tak stanowią. Wtedy nie można już mówić o fakultatywności działania podmiotu zobowiązanego, a czasami nawet zaniedbanie wykonania takiego obowiązku może stanowić przesłankę nieważności postępowania. Jako przykład można podać obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości – art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁸. Podobna sytuacja występuje po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium w zakresie planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁹ wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Jeszcze innym przykładem może być podanie do publicznej wiadomości wykazu podatników będących przedsiębiorcami, którym wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa umorzyli zaległości podatkowe z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz podatników podatku rolnego i leśnego, którym umorzyli zaległości podatkowe w kwocie wyższej niż 100 złotych. Podanie tego wykazu do wiadomości publicznej następuje poprzez wywieszenie, odpowiednio, w siedzibie urzędu gminy, starostwa powiatowego albo urzędu marszałkowskiego - art. 16a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁶⁰.

⁵⁷ Dz. U. Nr 110, poz. 1058.

⁵⁸ Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543, ze zm.

⁵⁹ Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.

⁶⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, ze zm.

Przedstawione wyżej obowiązki informacyjne spoczywające na organach administracji to tylko niektóre przykłady obok jawności zamówień publicznych, obowiązku informowania obywateli wyrażonego w ordynacji podatkowej i innych ustawach. Wskazuje to na skalę i obszar, gdzie realizowana jest zasada jawności.

5. Podsumowanie.

- Prawo do informacji było wpisane w polski system prawny od II połowy lat 70-tych XX w. Można jednak powiedzieć, że na przestrzeni ostatnich kilku lat jawność życia publicznego nabrała nowego znaczenia. Zarówno działania legislacyjne jak i wymuszanie zmiany dotychczasowych zwyczajów załatwiania spraw administracyjnych (zwłaszcza poprzez judykaturę) oraz procesy integracyjne wpływają na to, że dyskrejonalność towarzysząca administracji powoli przestaje być „modna”. W tej zmianie sposobu myślenia i kultury życia publicznego, znaczne zasługi miało wprowadzenie u.d.i.p. wraz z szerokimi granicami biernego obowiązku informowania. Inną rzeczą jest jednak korzystanie z prawa do informacji w szerokim zakresie. Z przeprowadzonej przeze mnie ankiety wynika, że zainteresowanie informacjami o sprawach publicznych nie jest znaczne. Taką samą uwagę zawiera informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK.
- Warunkiem skutecznego działania administracji jest jawność i przejrzystość. Bez tych elementów nie może być dobrej administracji. Przepływ informacji jest stymulatorem procesów decyzyjnych i decyduje o ich rzetelności oraz sprawności. Jest to również broń w walce z różnymi przejawami działań nieetycznych, włącznie z takimi, które charakteryzuje się jako konflikt interesów. Przy „zamkniętej” administracji łatwiej pokusić się o działania nierzetelne, nieuczciwe i nepotyzm. Urzędnicy nie muszą przecież obawiać się krytyki i publicznego rozliczenia - „Tam, gdzie przeważa tajność, ponosi się koszty zobowiązań, ale skutecznie zamyka się drzwi do przed ewentualną rewizją czy przemyśleniem w świetle uzasadnionej publicznej debaty.”⁶¹. Nie od dziś wiadomo, że wszelkie działania nieuczciwe, w tym i te mające charakter korupcyjny tym trudniej jest ukryć, im więcej jest w życiu publicznym jawności. Przejrzystość działań administracji wymusza funkcjonowanie mechanizmów prawnych i organizacyjnych mających na celu eliminowanie sytuacji korupcjogennych, sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości. Konflikt interesów występuje wtedy, gdy urzędnik lub osoba publiczna podejmuje decyzję w sytuacji, która może wywołać u innych osób

⁶¹ J. Pope, „Rzetelność życia publicznego”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 183.

podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Jednym z przejawów konfliktu interesów jest sytuacja, w której urzędnik rozstrzygający sprawy w określonej dziedzinie, sam jest na tym polu aktywny zawodowo (gospodarczo) lub ze względów osobistych albo materialnych jest szczególnie zainteresowany w rozstrzygnięciu sprawy na korzyść określonego podmiotu. Likwidacja takich sytuacji jest możliwa tylko przy pełnej transparentności mechanizmów i podstaw podjętych rozstrzygnięć. Obiektywizm i bezstronność miały wymóc m.in. instytucja wyłączenia (art. 24-27 k.p.a.) i zaostrzone przepisy antykorupcyjne. Niestety nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Wydaje się, że dobrą praktyką powinno być wskazywanie w BIP przy kompetencjach poszczególnych urzędników posiadających upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, ich dodatkowego zatrudnienia lub podejmowanych zajęć zawodowych jeżeli są one związane przedmiotowo z podejmowanymi rozstrzygnięciami.

- Sprawny obieg informacji publicznej jest podstawowym warunkiem sprawowania władzy publicznej na zasadach partnerstwa ze społeczeństwem. Ważna jest jednak świadomość społeczeństwa, w tym, wiedza jakie prawa mu przysługują i jak z nich można korzystać. Bariery techniczne związane z dostępem do internetu i innych środków komunikowania łatwiej pokonać niż bariery edukacyjne. Funkcjonalności prawa do informacji nie zapewni sama ustawa. Potrzebna jest popularyzacja prawa do informacji i wykazywanie jakie z niego płyną korzyści. Dobrym początkiem jest pokazywanie w BIP procedury załatwiania poszczególnych grup spraw administracyjnych. Niezbędne są jednak dalsze działania, gdyż wiele podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji nie ma swoich stron podmiotowych BIP albo strony te są niekompletne i nie spełniają swej informacyjnej funkcji.
- Nawet najlepsze regulacje prawne nie będą skutecznym remedium na wadliwe funkcjonowanie administracji, jeżeli ona sama nie będzie angażować się w procesy przemian. Podstawową sprawą dla realizacji zasady jawności jest gromadzenie informacji. Udostępnianie dotyczy bowiem informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Sprawa jest więc prosta póki informacje znajdują się w zasobach podmiotu zobowiązanego i nie jest on zainteresowany ograniczaniem dostępu do niej. W praktyce, zdarza się, że zobowiązany nie posiada żądanej informacji, choć powinien był ją uzyskać⁶².

⁶² Rozpatrując sprawę, w której adresat wniosku nie posiadał żądanej informacji, NSA uznał, iż z tego powodu podmiot ten nie mieścił się w kategorii podmiotów zobowiązanych. Patrz, M. Jaśkowska, „Dostęp do informacji...”, op. cit., s. 65 i cytowany tam wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt II SAB 180/02.

- Utrudnienia przy realizacji zasady jawności wynikają z braku spójności systemu prawnego. Osobie zainteresowanej otrzymaniem określonych danych może nie wystarczyć znajomość podstawowych reguł udostępniania informacji wynikających z Konstytucji i przepisów u.d.i.p. Dla skorzystania z przyznanego jej uprawnienia może okazać się konieczną szczegółowa wiedza o obowiązujących aktach normatywnych. Z tego punktu widzenia zasadny jest postulat uproszczenia prawa.