Kazimierz Pawlik
http://orcid.org/0000-0003-0038-8335
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie
k.pawlik@uksw.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2767

Horyzonty Polityki
2025, Vol. 16, N° 57

OPEN ACCESS

Informacja publiczna jako specyficzne narzędzie dla obywatela do poznania prawdy o polityce

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest przedstawienie instytucji dostępu do informacji publicznej w Polsce jako narzędzia kontroli umożliwiającego poznanie prawdy o polityce w wymiarze prawnym i praktycznym.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest ustalenie, czy dostęp do informacji publicznej może być narzędziem poznania prawdy w polityce i jakie bariery są stawiane wykonywaniu tego prawa. W celu rozwiązania przedstawionego problemu badawczego zastosowano analizę źródeł pierwotnych (akty prawne, orzecznictwo) oraz krytyczną analizę tekstu naukowego (opracowania naukowe).

PROCES WYWODU: W pierwszej części artykułu przedstawiono aksjologiczny i polityczny aspekt dostępu do informacji publicznej. Następnie określono obowiązujące w Polsce ramy prawne realizacji oddolnej kontroli władzy przez dostęp do informacji publicznej. W końcowej części artykułu poddano ocenie tendencję do ograniczania możliwości wykonywania tego prawa przez praktykę wyłączania pewnych danych ze zbioru danych stanowiących informację publiczną.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Dostęp do informacji publicznej w świetle stanowiska piśmiennictwa, aktualnego stanu prawnego oraz linii orzeczniczej sądów administracyjnych stanowi narzędzie pozyskania m.in. przez obywateli wiedzy potrzebnej do racjonalnego korzystania z innych praw politycznych. W działalności władz publicznych w Polsce można jednak zaobserwować tendencję do ograniczania jawności poprzez wyłączanie pewnych danych z pojęcia informacji publicznej, co uniemożliwia obywatelom poznanie prawdy o polityce. Wspomniane ograniczenie jawności dotyczy m.in. procesu legislacyjnego.

Sugerowane cytowanie: Pawlik, K. (2025). Informacja publiczna jako specyficzne narzędzie dla obywatela do poznania prawdy o polityce. *Horyzonty Polityki*, *16*(57), 147–166. DOI: 10.35765/HP.2767.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Procedura dostępu do informacji publicznej będzie dawała obywatelom realną możliwość korzystania z innych praw politycznych, jeśli zakres pojęcia informacji publicznej nie będzie zawężany.

Słowa kluczowe:
informacja publiczna, partycypacja, obywatele

Abstract

PUBLIC INFORMATION AS A SPECIFIC TOOL FOR A CITIZEN FOR LEARNING THE TRUTH ABOUT POLITICS

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article is to present the institutions dealing with access to public information in Poland as a tool of the control that enables learning the truth about politics in the legal and practical terms.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The basic research issue is to determine whether access to public information can be a tool for learning the truth in politics and what kind of obstacles are set against exercising the right. To address the research problem, an analysis of primary sources (legal acts, judicature) and a critical analysis of the text (scientific studies) were used.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: In the first part of the article axiological and political aspects of access to public information were presented. The legal framework for the control of authority through access to public information in force in Poland was described next. In the last part of the article the tendency to restrict possibilities of exercising the right was assessed.

RESEARCH RESULTS: Access to public information in scientific literature and judicature is a tool of gaining necessary knowledge by i.a. citizens for exercising the other political rights in a rational way. However one can observe a tendency to restrict transparency through excluding certain data from the concept of public information in the activities of public authorities in Poland. It prevents citizens from learning the truth on the politics. The above-mentioned restriction of transparency relates to i.a. legislative process.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The procedure for access to public information will give citizens a real opportunity to exercise other political rights if the scope of the concept of public information is not narrowed.

Keywords:
public information, participation, citizens

WSTĘP

Człowiek zgodnie z powszechnie znanym poglądem Arystotelesa jest „zwierzęciem politycznym", którego sama natura czyni zdolnym do uczestnictwa w życiu politycznym państwa. W praktyce zdolność ta, aby mogła być w pełni wykonywana, wymaga korzystania z pewnych narzędzi regulowanych prawnie, które ułatwiają lub niekiedy warunkują racjonalną partycypację. Takim narzędziem jest m.in. dostęp do informacji publicznej. Dostęp ten może zapewniać pozyskiwanie przez obywateli informacji uznawanych przez nich samych za istotne m.in. dla oceny działalności polityków. Rozważania przyjęte w dalszej części artykułu będą zmierzały do wykazania, że instytucja dostępu do informacji publicznej jest ważnym narzędziem umożliwiającym pozyskanie przez zainteresowanych obywateli wiedzy o działalności władz publicznych, zaś poznanie prawdy o tej działalności warunkuje racjonalne korzystanie z innych niż prawo do informacji publicznej praw politycznych. Z perspektywy wstępnej oceny orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyki działalności władz publicznych można przy tej okazji postawić niebędącą przedmiotem szerszej refleksji naukowej tezę o istnieniu tendencji do ograniczania możliwości wykorzystywania omawianej instytucji przez próby wyłączenia z zakresu przedmiotowego informacji publicznej pewnych danych. Zaistnienie takich tendencji może być efektem m.in. niedoskonałości przyjętej regulacji prawnej w zakresie właściwego zdefiniowania już samego pojęcia informacji publicznej. Artykuł nie rości sobie natomiast prawa do odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące faktycznych ograniczeń wykonywania prawa do informacji publicznej, które nie są związane z próbami wąskiego definiowania informacji publicznej, tj. ograniczania zakresu przedmiotowego tej informacji. Poza rozważaniami pozostają zatem takie zagadnienia jak np. nadużywanie stosowania odmowy dostępu do informacji publicznej, nieuzasadnione traktowanie informacji prostej jako przetworzonej czy stosowanie opłat za udostępnienie informacji w wysokości mogącej tworzyć barierę ekonomiczną dla skorzystania z tego prawa politycznego. W procesie wywodu zastosowano analizę źródeł pierwotnych, w szczególności aktów prawnych i orzecznictwa, oraz odwołano się do krytycznej analizy tekstów naukowych tak z zakresu nauk o polityce i administracji, jak i nauk prawnych.

Przyjęta w artykule konstrukcja wywodu rozpoczyna się od przedstawienia prawa do informacji jako prawa politycznego, którego realne wykonywanie daje obywatelowi możliwość poznania prawdy, co służy późniejszemu wykonywaniu innych praw politycznych. Po wyjściu od tak zarysowanego aspektu aksjologicznego wskazane zostały ramy prawne wykonywania prawa do informacji publicznej w Polsce. Dalej przystąpiono do bardziej szczegółowego omówienia zakresu przedmiotowego informacji publicznej i na przykładzie koncepcji dokumentu wewnętrznego wykazano, że wyłączenie pewnych danych z zakresu informacji publicznej może skutkować brakiem możliwości poznania prawdy przez obywateli nawet w tak istotnej dziedzinie jak proces legislacyjny.

PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO PRAWO POLITYCZNE

We współczesnych państwach przejawem jawności życia publicznego jest realna dostępność do informacji publicznej. Prawo dostępu do informacji publicznej podlega różnym kwalifikacjom, przy czym z uwagi na szczególny cel tego prawa przyjmuje się jednolicie, że stanowi ono prawo polityczne i jednocześnie prawo człowieka (Bernaczyk, 2014, s. 114). Dość często podkreśla się nie tylko w piśmiennictwie, ale także w orzecznictwie, że informacja publiczna jest instrumentem przeznaczonym do kontroli działalności władz politycznych oraz niektórych innych podmiotów. W szczególności system informacji publicznej służyć ma kontroli przez społeczeństwo racjonalności wydatków publicznych (wyr. NSA z 11.07.2024, III OSK 2794/22). Akcentowanie wyłącznie kontrolnych funkcji prawa do informacji publicznej, bez szerszej refleksji nad celami samej kontroli, wydaje się prowadzić do nieuzasadnionego zawężenia znaczenia, które można byłoby przypisać analizowanej instytucji. Oddolna kontrola realizowana za pomocą narzędzia umożliwiającego pozyskanie informacji powinna służyć konkretnym celom. Niekiedy podkreśla się, że praktyka realizacji działań kontrolnych bez takiego założenia mogłaby nawet stanowić pewne zagrożenie dla demokratycznej formy rządów, ponieważ prowadziłaby do zastępowania zaufania – tak ważnego w relacjach pomiędzy rządzonymi

a rządzącymi – właśnie teoretyczną możliwością permanentnej kontroli władzy (Krastew, 2013, s. 44).

Bez względu na to, że przedstawiony tok rozumowania można byłoby również odwrócić poprzez wykazywanie, że to właśnie teoretyczne możliwości kontrolne mogą sprzyjać budowaniu zaufania do władzy, to z pewnością celna jest konstatacja, że realizacja oddolnych działań kontrolnych powinna służyć konkretnym celom. Za taki nadrzędny cel można uznać umożliwienie obywatelowi poznania prawdy o pewnych faktach dotyczących polityki. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że już w zasadę jawności życia publicznego, której realizacją jest szeroki dostęp do informacji publicznej, wpisana jest pośrednio prawda, a pozyskiwana przy zastosowaniu omawianej instytucji informacja ma wartość dla kontrolujących obywateli, jeżeli tylko jest zgodna z rzeczywistością (Dobrzeniecki, 2020, s. 75).

Postawioną wcześniej tezę potwierdza przyjmowane w literaturze stanowisko, że realny dostęp do informacji publicznej może być traktowany jako warunek wstępny realizacji innych praw politycznych związanych z formami czynnego udziału obywatela w życiu politycznym (Pawlik, 2018, s. 196). Pozyskanie wiedzy umożliwia obywatelowi racjonalną ocenę działalności polityków, której skutkiem może być decyzja wyborcza. Odpowiedzialność przedstawicielska w polityce nie byłaby bowiem możliwa, jeśli wyborca nie mógłby ocenić, czy polityk działa w interesie państwa (Bernaczyk, 2012, s. 75). Wiedza pozyskiwana dzięki dostępowi do informacji publicznej przekłada się na decyzje polityczne podejmowane w trakcie wyborów czy referendów. Podobnie wspomniana wiedza ma także znaczenie dla podejmowania przez obywatela legalnych form wpływu i kształtowania sfery publicznej, np. udziału w konsultacjach społecznych czy składaniu petycji, wniosków i skarg. Zwłaszcza w odniesieniu do petycji można zauważyć swoistą symbiozę z prawem do informacji publicznej, ponieważ to ostatnie prawo pozwala autorowi petycji na uzyskanie wiedzy potrzebnej do jej przygotowania, natomiast po wniesieniu petycji pozwala na zweryfikowanie, czy przez organ władzy zostały podjęte działania w celu ewentualnej jej realizacji – a jeśli tak, to jakie (Jabłoński, 2015, s. 335). Dlatego szeroka dostępność informacji publicznej skłania też do częstszego korzystania z prawa do petycji. Na marginesie można również zwrócić uwagę na sytuację odwrotną. W warunkach rozwiniętych demokracji, w których

obywatele mają zagwarantowane prawo do sądu, możliwość wpływu na prawodawstwo oraz rozwinięte formy kontroli rządu, w szczególności omawiane prawo do informacji publicznej, dochodzi do pewnego marginalizowania prawa do petycji, które rzadziej jest wykorzystywane i stopniowo zmienia swoje funkcje (Śledzińska-Simon, 2015, s. 95). W każdym jednak przypadku do racjonalnej realizacji wspomnianych praw politycznych jednostki potrzebna jest wiedza, której może dostarczyć właśnie informacja publiczna, o ile tylko wiedza ta będzie oparta na prawdzie. W tym ujęciu dostęp do informacji publicznej można traktować jako narzędzie poznania prawdy, a prawo do informacji publicznej jako prawo polityczne.

PODSTAWY PRAWNE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Dostęp do informacji publicznej jest w Polsce prawem konstytucyjnym, co stanowi wspólną cechę dla rozwiązań zapewniających oddolną kontrolę władzy w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie widoczna jest szczególna potrzeba czynienia władzy publicznej przejrzystą (Bernaczyk, 2014, s. 246). Wynika to zapewne z wcześniejszych doświadczeń tych państw, w których władza starała się ściśle reglamentować informacje dostępne dla obywateli. Sposób regulacji prawa do informacji publicznej w czasie prac nad przyszłą konstytucją stanowił przedmiot dyskusji naukowej, w której szeroko odwoływano się do aspektów aksjologicznych i funkcjonalnych tego prawa. Wskazywano przy tym na zasadność unormowania prawa do informacji jako odrębnej wolności konstytucyjnej, która będzie rozumiana jako warunek późniejszego urzeczywistniania innych wolności politycznych (Górzyńska, 1995, s. 63). Efektem prac konstytucyjnych było uwzględnienie w Konstytucji RP z 1997 r. jawności i prawa do informacji publicznej. Analizowaną instytucję uregulowano w art. 61 Konstytucji RP. Wraz z innymi konstytucyjnymi wolnościami i prawami, np. wolnością zgromadzeń czy prawem do petycji, wniosków i skarg, omawiane prawo traktowane jest jako istotny element oddziaływania ludzkiego na funkcjonowanie w kontekście politycznym (Kijańska, 2024, s. 217–218). W konstytucji RP prawo do informacji publicznej zostało ujęte jako prawo obywatelskie, którego

przedmiotem może być informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także informacja o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem publicznym. We wskazanym przepisie odwołano się również ogólnie do wartości stanowiących podstawę do ograniczenia prawa do informacji oraz zawarto delegację do uregulowania zasad korzystania z dostępu do informacji publicznej w ustawie. Oceniając szerzej regulację konstytucyjną w odniesieniu do kwestii oddolnej kontroli władzy, należy zwrócić uwagę na znaczne rozdrobnienie regulacji dotyczących jawności i dostępu do informacji publicznej, co nie pozwala traktować zasady jawności czy zasady otwartego rządu jako formalnie wyodrębnionych zasad ustrojowych (Bernaczyk & Kuczma, 2010, s. 222). Prawo do informacji publicznej zyskuje jednak na znaczeniu przy interpretacji uwzględniającej preambułę Konstytucji RP. Skoro bowiem ustrojodawca wymienił prawdę jako pierwszą wartość wywodzoną od Boga lub z innych źródeł, to rzutuje to na cechy i funkcje informacji, do których odwołują się art. 54, 74 czy wreszcie art. 61 Konstytucji RP. Z tego względu wyjątkowo celny wydaje się wniosek, że skoro prawda jest wartością konstytucyjną, to prawo do informacji ma umożliwić dostęp do informacji odzwierciedlającej rzeczywistość, zatem dostęp do informacji staje się z woli ustrojodawcy narzędziem dotarcia do prawdy (Bernaczyk, 2014, s. 254).

Wynikająca z Konstytucji RP delegacja została zrealizowana ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Szczegółowe omówienie wszystkich rozwiązań przyjętych we wskazanej ustawie przekraczałoby ramy niniejszego artykułu. Dla rozwiązania problemu badawczego szerszej uwagi wymagać będzie zakres przedmiotowy wynikający z definicji informacji publicznej, co będzie przedmiotem dalszych pogłębionych rozważań. Warto natomiast wspomnieć o podstawowych rozwiązaniach trybu realizacji wniosku o dostęp do informacji publicznej z perspektywy obowiązków organu będącego dysponentem żądanej informacji. Tryb ten został w maksymalnym stopniu odformalizowany dla osoby poszukującej informacji o działaniach władz publicznych, tak aby dostęp mógł być realizowany w jak najszerszym wymiarze. Wspomniane odformalizowanie polega m.in. na braku oceny intencji (interesu)

wnioskodawcy (poza wyjątkiem dotyczącym informacji przetworzonej) czy rezygnacji ze stawiania wymagań dotyczących treści wniosku czy formy jego złożenia (Olejniczak-Szałowska, 2018, s. 374). Dla obowiązku udostępnienia informacji nie ma znaczenia, czy adresat wniosku dostępowego faktycznie wytworzył informację (zapisał ją na nośniku informacji), ale decydujące jest jej posiadanie.

Postępowanie zainicjowane zapytaniem obywatela składa się zasadniczo z dwóch etapów: formalnego i merytorycznego. Na etapie formalnym dysponent informacji sprawdza, czy spełnia ona kryteria informacji publicznej, czy nie istnieją przepisy szczególne zawarte w innych ustawach, inaczej regulujące dostęp do tego typu informacji, czy informacja jest w posiadaniu organu i czy wreszcie nie została wcześniej już upubliczniona. Jeżeli na tym etapie organ władzy z jakiegokolwiek powodu uznałby, że nie będzie możliwe udostępnienie, to powinien o tym poinformować wnioskodawcę bez formy rozstrzygnięcia administracyjnego, tzw. „zwykłym" pismem. Jeżeli informacja ma charakter publiczny, znajduje się w posiadaniu adresata wniosku, jej udostępnienie nie podlega odrębnemu trybowi uregulowanemu w innej ustawie i informacja nie była wcześniej upubliczniona, to organ przystępuje do oceny merytorycznej. W jej ramach sprawdza się, czy nie zachodzi kolizja z innymi chronionymi prawnie wartościami uzasadniającymi ograniczenie prawa do informacji, np. z potrzebą ochrony informacji niejawnych czy prawem do prywatności. W przypadku stwierdzenia takiej kolizji organ może odmówić dostępu tylko w przypadku, kiedy ochrona innej wartości pozostającej w kolizji z prawem obywatela do kontroli władzy nie może zostać skutecznie zapewniona w inny sposób niż przez odmowę, np. przez anonimizację fragmentów informacji. Na etapie merytorycznym weryfikuje się również, czy informacja publiczna nie ma charakteru przetworzonego, a ewentualne stwierdzenie takiego charakteru informacji wymaga od wnioskodawcy wykazania występowania szczególnie uzasadnionego interesu publicznego. Jeżeli informacji nie można byłoby udostępnić ze względu na konieczność ochrony wspomnianych wartości lub wnioskodawca nie wykaże istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego, to wydawana jest decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznej. Wreszcie na etapie merytorycznym może dojść do wydania decyzji umarzającej postępowanie wywołane wnioskiem, jeśli dysponent

informacji nie mógłby udostępnić informacji sposobem lub w formie wskazanej we wniosku, a wnioskodawca nie zmodyfikowałby w tym zakresie złożonego zapytania. Każda z wymienionych decyzji kończących postępowanie w sposób inny niż przez udostępnienie informacji może zostać przez zainteresowanego podważona przez wniesienie odwołania. Takie rozwiązanie w odformalizowanej procedurze dostępowej tworzy istotne gwarancje procesowe dla realizacji omawianego prawa politycznego.

Analiza wynikającej z regulacji prawnych sekwencji czynności podejmowanych przez organ władzy w związku z zainicjowaniem oddolnej kontroli przez zainteresowanego z użyciem wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej w konfrontacji z praktyką poddawania się tej formie kontroli przez wspomniane organy pozwala na wskazanie istotnego czynnika mogącego utrudnić lub nawet uniemożliwić kontrolę. Czynnikiem tym staje się często spór o publiczny lub niepubliczny charakter informacji, innymi słowy spór ten wynika z rozbieżności oceny co do objęcia określonej informacji zakresem przedmiotowym prawa do informacji publicznej. W literaturze spór ten określany jest czasem mianem tzw. sporu na przedpolu, a oznacza przyjęty przez organ władzy scenariusz, w którym organ ten neguje publiczny charakter informacji i w związku z tym wywodzi, że w konkretnej sprawie nigdy nie zaistniał obowiązek udostępnienia obywatelowi poszukiwanych przez niego danych (Bernaczyk, 2017, s. XXIII). Powstanie takiego sporu może stanowić dla wnioskodawcy istotną barierę, która finalnie doprowadzi do rezygnacji z kontroli organu władzy. Z perspektywy proceduralnej bowiem zanegowanie publicznego charakteru informacji sprowadza się wyłącznie do poinformowania wnioskodawcy o uznaniu, że informacja będąca przedmiotem wniosku nie jest traktowana jako publiczna. W szczególności zajęcie stanowiska nie przybiera formy decyzji administracyjnej czy postanowienia, które mogłoby podlegać kontroli instancyjnej przez wniesienie odwołania czy zażalenia. Jedynym sposobem na doprowadzenie do pozyskania informacji wbrew woli organu staje się w takim przypadku prowadzenie sporu sądowego przez wystąpienie ze skargą na bezczynność, co wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów i niekiedy zapewne przełamanie bariery psychicznej przez obywatela, zwłaszcza jeśli nie prowadził on wcześniej sporów sądowych z organem władzy. W kontekście

zasygnalizowanego sporu na przedpolu warto dokładniej przedstawić zakres przedmiotowy informacji publicznej.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY INFORMACJI PUBLICZNEJ

O realnej przydatności informacji publicznej do poznania prawdy koniecznej do dokonywania racjonalnych decyzji politycznych przez obywatela decyduje kilka czynników, do których można zaliczyć odpowiednio szeroki zakres przedmiotowy informacji publicznej, odformalizowanie procedur dostępowych, szybkość jej udostępnienia czy wreszcie skuteczność kontroli sądowej w przypadku powstania sporu w sprawie dostępu do informacji. Z perspektywy niniejszego opracowania kluczowe znaczenie ma zakres przedmiotowy, tj. ustalenie, co stanowi informację publiczną i w konsekwencji co może stać się przedmiotem skutecznego wniosku dostępowego. Zakres ten tylko częściowo został sprecyzowany przez ustawodawcę. W art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazano, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie szerokiego i pojemnego pojęcia informacji publicznej właśnie przez odwołanie do kategorii spraw publicznych (Łukaszyk, 2017, s. 252). Z drugiej strony rezygnacja ze zdefiniowania pojęcia sprawy publicznej w praktyce powoduje liczne spory pomiędzy dysponentem informacji a zainteresowanym obywatelem, których skutkiem staje się konieczność prowadzenia sporu prawnego i w efekcie następuje odsunięcie w czasie momentu uzyskania informacji. Dlatego drogę do skorzystania przez obywatela z omawianego narzędzia obrazowo określa się jako krętą, która najpierw wiedzie od skomplikowanego, nasyconego coraz większą arbitralnością jurydyczną testu na publiczny lub niepubliczny charakter informacji (Banaszak & Bernaczyk, 2012, s. 23). W wyniku rozstrzygania tych sporów wykształciła się wykładnia projawnościowa, a kierunek tej wykładni wydaje się determinowany przez wspomniane podstawy aksjologiczne prawa do informacji publicznej, w szczególności umożliwienie osobom zainteresowanym poznania faktów odnoszących się do sfery polityki. Dlatego przy kwalifikowaniu konkretnej

informacji jako publicznej powinno mieć się na uwadze, że możliwie szeroka dostępność do danych i dokumentów przechowywanych w instytucjach publicznych jest traktowana jako jedna z istotnych gwarancji transparentności funkcjonowania tych instytucji. Takie podejście przyczynia się do pełnego informowania społeczeństwa o wszystkim, co dotyczy życia publicznego (wyr. WSA we Wrocławiu z 12.10.2023, IV SAB/Wr 179/23). Słuszny wydaje się pogląd, że ustawodawca celowo dążył do jak najszerszego określenia informacji publicznej, tak aby każda sprawa dotycząca funkcjonowania szeroko pojętego państwa była jawna (wyr. NSA z 1.02.2024, III OSK 267/22). W demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej (wyr. NSA z 7.06.2024, III OSK 1600/23). W związku z szerokim ujmowaniem terminu sprawy publicznej powodującym w konsekwencji uznawanie rozległego zakresu przedmiotowego informacji publicznej ze względu na potrzebę umożliwienia realnej kontroli władzy politycznej także w orzecznictwie pojawił się postulat rozstrzygania wątpliwości na rzecz uznawania publicznego charakteru informacji.

Nie każda informacja dotycząca sfery polityki, choć niewątpliwie spełnia kryteria decydujące o zakwalifikowaniu do tego typu informacji jako publicznej, traktowana jest zawsze jako informacja publiczna. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na proces depublicyzacji informacji publicznej (Wilk & Sześciło, 2022, s. 23), który polega na uznaniu, że w wyjątkowych przypadkach związanych najczęściej ze sferą motywacyjną wnioskodawcy informacja publiczna na potrzeby rozpoznania konkretnego wniosku traci taki charakter. Ocena wystąpienia zjawiska depublicyzacji, podobnie jak przy definiowaniu sprawy publicznej, wywodzona jest w nawiązaniu do aksjologii prawa do informacji jako prawa mającego z założenia urzeczywistniać kontrolę władzy. W przypadku depublicyzacji chodzi jednak o wyłączenie z zakresu przedmiotowego informacji publicznej takich informacji, które wnioskodawca zamierza pozyskać i wykorzystywać dla zupełnie innych celów niż poznanie prawdy o działalności władz publicznych. W szczególności wykorzystanie wniosku o dostęp do informacji w celach innych niż dbałość o interes publiczny, dobro wspólne oraz utrzymanie transparentności działania władzy publicznej traktowana jest często jako nadużycie prawa politycznego przez obywatela (wyr. NSA z 3.04.2024, III OSK

490/22). Przeciwdziałanie zjawisku nadużywania prawa do informacji, choć niewątpliwie uzasadnione, rodzi jednak poważne ryzyko powoływania się przez organy władzy na zarzut nadużywania prawa do informacji także w tych przypadkach, kiedy wnioskodawca nie nadużywa tego prawa. Stąd depublicyzacja informacji powinna być stosowana wyłącznie w przypadkach ewidentnych, skrajnych, kiedy nie ma wątpliwości, że wnioskodawca wykazuje się złą wolą i wcale nie zamierza korzystać z dostępu do informacji w celu kontrolowania władzy. Pozaustawowy charakter zarzutu nadużycia prawa do informacji publicznej uzasadnia podejście do tej koncepcji z ostrożnością (wyr. NSA z 30.11.2021, III OSK 4340/21), ponieważ w przeciwnym wypadku mogłoby dojść do nieuzasadnionego ograniczenia zakresu przedmiotowego informacji publicznej.

Instytucja dostępu do informacji publicznej jest instytucją elastyczną w tym sensie, że pozwala na dotarcie do różnego rodzaju danych zgodnie z wyborem dokonywanym przez samego zainteresowanego. Nie sposób zatem przedstawić zamkniętego katalogu danych, które będą stanowiły informację publiczną, co potwierdza także sam ustawodawca, przywołując w art. 6 ustawy wyłącznie niektóre dane niewątpliwie mieszczące się w zakresie przedmiotowym informacji publicznej, jednak katalog zawarty w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego. Z perspektywy przedstawienia dostępu do informacji publicznej jako narzędzia pozwalającego obywatelowi na uzyskanie realnej wiedzy o działalności władz politycznych warto wskazać na przykładowe rodzaje informacji spełniających omawiany zakres przedmiotowy, a jednocześnie szczególnie cenne z perspektywy oddolnej kontroli władzy. Mogą być to m.in. pewne dane źródłowe, które pozwolą wnioskodawcy na samodzielne przeanalizowanie prawidłowości działania organu władzy politycznej i wyciągnięcie samodzielnych wniosków. Do zakresu tego niewątpliwie można zaliczyć dokumenty „cząstkowe", które determinowały (lub powinny były determinować) finalne stanowisko organu władzy. Jako przykład takich dokumentów można wskazać treść protokołów sporządzanych w postępowaniach, bowiem takie protokoły wskazują, jakie czynności zostały dokonane przez właściwy organ, jaki był ich przebieg i co ma szczególne znaczenie dla społecznej kontroli organów władzy publicznej – jakie wnioski wyciągnął organ z określonej czynności i jak wnioski te mają się do dalszych działań tego

organu (wyr. NSA z 7.02.2023, III OSK 6634/21). W praktyce dostęp do niektórych dokumentów może posłużyć oddolnej kontroli organów kontrolnych państwa. Jako ciekawy przykład takiej skutecznej kontroli, w której instytucja dostępu do informacji publicznej wykorzystana została przez obywatela do zweryfikowania prawidłowości działania organu kontrolnego, warto wskazać na żądanie przekazania przez Najwyższą Izbę Kontroli treści ekspertyz zewnętrznych, które zostały wskazane przy formułowaniu oficjalnych konkluzji pokontrolnych (wyr. NSA z 6.12.2022, III OSK 5445/21). Kontrola społeczna może także odnosić się do treści umów zawieranych przez podmioty publiczne dotyczących korzystania przez podmioty zewnętrzne względem aparatu administracji publicznej ze środków publicznych. Zasada transparentności i przejrzystości gospodarowania majątkiem publicznym uzasadnia zatem traktowanie umów dotyczących sposobu gospodarowania majątkiem publicznym za nośnik informacji publicznej (wyr. WSA w Gdańsku z 2.02.2022, II SA/Gd 500/21). Pomimo szerokiego określenia zakresu przedmiotowego do informacji publicznej oraz projawnościowego kierunku orzecznictwa sądów administracyjnych można zaobserwować także tendencję odwrotną, polegającą na próbie zawężania tego zakresu poprzez wyłączanie pewnych danych spod oddolnej kontroli realizowanej przez dostęp do informacji publicznej.

PRAKTYKA OGRANICZANIA ZAKRESU INFORMACJI PUBLICZNEJ

Dotychczasowe doświadczenia oddolnej kontroli społecznej w Polsce wskazują na szczególnie istotne znaczenie dostępu do dokumentów źródłowych związanych z procesem prawodawczym. Słusznie wskazuje się, że dla jawności tworzenia prawa podstawowe znaczenie ma jawność tzw. „kuchni legislacyjnej" (Sekuła, 2008, s. 13). Wiedza o danych zawartych w takich dokumentach pozwala na ocenę czynników, które zadecydowały o finalnym kształcie ustawy czy nawet jej podpisaniu. Charakterystyczne przy tym, że ustawodawca w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym określono katalog informacji o niewątpliwie publicznym charakterze, wskazuje na informację o „projektowaniu aktów normatywnych", a nie

o „projektach aktów normatywnych". Potwierdza to szerokie podejście do zakresu przedmiotowego informacji publicznej, która w tym zakresie będzie obejmowała nie tylko treść projektu, nad którym prace legislacyjne zakończyły się, ale informacje dotyczące samych prac nad treścią projektu (wyr. NSA z 10.01.2014, I OSK 2213/13). Dlatego żądane przez obywatela informacje mogą dotyczyć m.in. danych o zakresie przedmiotowym projektu (lub pełnego tekstu projektu), osób odpowiedzialnych za prace nad projektem, jak również ustaleń bądź założeń projektu (wyr. NSA z 14.02.2020, I OSK 1644/18). W tym zakresie dostęp do informacji publicznej zapewnia zatem możliwość poznania znacznie dokładniejszych danych niż te, które upubliczniane są w trybie bezwnioskowym w związku z procesem legislacyjnym, np. na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Bardzo istotne znaczenie z perspektywy oddolnej kontroli władzy w procesie tworzenia (zmiany) prawa może mieć także dostęp do dokumentów odnoszących się do etapu pomiędzy uchwaleniem ustawy przez Sejm a jej podpisaniem przez Prezydenta RP. Jako przykład takich dokumentów, których treść wzbudza duże zainteresowanie obywateli, można wskazać na opinie prawne czy ekspertyzy ekonomiczne zamawiane przez Prezydenta RP przed podjęciem politycznej decyzji o podpisaniu przekazanej ustawy, co decyduje przecież o skierowaniu jej do publikacji i w konsekwencji wejściu w życie. Największy spór dotyczący jawności tego typu dokumentów miał miejsce w Polsce w związku z szeroką reformą systemu ubezpieczeń społecznych, kiedy Prezydent RP powołał się na zamówione przez siebie opinie prawne, których treść miała decydować o podpisaniu ustawy. Sądy administracyjne wskazały w tej sprawie, że w demokratycznym państwie prawa nie sposób uznać, że ekspertyzy zamówione przez głowę państwa w celu poznania pozytywnych i negatywnych skutków ustawy w społecznie kontrowersyjnej problematyce, która dotyczy milionów obywateli, nie stanowią informacji publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 3.08.2011, II SAB/Wa 187/11). Później podkreślono również, że wbrew stanowisku Prezydenta RP jego prerogatywy nie mogą zostać wyłączone spod społecznej kontroli i bez znaczenia dla skuteczności tej kontroli jest ryzyko społecznej krytyki za ewentualne podjęcie decyzji o podpisaniu ustawy wbrew wnioskom płynącym z treści zamówionych opinii (wyr. NSA z 27.01.2012, I OSK 2130/11). Wyłączenie pewnych dokumentów ze sfery jawności z obawy przed

negatywną oceną obywateli decyzji politycznych podejmowanych przez konstytucyjne organy państwa niewątpliwie pozostawałoby w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz postulatem rozliczalności władzy. Pomimo potwierdzenia generalnego prawa do zapoznania się z opiniami sporządzanymi na zlecenie organów władzy w związku z realizacją konstytucyjnych czy ustawowych obowiązków stworzono jednak niebezpieczny precedens dla jawności życia publicznego poprzez odwołanie się do tzw. opinii wewnętrznych, które mają być zamawiane przez organ władzy tylko przy okazji pewnego procesu decyzyjnego w celu pogłębienia wiedzy piastuna takiego organu, tj. mieć walor poznawczy (wyr. NSA z 27.01.2012, I OSK 2130/11). Tego typu opinie zostały uznane za wychodzące poza zakres przedmiotu informacji publicznej, co spotkało się z naukową krytyką. Słusznie zwrócono uwagę, że odwoływanie się przez organ władzy do autorytetu naukowców sporządzających opinię w celu uzasadnienia własnych posunięć politycznych powinno przesądzać o możliwości poddania społecznej kontroli także dokumentów źródłowych, w tym przypadku opinii prawnych lub ekonomicznych (Bochetyn & Szlachetko, 2013, s. 53). Analiza dotychczasowej praktyki uznawania opinii i ekspertyz za nośnik informacji publicznej oraz odpowiadającej im linii orzeczniczej sądów administracyjnych wykazała, że właśnie w związku ze sprawą udostępnienie opinii zamawianych przez Prezydenta RP na potrzeby procesu legislacyjnego doszło do zmiany linii orzeczniczej w kierunku obniżającym standardy jawności procesu legislacyjnego w Polsce. Sytuacja ta została w konsekwencji uznana za jedno z najdalej idących ograniczeń politycznego prawa do informacji publicznej od momentu jego ustawowego uregulowania i zasadnicze utrudnienie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (Banaszak & Bernaczyk, 2012, s. 24). Na kanwie sprawy udostępnienia opinii dotyczących reformy systemu ubezpieczeń społecznych toczyło się inne bardzo ważne postępowanie, którego wynik mógłby doprowadzić do jeszcze większego ograniczenia zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W związku z wnioskami o ujawnienie wskazanych materiałów Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego skargę o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy pozwalającej obywatelom na żądanie udostępnienia tego typu materiałów (Pawlik, 2021, s. 87). Co warte podkreślenia, w samej skardze sformułowano

tezę, że szeroka kontrola obywatelska może godzić w prawo do samodzielnego władztwa Prezydenta RP. Prerogatywy tego organu zostałyby bowiem zagrożone, gdyby proces podejmowania decyzji przez Prezydenta RP mógł podlegać późniejszej ocenie społecznej. Stanowisko to zostało w całości zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, który ostatecznie potwierdził, że także głowa państwa musi podlegać oddolnej kontroli realizowanej przez specyficzne narzędzie kontrolne, jakim jest dostęp do informacji publicznej (wyr. TK z 13.11.2013, P 25/12). W analizowanej sprawie ostatecznie nie udało się zainteresowanym obywatelom uzyskać dostępu do treści opinii przywoływanych przez Prezydenta RP ani nawet – pomimo odrębnych wniosków składanych w trybie dostępu do informacji – opinia publiczna nie poznała nigdy nazwisk naukowców, którzy mieli tak istotne dla procesu ustawodawczego opinie sporządzić.

W kolejnych latach znacznie zwiększyła się częstotliwość uznawania niektórych dokumentów źródłowych za tzw. dokumenty wewnętrzne, rozumiane jako dokumenty niebędące nośnikami informacji publicznej, które zawierają informacje o charakterze roboczym utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej stanowiące zapis pewnego procesu myślowego, etapu wypracowywania finalnej koncepcji. Powoływanie się przez organy władzy publicznej na wewnętrzny charakter dokumentu nie dotyczyło już wyłącznie opinii prawnych czy ekonomicznych, ale zostało rozszerzone na szereg różnych nośników informacji tworzonych lub wykorzystywanych w działalności organów władzy. Dokumenty tego typu miałyby służyć wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów lub uzgadnianiu poglądów czy stanowisk (Jabłoński, 2014, s. 91). Szersze stosowanie koncepcji dokumentu wewnętrznego prowadzi w praktyce do wyłączenia spod oddolnej kontroli np. protokołów i dokumentów wytworzonych przez niektóre organy podmiotów publicznych (wyr. NSA z 14.06.2023, III OSK 415/22) czy przyjętych procedur mających zapewnić zachowanie określonych standardów i norm w działalności podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji (wyr. WSA w Lublinie z 26.07.2022, II SAB/Lu 62/22). Ze względu jednak na świadomość ryzyka związanego z możliwością faktycznego wyłączenia spod kontroli społecznej danych pozwalających na ocenę organów władzy zawartych w dokumentach traktowanych przez organy te jako wewnętrzne często podkreśla się wyjątkowy charakter takiej

kwalifikacji dokumentu (wyr. NSA z 19.04.2023, III OSK 3749/21). Celne z perspektywy zapewnienia możliwości realnego stosowania omawianego narzędzia jest stanowisko zaprezentowane na kanwie spraw o społeczną kontrolę organów władzy lokalnej w sprawach reprywatyzacyjnych, wskazujące, że wewnętrzny charakter dokumentu nie przesądza jeszcze, że poszczególne informacje cząstkowe w nim zawarte nie mogą być traktowane jako informacje publiczne (wyr. NSA z 16.12.2022, III OSK 1588/21). Czym innym bowiem jest nośnik informacji, który faktycznie może mieć charakter dokumentu wewnętrznego, a czym innym są same informacje w nim zawarte, z których część może – wbrew charakterowi dokumentu – zostać zakwalifikowana jako informacje publiczne. Takie rozwiązanie gwarantuje zachowanie jawności życia publicznego i skuteczności dostępu do informacji publicznej jako narzędzia zapewniającego pozyskiwanie przez obywateli wiedzy o działalności władz publicznych.

WNIOSKI

Jednym z obszarów aktywności obywatelskiej jest poszukiwanie wiedzy o działalności organów władzy publicznej, w tym w szczególności o działalności osób piastujących funkcje w tych organach. Wiedza ta może być później wykorzystywana przy indywidualnej ocenie prawidłowości lub nieprawidłowości działań podejmowanych przez władze publiczne. Umożliwia to w konsekwencji podejmowanie aktywności przez czynny udział w dyskursie publicznym, inicjowanie pożądanych zdaniem obywatela zmian przez realizację prawa petycji, niekiedy podjęcie próby doprowadzenia do odpowiedzialności pozapolitycznej przedstawicieli organów władzy przez skorzystanie z możliwości złożenia skarg czy wniosków. Wreszcie wiedza o działalności przedstawicieli władz publicznych jest niezwykle istotna dla świadomego udziału w wyborach czy referendach. Zatem skorzystanie z szeregu praw politycznych wymaga pozyskiwania informacji, przy czym tylko dane niezafałszowane i pełne umożliwiają obywatelowi w pełni racjonalne korzystanie z praw politycznych. Słuszny wydaje się zatem pogląd, że dostęp do informacji publicznej jest narzędziem, które z założenia powinno umożliwiać poznawanie prawdy.

Pewnym problemem w osiągnięciu wspomnianego skutku może być sama definicja informacji publicznej, która w intencji ustawodawcy miała umożliwiać szeroki dostęp do informacji, ale przez brak precyzji powoduje powstawanie tzw. sporów na przedpolu, tj. sporów o kwalifikację informacji jako publicznej lub niepublicznej. Istnieje przy tym pewne napięcie wynikające z faktu, że obywatel chciałby mieć możliwość pozyskania pełnej informacji, zaś przedstawiciele organów władzy dążą do pozostawienia poza sferą jawności takich danych, których szersze ujawnienie i wywołana nim dyskusja publiczna mogłyby stawiać władzę w gorszym świetle. Rolą prawa jest na tyle precyzyjne określenie zakresu wykonywania politycznego prawa do informacji, aby organy władzy nie mogły utrudniać obywatelowi poznanie prawdy. Stąd można postawić postulat o konieczności ponownego, bardziej precyzyjnego zdefiniowania zakresu przedmiotowego informacji publicznej w Polsce. Postulat ten wydaje się tym bardziej aktualny z uwagi na praktykę podejmowania prób wyłączenie z zakresu przedmiotowego informacji publicznej niektórych danych dotyczących tak społecznie istotnych zagadnień jak proces prawodawczy. Krytycznie z perspektywy postulatu jawności życia publicznego należy ocenić rozwój koncepcji dokumentu wewnętrznego zapoczątkowany sporem o jawność opinii prawnych, które miały zadecydować o podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy reformującej system ubezpieczeń społecznych w Polsce. Uznawanie opinii prawnych czy ekonomicznych za wewnętrzne podlegało swoistej „popularyzacji" w praktyce działalności organów władz publicznych przejawiającej się traktowaniem także innych dokumentów jako wewnętrzne. Praktyka ta spotkała się z krytyką w literaturze. Za słuszną w tym kontekście należy uznać także linię orzeczniczą sądów administracyjnych akcentującą wyjątkowość kwalifikowania nośnika informacji jako dokumentu wewnętrznego oraz negującą tezę, że dokument wewnętrzny nie może być w żadnym zakresie nośnikiem informacji publicznej. Należy mieć nadzieję, że rozwój powyższego stanowiska orzeczniczego przyczyni się do zlikwidowania przynajmniej części tzw. sporów na przedpolu i przywróci zachwianą skuteczność instytucji dostępu do informacji publicznej jako swoistego narzędzia pozyskiwania wiedzy o faktach odnoszących się m.in. do sfery polityki. Tym samym ułatwi to korzystanie przez obywateli z innych konstytucyjnych praw politycznych.

Bibliografia

Banaszak, B., & Bernaczyk, M. (2012). Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu". *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, *4*, 16–39.

Bernaczyk, M. (2014). *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Bernaczyk, M. (2017). *Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce prawa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Bochetyn, A., & Szlachetko, J. (2013). Opinia prawna sporządzana na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP jako informacja publiczna. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa*, *3*, 51–59.

Jabłoński, M. (2014). „Dokument wewnętrzny" i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. W M. Jabłoński & S. Jarosz-Żukowska (Red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki* (s. 87-102). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Łukaszyk, J. (2017). Pozyskiwanie przez organ administracji informacji publicznej kwalifikowanej jako utwór. W A. Gołębiowska & B. Zientarski (Red.), *Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej* (s. 249–271). Warszawa: Kancelaria Senatu. Centrum Informacyjne Senatu.

Pawlik, K. (2018). Dostęp do informacji publicznej jako warunek wstępny realizacji praw politycznych jednostki. W E. Wójcicka (Red.), *Efektywna Ochrona prawna jednostek: uwarunkowania, wyzwania, perspektywy* (s. 195–208). Częstochowa: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie.

Pawlik, K. (2021). Perspektywa politologiczna prawa do informacji publicznej w Polsce. W A. Kotowski & A. Trocka (Red.), *Wybrane problemy nauk społecznych* (s. 77–91). Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Sekuła, M. (2008). Dostęp do informacji z punktu widzenia obywatela. W P. Solarz (Red.), *Jawność życia publicznego w Polsce* (s. 11–15). Warszawa: Wydawnictwo Vizja Press & IT.

Śledzińska-Simon, A. (2015). Prawo petycji w Stanach Zjednoczonych. W R. Balicki & M. Jabłoński (Red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji* (s. 93–119). Seria *e-Monografie*, *62*. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Wilk, B., & Sześciło, D. (2022). *Nadużycie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Copyright and License

This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/