

Warszawa, 21 grudnia 2009 r.

Badanie Przejrzystości Administracji Rządowej
Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP:
Refleksje z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji publicznej

Dawid SZĘŚCIŁO

Dostęp do informacji publicznej (w krajach anglosaskich znany pod pojęciem *freedom of information*) już od ponad dekady ma w Polsce konstytucyjne umocowanie. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Jednocześnie, stosownie do art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Doprecyzowanie tych kryteriów pozostawiono regulacji ustawowej.

Od niedawna można również mówić o ochronie prawa dostępu do informacji publicznej w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC). W wyroku z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie TASZ przeciwko Węgrom¹, Europejski Trybunał Praw Człowieka po raz pierwszy wywiódł prawo dostępu do informacji publicznej z art. 10 EKPC

¹ Skarga nr 14967/89. Skarga trafiła do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ponieważ węgierski Sąd Konstytucyjny odmówił dostępu do wniosku posła węgierskiego, w którym domagał się on zbadania konstytucyjności znowelizowanych wcześniej przez parlament karnych przepisów antynarkotykowych. Odmowa była motywowana koniecznością ochrony danych osobowych.

gwarantującego wolność poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych².

Na poziomie ustawowym, prawo dostępu do informacji publicznej szczegółowo reguluje ustawa z 6 września 2001 r. - o dostępie do informacji publicznej³. Prezentowany raport pozwala po ponad ośmiu latach od uchwalenia tej regulacji zweryfikować jej skuteczność w zapewnieniu obywatelom jednego z ich konstytucyjnych praw.

Oczywistym jest pytanie, na ile rezultaty przedstawianego badania winny się przełożyć na konkretne zmiany legislacyjne. Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Nie można wykluczać konieczności pewnych korekt obowiązujących przepisów. Zmiany mogą i powinny objąć regulację dotyczącą Biuletynu Informacji Publicznej. Zgodnie z art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴, każda instytucja podlegająca tej ustawie (w tym sądy i trybunały) zobligowana jest do prowadzenia internetowego serwisu Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). BIP powinien zawierać podstawowe informacje o danej jednostce i jej działalności, a także inne informacje publiczne. Obecnie podmioty zobowiązane do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej nie muszą zamieszczać w BIP-ie wszystkich informacji publicznych, które posiadają. Ustawa nie określa nawet obowiązkowego zakresu przedmiotowego BIP-u. Stanowi jedynie, że informacje publiczne, których nie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej udostępnia się na wniosek (art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej). To sprzyja ograniczaniu zawartości BIP-ów do zestawu absolutnie podstawowych informacji. Trudno też mówić o jakimkolwiek skutecznym nadzorze nad zawartością Biuletynów i ich zgodnością z wymogami ustawowymi. Rola ministra właściwego do spraw informatyzacji (obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) w tej dziedzinie wydaje się wciąż określona zbyt skromnie.

Ponadto, doprecyzowania wymagałaby kwestia opłat pobieranych w związku z udostępnieniem informacji publicznej. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem winien być jednak całkowicie nieodpłatny dostęp do informacji publicznej, przynajmniej jeśli chodzi o

2 Szerzej zob.: A. Bodnar, M. Bernatt, *Szerszy dostęp do informacji publicznej*, „Rzeczpospolita” z 11 lipca 2008 r.

3 Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

4 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. - o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

udostępnianie informacji drogą elektroniczną, a więc bez ponoszenia kosztów związanych z drukiem materiałów czy ich wysyłką. Jeżeli nawet pozostać przy pewnym stopniu odpłatności, należy jednak ściślej określić zasady ustalania wysokości opłaty i samej zasadności jej pobierania w konkretnym przypadku. Badanie wykazało, że utrwaliły się w tej mierze pewne praktyki administracyjne, które nie znajdują oparcia w przepisach i zostały wyznaczone na podstawie bliżej nieokreślonych przesłanek.

Niezależnie od powyższych uwag, wydaje się jednak, że podstawowy problem leży poza sferą legislacji. Jest nim zjawisko celnie określone w raporcie jako „kultura tajności” panująca w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i przejawiająca się swoistym domniemaniem niejawności informacji dotyczących działalności instytucji publicznych.

Konstytucja z 1997 r., a następnie ustawa z 2001 r. usankcjonowały fundamentalną zmianę w relacjach między państwem a obywatelami. Wyznaczyły standard otwartego rządu, formalnie zobowiązały administrację do przejrzystego działania i przyznały obywatelom instrumenty prawne egzekwowania nowych standardów. Problem jednak w tym, że proces zmiany w administracji, co potwierdza wiele międzynarodowych badań i opracowań, nie może być ograniczony wyłącznie do rozwiązań prawnych. Nie sposób skutecznie „zadekretować” zmiany w administracji. Proces ten wymaga oczywiście oprzyrządowania prawnego, jednak równie ważne, jeśli nie ważniejsze, jest umiejętne wsparcie organizacyjne i techniczne zmiany. Nie chodzi tu jednak tylko o zwiększenie finansowania w związku z nowymi zadaniami. Dużo istotniejsze i trudniejsze zarazem jest zorganizowanie instytucji publicznej do nowej sytuacji – „zaprogramowanie” jej zasobów materialnych, a przede wszystkim ludzkich. Można tu się posłużyć pewną analogią z innej sfery działalności administracji określanej jako e-administracji. Otóż projekt budowania elektronicznej administracji jako również forma zjawiska zmiany w administracji nie powiedzie się nigdy, jeśli zostanie on obudowany wyłącznie rozwiązaniami prawnymi i finansowymi. Innymi słowy, nie wystarczy urzędników wyposażyć w komputery i ustawowo nakazać im rozpoznawanie spraw drogą elektroniczną. Niezbędne jest przygotowanie urzędników do nowego modelu pracy (szkolenia, doksztalcanie, etc.), a także reorganizacja urzędów w związku ze zmianą zakresu zadań.

Na tej samej zasadzie zmiana polegająca na wprowadzeniu standardów otwartego rządu nie mogła się w pełni udać wyłącznie w oparciu o nowe przepisy ustawowe. Tu, jak się zdaje, tkwi główna przyczyna niesatysfakcjonującego poziomu dostępu obywateli do informacji publicznej. Ujmując to najbardziej lapidarnie można stwierdzić, że regulacja tej kwestii - poza pewnymi wyjątkami - zmian nie wymaga, kluczowa jest natomiast zmiana organizacyjna czy nawet psychologiczna (mentalna) wewnątrz administracji. Jej wypracowanie może wymagać w szczególności następujących działań:

a) organizowanie szkoleń dla osób odpowiadających w podmiotach podlegających ustawie za wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem dostępu do informacji publicznej – w czasie tego rodzaju szkoleń należy wyjaśniać nie tylko szczegółowe zasady realizacji obowiązków ustawowych, ale również formować mentalność urzędników i uczyć ich nowego podejścia do relacji z obywatelem.

b) opracowanie regulacji wewnętrznych w poszczególnych podmiotach obejmujących szczegółowy podział zadań w zakresie udostępniania informacji publicznej, zasady generowania informacji w sposób zapewniający szybki dostęp do nich, zawartość Biuletynu Informacji Publicznej, etc.

c) rozpowszechnianie dobrych praktyk wyznaczanych przez podmioty najszerzej i najsprawniej realizujące prawo dostępu do informacji publicznej – raport przedstawia również pozytywne przykłady instytucji prawidłowo wypełniających swoje obowiązki z zakresu zapewnienia dostępu do informacji publicznej. Takie przykłady winny być szeroko opisane i rozpropagowane wśród instytucji publicznych jako modelowe.

Raport nie wyczerpuje oczywiście wszystkich aspektów procedury dostępu do informacji publicznej w Polsce. Jego rozwinięciem mogłyby się stać badania obejmujące następujące zagadnienia:

a) skuteczność sądowej weryfikacji rozstrzygnięć o odmowie udzielenia informacji publicznej – ustawa przewiduje obecnie dwutorową procedurę kontroli sądowej rozstrzygnięć w

przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Po pierwsze, możliwe jest złożenie skargi do sądu administracyjnego. Ten tryb jest o tyle oczywisty, że odmowa udostępnienia informacji publicznej winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, która zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego podlega kontroli sądowo-administracyjnej. Po drugie jednak, szczególną procedurę przewidziano w przypadku, gdy udostępnienia informacji publicznej odmówiono ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności, tajemnicę inną niż państwowa, skarbową lub statystyczna. Wówczas właściwą drogą weryfikacji zasadności odmowy jest powództwo do sądu powszechnego. Niewątpliwie interesująca byłaby ocena sprawności i skuteczności obu procedur sądowych, w tym interpretacji ustawowych przesłanek odmowy udostępnienia informacji publicznej;

b) relacja Biuletynu Informacji Publicznej do tzw. oficjalnych serwisów internetowych instytucji publicznych - BIP pozostaje w zasadzie jedyną określoną prawem formą prowadzenia serwisów internetowych instytucji publicznych. Problem jednak w tym, że w praktyce utrwalił się zupełnie nieprzejrzysty model, w którym wiele instytucji publicznych posiada oprócz strony BIP także coś na kształt odrębnego serwisu własnego danej instytucji. W efekcie w wielu przypadkach funkcjonuje równolegle serwis BIP i drugi serwis o bardziej atrakcyjnej i mniej sformalizowanej treści. Oba zawierają przy tym z reguły ten sam, bądź zbliżony zestaw treści. Dla przeciętnego użytkownika jest to sytuacja niezrozumiała i niewystępująca poza serwisami instytucji publicznych. Nie ma także uzasadnienia w przepisach prawa, które nie nakazują prowadzenia serwisów innych niż BIP. Taka praktyka została już opisana w odniesieniu do wielu serwisów internetowych polskich sądów⁵. Należałoby jednak podejść do tego zagadnienia szerzej i przyczynić się w ten sposób do zerwania z modelem podwójnych serwisów internetowych instytucji publicznych, który jest ewenementem na tle europejskim, a ma swoje źródła w błędnym rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez podmioty zobowiązane do jej stosowania.

* * *

5 Szerzej zob. D. Sześciło et al., *E-sądy po polsku. Badanie i ranking stron internetowych sądów okręgowych, apelacyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych*, Forum Obywatelskiego Rozwoju/Helsińska Fundacja Praw Człowieka/Komitywa.com, marzec 2008; D. Sześciło, M. Kube et al., *E-sądy po polsku. Badanie rankingowe stron internetowych sądów okręgowych i apelacyjnych. II edycja*, Forum Obywatelskiego Rozwoju/Helsińska Fundacja Praw Człowieka/K2 Internet SA, 2010.

DAWID SZEŚCIŁO – ukończył prawo na Uniwersytecie Warszawskim w ramach Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych, doktorant w Zakładzie Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji UW, współpracownik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju, autor blisko 50 publikacji naukowych z zakresu prawa publicznego, praw człowieka i wymiaru sprawiedliwości.