

**UNIwersYTET WARSZAWSKI  
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH  
I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

**Michał Jan Szczegielniak**

**Wpływ dostępu do informacji publicznej  
na rozwój partycypacji obywatelskiej  
w Polsce na tle europejskim**

Praca doktorska  
napisana pod kierunkiem naukowym  
prof. dr hab. Jolanty Itrich-Drabarek  
Promotor pomocniczy  
dr Piotr Potejko

Warszawa 2023



## Spis treści

Wstęp .....	5
Rozdział I – Konceptualizacja pojęć.....	16
1.1.    Polityka w czasach społeczeństwa informacyjnego .....	16
1.2.    Administracja jako przedmiot badań nauki o polityce.....	24
1.3.    Prawa człowieka i obywatela a dostęp do informacji publicznej.....	31
1.4.    Rola partycypacji obywatelskiej w procesie rządzenia.....	42
1.5.    Dostęp do informacji publicznej jako element partycypacji obywatelskiej.....	49
Rozdział II – Efektywność regulacji prawnych dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim.....	60
2.1.    Znaczenie podmiotowego i przedmiotowego prawa do informacji .....	60
2.2.    Modele dostępu do informacji publicznej w wybranych państwach Europy.....	70
2.3.    Realizacja prawa obywateli do informacji publicznej w wybranych państwach europejskich .....	82
2.4.    Konstytucyjne podstawy prawa do informacji w Polsce.....	96
2.5.    Tryby dostępu do informacji publicznej w Polsce .....	102
Rozdział III Problem otwartości i przejrzystości administracji publicznej.....	109
3.1.    Koncepcja otwartego rządu jako nowoczesnej forma rządzenia.....	109
3.2.    Istota, funkcje i zadania administracji publicznej w zakresie udostępniania informacji publicznej .....	116
3.3.    Informatyzacja administracji publicznej a dostęp do informacji publicznej.....	124
3.4. <i>Public relations</i> w administracji publicznej jako forma realizacji idei transparentności .....	135
Rozdział IV - Obywatelski wymiar dostępu do informacji publicznej .....	143
4.1.    Dostęp do informacji jako faktyczna realizacja zasad współczesnej demokracji.....	143
4.2.    Problem partycypacji obywatelskiej w państwach europejskich .....	151
4.3.    Rola i znaczenie mediów oraz organizacji pozarządowych w procesie dostępu do informacji publicznej .....	159

4.4.	Rozwój instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej.....	171
	Rozdział V – Pragmatyka dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim .....	178
5.1.	Udostępnianie informacji w Polsce na przykładzie urzędów marszałkowskich i wojewódzkich .....	178
5.2.	Wady i zalety dostępu do informacji.....	189
5.3.	Ograniczenia i bariery w realizacji prawa do informacji publicznej.....	197
5.4.	Postulaty <i>de lege ferenda</i> .....	206
	Zakończenie .....	215
	Bibliografia .....	224
	Spis tabel, rysunków, wykresów .....	268
	Załączniki.....	269

## **Wstęp**

Postęp w dziedzinie technologii telekomunikacyjnych jak również zachodzące procesy globalizacyjne przyczyniły się do głębokich przemian społeczno-gospodarczych, które doprowadziły do powstania nowego typu społeczeństwa postindustrialnego – społeczeństwa informacyjnego, w którym jednostki wykorzystują informację nie tylko jako konsumenci czy pracownicy, ale również jako obywatele.

W ponowoczesnym świecie pojawiła się koncepcja otwartej nauki, otwartej kultury, ale również otwartego rządu, w myśl której państwo powinno dzielić się posiadaną wiedzą z obywatelami, korzystając zarówno z tradycyjnych, jak i najnowszych form komunikacji.

Jawność i przejrzystość we współczesnej administracji publicznej stały się głównymi paradygmatami wskazującymi kierunek rozwoju, nie tylko współczesnych państw, ale i struktur ponadpaństwowych. W integrującej się Europie szczególnie ważne jest stworzenie takich mechanizmów oraz procedur, w które zaangażowani będą nie tylko politycy i urzędnicy, lecz także obywatele – tak, aby można było mówić o współuczestnictwie w procesie zarządzania sprawami publicznymi. Ponadto dostępność i przejrzystość działania instytucji państwa stanowi podstawę do zbudowania społecznego zaufania do niego. Zaspokaja to potrzebę obywatelskiej kontroli, która często minimalizowana jest do uzyskiwania informacji na temat podejmowanych decyzji i działań oraz sposobu zarządzania środkami publicznymi. Efektem zwrotnym jest stworzenie podstaw do budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Głównym celem pracy będzie analiza obowiązujących w Polsce rozwiązań z zakresu teorii i praktyki udostępniania informacji publicznej na tle europejskim oraz ukazanie wpływu polskiego modelu dostępu do informacji publicznej na rozwój partycypacji obywatelskiej.

Profil pracy ma zarówno charakter deskryptywny jak i eksplanacyjny. Autor dokonuje charakterystyki obowiązującego w Polsce modelu dostępu do informacji publicznej oraz realizacji przez administrację publiczną ciążących na niej obowiązków z zakresu udostępniania danych, a następnie stara się wyjaśnić jak powyższe działania wpływają na partycypację obywateli ukazując problem w szerszym kontekście europejskim. Połączenie tematyki dostępu do informacji publicznej z partycypacją

obywatelską ma na celu wypełnienie istniejącej luki w wiedzy i stanowi wkład autora w rozwój nauki o polityce.

Problematyka obiegu i dostępu do informacji jest przedmiotem badań reprezentantów wielu dyscyplin naukowych. Przykładowo przedstawiciele nauk ekonomicznych zajmują się kwestią wpływu asymetrii informacji na działanie rynku (np. Duszan Bogdanov), specjaliści od nauk o bezpieczeństwie podejmują tematykę ochrony informacji niejawnych i jej oddziaływanie na bezpieczeństwo publiczne (Tomasz Aleksandrowicz i Piotr Potejko), socjologowie prowadzą dociekania na temat wpływu społeczeństwa informacyjnego na zbiorowości ludzkie, badacze europeistyki zajmują się tematyką polityki informacyjnej Unii Europejskiej (Anna Ogonowska oraz Marta Jas-Koziarkiewicz). Należy również wspomnieć o badaczach z zakresu komunikacji społecznej i masowej (np. Tomasz Goban-Klas), przedstawicielach bibliologii, którzy podejmują tematykę udostępniania informacji publicznych przez organy administracji za pośrednictwem urządzeń teleinformatycznych (np. Mariusz Luterek), a także o działaczach społecznych: Krzysztofie Izdebskim, Szymonie Ossowskim oraz Piotrze Wagłowskim.

Obecnie zdaniem autora można wyróżnić dwa główne obszary badań nad dostępem do informacji publicznej. Pierwszy z nich ogranicza się do kwestii związanych z obowiązującymi przepisami prawa. Niedookreśloność podstawowych pojęć i coraz liczniejsze orzecznictwo sądów sprawia, że tematyka dostępu do informacji publicznej jest ciekawym przedmiotem dociekań przedstawicieli nauk prawnych. Do badaczy przedmiotowego obszaru należy zaliczyć: Michała Bernaczyka, Mariusza Bidzińskiego, Marka Chmaja, Bogdana Dolnickiego, Teresę Górzyńską, Mariusza Jabłońskiego, Małgorzatę Jaśkowską, Irenę Kamińską, Irenę Lipowicz, Monikę Muchę, Agnieszkę Piskorz-Ryń, Mirosławę Rozbicką-Ostrowską, Grzegorza Sibigę, Piotra Sitniewskiego, Przemysława Szustakiewicza, Katarzynę Tomaszewską i Krzysztofę Wygodę.

Drugi obszar badań, określaný przez autora mianem politologicznego dzieli się na dwa nurty. Część badaczy koncentruje się na roli informacji w kształtowaniu obowiązujących stosunków władzy. Zaliczane do niego prace badawcze koncentrują się wokół realizacji ciężącego na administracji publicznej obowiązku udostępniania informacji obywatelom. Jest to niezwykle ważne w społeczeństwach demokratycznych, w których świadomi obywatele podejmują decyzje wyborcze mające wpływać na losy

państwa bądź jego części składowych. Druga grupa badaczy koncentruje się na kwestii obiegu informacji, co jest nierozdzielnie związane z procesem zarządzania politykami publicznymi. Tym samym badacze skupiają się na kwestiach związanych z przekazywaniem informacji w ramach aktualnego aparatu administracji publicznej. Wśród naukowców zajmujących się niniejszą problematyką należy wymienić: Andrzeja Antoszewskiego, Agnieszkę Demczuk, Jolanę Itrich-Drabarek, Grzegorza Janusza, Monikę Kaczmarek-Śliwińską, Agnieszkę Łukasik-Turecką, Agnieszkę Pawłowską, Adama Rogalę – Lewickiego oraz Grzegorza Rydleńskiego.

Można wnioskować, że przedstawiciele nauki o polityce i administracji badają omawianą tematykę z różnorodnych perspektyw. W myśl pierwszej z nich, zgodnie z konsensualną definicją polityki, która opiera zjawisko polityki na szukaniu porozumień i współdziałaniu<sup>1</sup>, dostęp do informacji publicznej jest jednym z kluczowych elementów, który pozwala osiągać różnego rodzaju kompromisy i rozstrzygnięcia. Posiadanie określonych informacji stanowi również podstawę do podejmowania decyzji przez decydentów politycznych, a skuteczna polityka informacyjna zapewnia im większą akceptację społeczną i osiągnięcie pożądanego konsensusu wśród obywateli. Tym samym obieg informacji pełni niejako funkcję homeostazy systemu politycznego państwa.

Z punktu widzenia drugiej perspektywy można założyć, że dostęp do informacji jest równoznaczny ze sprawowaniem władzy. Jeśli przyjąć konfliktową definicję polityki, zgodnie z którą jej głównym celem jest pokonanie przeciwnika, to informacja staje się niezwykle cennym orężem w nieustannie trwającej walce politycznej. Pojawia się pojęcie tzw. „władztwa informacyjnego”, które, zdaniem Adama Rogali-Lewickiego „manifestuje się w kontekście wpływu informacji na procesy decyzyjne zachodzące w obszarze władzy, jako uwarunkowanie i czynnik utrwalający istniejący stan rzeczy lub implikujący zmiany, a tym samym kreujący rzeczywistość.”<sup>2</sup>. Wpisuje się to w koncepcję bezideowej polityki, w której działania marketingowe polegające na zbieraniu i upowszechnianiu różnorodnych informacji są w stanie zagwarantować

---

<sup>1</sup> K.W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, London 1963, s. 124.

<sup>2</sup> A. Rogala-Lewicki, *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Warszawa 2013, <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/336/Rogala-Lewicki%20-%20doktorat.pdf?sequence=1>, [01.02.2015].

zwycięstwo w wyborach. Tym samym dostęp do informacji publicznej stanowi istotny element walki politycznej.

Trzecia perspektywa traktuje dostęp do informacji publicznej jako jedno z elementarnych praw człowieka. Jest on, zdaniem Janusza Kochanowskiego, gwarantem realizacji praw przysługujących każdej istocie ludzkiej<sup>3</sup>. Powyższy pogląd podzielają również organy międzynarodowe – np. Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>4</sup>, który określa obywatelskie prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych jako fundamentalne prawo człowieka.

Zgodnie z określonymi perspektywami, autor dokonuje próby zbadania prawa dostępu do informacji publicznej, jako jednego z praw człowieka i obywatela zawartego w Konstytucji oraz sposobu jego realizacji i wpływu jaki wywiera ono na obowiązujący system polityczny i jego elementy. Dostęp do informacji, będący swojego rodzaju instytucją prawną, pełni również ważną rolę w funkcjonowaniu samego państwa. Nie tylko przeciwdziała patologiom i zwiększa poziom wiedzy obywateli o działalności instytucji publicznych, ale pozwala im także korzystać z obywatelskich praw zwiększając ich zaangażowanie w życie publiczne co pozytywnie wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Prawo do informacji jest zatem nie tylko fundamentem kontroli społecznej, ale również elementem bez którego racjonalne zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne nie byłoby możliwe. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma ono bezwzględnego charakteru i podlega pewnym ograniczeniom związanym chociażby z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Tym samym dysertacja wpisuje się w ramy podejścia neoinstytucjonalnego, które jest jednym z głównych kierunków współczesnych badań politologicznych.

Czasowym ogranicznikiem pracy jest okres od uchwalenia pierwszych regulacji z zakresu prawa do informacji, które znalazły się w Konstytucji RP tj. od dnia 2 kwietnia 1997 r., ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 1 stycznia 2002 r., czyli momentu wejścia w życie większości norm zawartych w przepisach ustawy o dostępie

---

<sup>3</sup> Zob. J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, [w:] „*Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja?*”, Materiały konferencyjne, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Zob. sprawa: Młodzieżowa Inicjatywa Na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii (Skarga Nr 48135/06) oraz sprawa Társaság A Szabadságjogokért przeciwko Węgrom (Skarga Nr 37374/05).



do informacji publicznej<sup>5</sup>, do 31 grudnia 2022 r. Data końcowa związana jest z procedowanym nowym projektem ustawy o jawności życia publicznego, która może wprowadzić znaczne zmiany w omawianej materii.

Przedstawiana dysertacja nie będzie podejmowała także tematyki związanej z dostępem do informacji o środowisku ponieważ została ona uregulowana w odrębnych przepisach prawa, również międzynarodowego. Problematyka dostępu do informacji geograficznych, w szczególności poprzez systemy informacji geograficznej oraz „wywiadu jawnoźródłowego” (tzw. *open source intelligence*) również nie zostanie podjęta w rozprawie, gdyż miałyby marginalny wpływ na tematykę pracy. Natomiast kwestie związane z bezpieczeństwem informacji oraz ochroną danych osobowych ulegną stosownemu ograniczeniu.

W swoich badaniach autor napotkał również na ograniczenia źródłowe. Ograniczenia językowe autora sprawiły, że konieczne stało się zrezygnowanie z niektórych publikacji francusko, niemiecko oraz szwedzkojęzycznych. Kolejne utrudnienie stanowił brak dostępu do poszczególnych informacji oraz dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji publicznych. Tym samym autor nie mógł zweryfikować pewnych informacji uzyskanych od urzędników z danymi posiadanymi przez organizację. Jednakże tego rodzaju sytuacje należały do rzadkości.

Zadania badawcze mają na celu zdefiniowanie takich pojęć jak dostęp do informacji publicznej jako podstawowe prawo człowieka i obywatela, partycypacja obywatelska, społeczeństwo informacyjne, podmiotowe i przedmiotowe prawo dostępu do informacji publicznej, interes publiczny, polityka informacyjna. Zadania badawcze koncentrują się także na analizie roli prawa dostępu w życiu obywateli i wspólnoty oraz sposób jego realizacji. Główna część pracy dotyczy regulacji prawnych z zakresu prawa dostępu do informacji w Polsce na tle europejskim. Konsekwencją tych wyjaśnień jest projekcja możliwych skutków wprowadzenia zmian w przedmiotowym zakresie. Rozważona będzie także rola obywatelskiego wymiaru dostępu do informacji publicznej, w tym znaczenie mediów i organizacji pozarządowych w procesie dostępu do informacji publicznej.

---

<sup>5</sup> Zob. art. 26 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Hipoteza badawcza rozprawy brzmi następująco: partycypacja obywatelska w Polsce jest ograniczona dlatego, że obowiązujący model dostępu do informacji publicznej jest niewystarczający z powodu nieprecyzyjnych przepisów prawa, braku transparentności w działaniach organów administracji publicznej oraz wynikającego z kultury tajności utrudnionego dostępu do informacji.

Powyższa hipoteza zostanie zweryfikowana w pięciu rozdziałach przez poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) Czy obowiązujące przepisy prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej są efektywne, jasne i przejrzyste? (2) Czy administracja realizuje ciążące na niej obowiązki informacyjne w transparentny sposób? (3) Jaki jest wpływ obowiązujących modeli dostępu do informacji publicznej na rozwój demokracji i poziom partycypacji obywatelskiej w wybranych krajach UE? (4) Czy w instytucjach publicznych obowiązuje kultura tajności, która utrudnia dostęp do informacji?

W odniesieniu do kwestii teoretycznych w pracy zastosowano teorię neoinstytucjonalizmu racjonalnego wyboru oraz pomocniczo teorię responsywnej administracji. Zgodnie z pierwszym paradygmatem teoretycznym dostęp do informacji publicznej jest postrzegany jako instytucja, czyli pewien system reguł i bodźców, które mają zachęcać, bądź zniechęcać do określonych zachowań<sup>6</sup>. Jednocześnie, decydenci polityczni, urzędnicy oraz inne jednostki funkcjonujące w ramach danego systemu dążą do maksymalizacji swoich korzyści starając się minimalizować ryzyka potencjalnych strat. Koncepcja responsywnej administracji zakłada z kolei, że przedstawiciele organów władzy publicznej muszą „wychodzić naprzeciw potrzebom obywateli przez traktowanie ich jako równych partnerów”<sup>7</sup>. Administracja publiczna, dzięki zastosowaniu mechanizmów partycypacyjnych, włącza w proces decyzyjny inne podmioty przestając być jedynie wykonawcą polityk publicznych, co pozwala jej na lepsze dostosowanie podejmowanych rozstrzygnięć do publicznych pragnień<sup>8</sup>.

Tematyka dostępu do informacji publicznej stanowi wielowątkowy i wieloaspektowy temat badaczy i tym samym wymaga interdyscyplinarnego podejścia,

---

<sup>6</sup> V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsch, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 90.

<sup>7</sup> E. Vigoda, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, „Public Administration Review” nr 65/5, 2002, s. 538.

<sup>8</sup> M. Stępień, *Responsywna teoria administracji publicznej*, Toruń 2008, s. 76-77.

które uzyskano dzięki wykorzystaniu metod badawczych stosowanych w naukach społecznych. Autor niniejszej pracy zastosował kilka metod i technik badawczych właściwych dla nauk politycznych. Metodami wiodącymi będą: analiza systemowa, analiza instytucjonalno-prawna, metoda komparatywna oraz metoda scenariuszy.

Analiza systemowa, (w tym mikrosystemowa), pozwoliła na ujęcie zjawiska dostępu do informacji publicznej jako elementu mającego wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie systemu politycznego, co ma istotne znaczenie w kontekście badań nad rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i oceny stanu demokratycznego państwa prawa. Została wykorzystana w rozdziale pierwszym do konceptualizacji pojęć składających się na obowiązujący system udostępniania informacji publicznych i odniesienia go do zjawiska partycypacji obywatelskiej. Korzystając z analizy systemowej, szczególnie w rozdziale czwartym starano się pokazać powiązania i zależności łączące instytucję dostępu do informacji publicznej z innymi podsystemami systemu politycznego państwa. Przedmiotowa metoda pozwoliła również w rozdziale drugim na określenie przesłanek powstania obowiązującego w Polsce modelu dostępu do informacji publicznej (aspekt genetyczny), charakterystyki jego elementów składowych (aspekt strukturalny) oraz sposobu w jaki on funkcjonuje (aspekt funkcjonalny).

Analiza instytucjonalno-prawna posłużyła m.in. w rozdziale czwartym do zbadania procesów zachodzących w wybranych instytucjach publicznych związanych z prawnym obowiązkiem udostępniania informacji publicznych obywatelom. Ponadto zastosowano ją w rozdziale drugim do analizy polskich i europejskich aktów prawnych z zakresu prawa do informacji.

Metoda porównawcza umożliwiła wykrywanie różnic i podobieństw między modelem polskim, a modelami funkcjonującymi w innych państwach europejskich oraz pozwoliła na określenie rozbieżności w pragmatyce funkcjonowania polskich urzędów w zakresie dostępu do informacji publicznej. Została ona użyta w rozdziale drugim oraz piątym podczas charakterystyki obowiązujących modeli dostępu do informacji publicznej, do ukazania zróżnicowanego poziomu partycypacji w poszczególnych krajach oraz w celu porównania aktywności urzędów marszałkowskich i wojewódzkich w przedmiotowej sferze.

Metoda scenariuszy pozwoliła na określenie trzech najbardziej prawdopodobnych wariantów rozwoju prawa dostępu do informacji publicznej, które zostały zawarte w zakończeniu. Umożliwiła ona realizację funkcji prognostycznej politologii, która przez formułowanie alternatywnych wersji przyszłości pozwala przeciwdziałać negatywnym trendom lub lepiej przygotować się na nadchodzące zmiany.

Braki w dostępnej literaturze zostały uzupełnione przez badania empiryczne przeprowadzone przez autora. W celu zebrania danych pierwotnych zostały wykorzystane różne techniki badawcze. Rezultaty badania ankietowego przeprowadzonego na urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich<sup>9</sup> zostaną zaprezentowane w ostatnim rozdziale pracy w celu pokazania praktycznego aspektu realizacji prawa do informacji. Z kolei fragmenty zrealizowanych wywiadów kwestionariuszowych, przeprowadzonych na grupie nielosowej (eksperckiej), zostały wykorzystane w wielu miejscach pracy w celu ilustracji zjawisk, które nie były dostatecznie szeroko poruszone w dostępnej literaturze. W pracy zawarto również wnioski z obserwacji poczynionych przez autora dysertacji podczas jego wieloletniej pracy w organach administracji publicznej.

W pracy oprócz danych pierwotnych korzystano z danych wtórnych pochodzących ze zrealizowanych dotychczas badań, o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Pozwoliły one na zgromadzenie danych dotyczących działania obowiązującego modelu dostępu do informacji publicznej w Polsce oraz odnalezienie występujących dysfunkcji.

Formą przetwarzania materiałów będzie analiza i synteza, a wykorzystanymi w pracy metodami wnioskowania dedukcja oraz indukcja. Autor posługiwał się zarówno źródłami pierwotnymi, pochodzącymi z przeprowadzonych rozmów oraz badania ankietowego, jak również źródłami wtórnymi – analizami, raportami i innymi zastanymi materiałami oraz opracowaniami.

Siatka pojęciowo terminologiczna rozprawy jest stosunkowo rozbudowana. Użyte w pracy terminy mają charakter politologiczno – prawny. Składają się na nie: informacja publiczna, jawność, kontrola społeczna, partycypacja obywatelska, polityka

---

<sup>9</sup> Wybór instytucji administracyjnych działających na poziomie regionalnym nie jest przypadkowy, bowiem obszar ten został poddany najsłabszej analizie. Dodatkowo umożliwia on porównania działania organu administracji rządowej i samorządowej, które funkcjonują na tym samym obszarze.

informacyjna, *public relations*, tajemnice ustawowo chronione jak również pojęcie otwartego rządu. Wynika to z braku jednoznacznych definicji podstawowych pojęć takich jak np. „interes publiczny”. Tym samym autor pracy dokona stosownej konceptualizacji.

Przedmiotem pierwszego rozdziału będą zagadnienia teoretyczne. Celem pierwszego rozdziału będzie konceptualizacja podstawowych pojęć. Pytania badawcze zawarte w pierwszym rozdziale są następujące: jakie jest znaczenie podstawowych pojęć; jak wygląda polityka w czasach społeczeństwa informacyjnego, jaką rolę odgrywa partycypacja obywatelska w procesie rządzenia? W rozdziale zostanie określony wpływ społeczeństwa informacyjnego na politykę, miejsce prawa do informacji w systemie praw człowieka oraz rola partycypacji obywatelskiej w procesie rządzenia. Szczególna uwaga zostanie poświęcona pozycji administracji publicznej w nauce o polityce. Rozdział kończy się określeniem relacji łączących kwestię dostępu do informacji publicznej z procesami partycypacyjnymi.

Rozdział drugi będzie poświęcony analizie polskich i europejskich norm prawnych regulujących kwestie dostępu do informacji publicznej. Celem rozdziału będzie charakterystyka rozwiązań normatywnych kształtujących dostęp do informacji publicznej w Polsce i porównanie ich z regulacjami obowiązującymi w wybranych krajach europejskich. Pytania badawcze zawarte w drugim rozdziale są następujące: czy obowiązujące przepisy prawne są konkretne, łatwe i zrozumiałe dla przeciętnego obywatela; jak wygląda procedura udostępniania informacji publicznej w Polsce na tle wybranych państw europejskich. W rozdziale zostaną omówione i porównane obowiązujące modele dostępu do informacji publicznej. W rozdziale będzie także zawarta wyczerpująca analiza regulacji prawnych kształtujących polski system udostępniania informacji publicznych. Rozdział kończy się wnioskami powstałymi w oparciu o dotychczasową praktykę stosowania obowiązujących norm, co pozwoli na wskazanie potencjalnych obszarów problemowych.

Rozdział trzeci będzie traktował o roli administracji jako podmiotu zarządzającego informacją. Celem trzeciego rozdziału będzie zbadanie w jaki sposób organy administracji publicznej przekazują informację obywatelom. Pytania badawcze zawarte w trzecim rozdziale są następujące: jakie obowiązki w zakresie udostępniania informacji zostały nałożone na administrację publiczną przez ustawodawcę; w jaki sposób organy władzy publicznej udostępniają informacje obywatelom; w jakim stopniu

administracja publiczna wykorzystuje w procesie komunikacji ze społeczeństwem nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne; czy w podmiotach administracyjnych dominuje kultura tajności i chęć do maksymalnego ograniczenia dostępu do informacji publicznej? W rozdziale zostanie opisana koncepcja otwartego rządu, rola odgrywana przez administrację publiczną w procesie udostępniania informacji, wpływ postępującej informatyzacji na działalność organów publicznych oraz wykorzystywanie przez nich rozwiązań z zakresu *public relations*. Rozdział zawiera również refleksje dotyczące wykorzystywania dostępnych rozwiązań w procesie informowania obywateli.

Rozdział czwarty jest poświęcony obywatelskiemu wymiarowi dostępu do informacji publicznej. Celem rozdziału czwartego będzie analiza i charakterystyka roli prawa do informacji we współczesnych demokracjach. Pytania badawcze zawarte w czwartym rozdziale są następujące: jak kształtuje się poziom partycypacji w państwach europejskich; jaką rolę odgrywają media i organizacje pozarządowe w procesie informowania społeczeństwa; jak rozwój instytucji ponownego wykorzystania informacji wpływa na dostęp do informacji? W rozdziale autor podejmie problematykę partycypacji obywatelskiej w państwach europejskich oraz wpływ instytucji dostępu do informacji publicznej na współczesne demokracje, ze szczególnym uwzględnieniem roli i znaczenia mediów oraz organizacji pozarządowych, w tym organizacji strażniczych. Rozdział kończy się ukazaniem związków łączących prawo do informacji z instytucją ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Rozdział piąty porusza kwestię pragmatyki dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim. Celem rozdziału będzie porównanie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce z wybranymi krajami europejskimi. Pytania badawcze zawarte w piątym rozdziale są następujące: czy urzędnicy administracji samorządowej i rządowej właściwie realizują ciążące na nich obowiązki informacyjne; jakie są silne i słabe strony prawa do informacji; jakie są główne bariery w dostępie do informacji i z czego one wynikają, jakie zmiany należałoby wprowadzić w celu usprawnienia obowiązujących regulacji? Na początku rozdziału zostają zaprezentowane rezultaty wykonanych badań ankietowych obejmujących urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie. Następnie zostaną opisane bariery, ograniczenia, wady i zalety obowiązujących w Polsce rozwiązań z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej. Rozdział kończy się wnioskami traktującymi o potrzebie wprowadzenia zmian w celu

ulepszenia funkcjonujących norm prawnych tworzących obowiązujący model udostępnia informacji.

Na koniec pracy autor zamierza zaprezentować trzy możliwe warianty rozwoju instytucji prawa do informacji realizując tym samym prognostyczną funkcję politologii. W zakończeniu pracy zawarto również podsumowanie dotychczasowych rozważań co pozwoliło na weryfikację postawionej hipotezy oraz udzielono odpowiedzi na zadane pytania. Przedmiotową pracę należy postrzegać jako głos w dyskusji dotyczącej polskiego systemu udostępniania informacji publicznej, który zwraca szczególną uwagę na wpływ jakie obowiązujące rozwiązania prawne w przedmiotowej materii wywierają na partycypację obywatelską.

## Rozdział I – Konceptualizacja pojęć

### 1.1. Polityka w czasach społeczeństwa informacyjnego

Konceptualizacja pojęć – rozumiana jako proces tworzenia w oparciu o dostępną wiedzę definicji w celu doprecyzowania i uzgodnienia znaczenia abstrakcyjnych idei – staje się niezbędna w dziedzinie, w której panuje pewien chaos terminologiczny. Panujący zamęt pojęciowy sprawia, że brak jest słowa określającego typ społeczeństwa, w którym obecnie żyjemy. Często określa się je mianem społeczeństwa informacyjnego, ale również e-społeczeństwa, społeczeństwa bezpapierowego (tzw. *paperless society*), społeczeństwa bio-informacyjnego, społeczeństwa cyfrowego, społeczeństwa sieciowego, społeczeństwa technicznego czy też społeczeństwa wiedzy. Co więcej każde z wyżej wymienionych pojęć jest inaczej definiowane przez różnych autorów, co pogłębia istniejący zamęt terminologiczny.

Sam termin „społeczeństwo informacyjne” po raz pierwszy został użyty w 1963 r. przez Japończyka Tadao Umesamo<sup>10</sup>, a od lat 70. XX w. cieszy się niesłabnącą popularnością – Jerzy Nowak przytacza aż dwadzieścia dwie możliwe definicje powyższego terminu<sup>11</sup>. Mianem tym określa się między innymi „nowy typ społeczeństwa, kształtujący się w krajach postindustrialnych, w których rozwój technologii osiągnął najszybsze tempo”<sup>12</sup>. „Sama informacja była dla ludzi podstawowa >>>od zawsze<<<; nie znamy społeczeństw nieinformacyjnych, jednak dopiero dzięki wynalazkom i rozwojowi technologii telekomunikacyjnych informacja stała się wszechobecna, wszechdostępna i wszechmocna”<sup>13</sup>. Umożliwienie „gromadzenia i transmisji informacji i danych (...) po niskich kosztach”<sup>14</sup> między innymi dzięki rozbudowie infrastruktury technicznej oraz odpowiedniemu poziomowi zamożności społeczeństwa doprowadziło do powstania „formacji społeczno-gospodarczej, w której produktywnie wykorzystanie zasobu jakim jest informacja oraz intensywna pod względem wiedzy produkcja odgrywają dominującą rolę”<sup>15</sup>. Zatem „informacja w

---

<sup>10</sup> F. Webster, *Theories of the Information Society*, New York 2006, s. 8-9.

<sup>11</sup> Zob. J.S. Nowak, *Społeczeństwo informacyjne - geneza i definicje*, [w:] G. Bliźniuk, Idem (red.), *Społeczeństwo informacyjne 2005*, Katowice 2005.

<sup>12</sup> Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Program Operacyjny: Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne 2007-2013*, Warszawa 2005.

<sup>13</sup> T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, Warszawa 2004, s. 291.

<sup>14</sup> K. Doktorowicz, *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej*, [w:] L. Haber (red.) – *Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjnokulturowe*, Kraków 2002, s. 100.

<sup>15</sup> M. Goliński, *Społeczeństwo informacyjne - problemy definicyjne i problemy pomiaru*, [w:] W. Furmanek (red.) *Dydaktyka informatyki. Problemy teorii*, Rzeszów 2004, s. 47, Zob. H. Kubicek, *Möglichkeiten und*



nowoczesnym społeczeństwie stała się jednym z podstawowych zasobów. Jest czynnikiem, który traktowany jest na równi z zasobami kapitałowymi, a niejednokrotnie decyduje o istnieniu i rozwoju przedsiębiorstw. Globalizacja rynków, wzrost integracji lokalnych i regionalnych gospodarek w jedną całość, szybki rozwój nowych technologii i upowszechnienie Internetu powodują, że rola informacji nabiera coraz większego znaczenia<sup>16</sup>. Innymi słowy społeczeństwem informacyjnym jest – jak to ujął Michael Casey – „społeczeństwo, w którym informacja jest kluczowym elementem społeczno-ekonomicznej działalności i zmian”<sup>17</sup>. Mieczysław Lubański, oprócz wymiaru gospodarczego<sup>18</sup> wyróżnia również wymiary: technologiczny, edukacyjny i społeczny społeczeństwa informacyjnego<sup>19</sup>.

Pierwszy z nich dotyczy szeroko pojętej komputeryzacji i miniaturyzacji. Wiąże się również z pojawieniem się tzw. „Internetu rzeczy” – mianem tym określa się grupę nowoczesnych przedmiotów otaczających człowieka, które potrafią korzystać z sieci oraz gromadzić, przetwarzać i wymieniać informacje. Mogą to być zarówno inteligentne budynki uruchamiające ogrzewanie, gdy uzyskają informację, że mieszkaniec niedługo pojawi się w domu, lodówka, która monitoruje stan zapasów żywności oraz datę ich przydatności do spożycia, czy też noszone na rękę opaski, które zbierając dane medyczne o użytkowniku i wybiorą dla niego odpowiedni plan treningowy. Według szacunków w 2018 roku użyto ok. 9 miliardów tego typu urządzeń<sup>20</sup>.

Kolejny wymiar dotyczy edukacji. Z jednej strony mamy do czynienia z informatyzacją procesu nauczania. W szkołach coraz częściej pojawiają się interaktywne zajęcia, a niektóre placówki zdecydowały się zastąpić podręczniki tabletami<sup>21</sup>. Z drugiej rozwija się koncepcja otwartej nauki w myśl której naukowcy –

---

*Gefahren der "Informationsgesellschaft". Tübinger Studentexte Informatik und Gesellschaft*, [w:] S. Rizvi, H. Klaeren, *Tübinger Studentexte Informatik und Gesellschaft*, Tübingen 1999.

<sup>16</sup> G. Szymański, *Innowacje marketingowe w sektorze e-commerce*, Łódź 2013, s. 13.

<sup>17</sup> J.S. Nowak, op. cit., s. 42-43, za: M. Casey, *Europejska polityka informacyjna. Wyzwania i perspektywy dla administracji publicznej*, Toruń 2001.

<sup>18</sup> Niektórzy autorzy mówią wprost o sektorze informacyjnym gospodarki (Zob. np. D.T. Dziuba, *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą*, Warszawa 2000).

<sup>19</sup> M. Lubański, *Społeczeństwo informacyjne a cywilizacja informatyczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Dylematy cywilizacji informatycznej*, Warszawa 2004, s. 15.

<sup>20</sup> Ł. Cichy, *Już w 2018 roku utoniemy w Internecie Rzeczy*, [http://www.computerworld.pl/news/394851/Juz.w.2018.roku.utionemy.w.Internecie.Rzeczy.html?utm\\_source=mail&utm\\_campaign=newsletter%20-%20computerworld&utm\\_medium=wiadomosci%20computerworld%20](http://www.computerworld.pl/news/394851/Juz.w.2018.roku.utionemy.w.Internecie.Rzeczy.html?utm_source=mail&utm_campaign=newsletter%20-%20computerworld&utm_medium=wiadomosci%20computerworld%20), [14.02.2014].

<sup>21</sup> Np. Czwartoklasiści ze Szkoły Podstawowej nr 23 w Płocku w ramach programu „Lekki plecak” dostali 180 tabletek. (*Tablety zamiast podręczników, czyli niech uczniom będzie lżej*, <http://plock.wyborcza.pl/plock/1,35710,19911488,tablety-zamiast-podrecznikow-czyli-niech-uczniom-będzie-lżej.html>, [13.04.2016].

w szczególności Ci, którzy prowadzą badania finansowane ze środków publicznych – udostępniają wyniki swojej pracy w Internecie. Systematycznie rośnie liczba otwartych zasobów edukacyjnych (OZE) oraz otwartych kursów internetowych. Jednak większość pojawiających się informacji nie jest w odpowiedni sposób weryfikowana<sup>22</sup>.

Ostatni wymiar dotyczy kwestii społecznych. Nikogo nie powinien dziwić fakt, że w czasach, w których technologie info-komunikacyjne przenikają każdą sferę życia człowieka<sup>23</sup> odcisnęły one również swoje piętno na działalności politycznej społeczności, jednakże Internet jest nie tylko nowym narzędziem, ale stał się również nową przestrzenią życia publicznego<sup>24</sup>.

Warto również pamiętać, że nowy model społeczeństwa krystalizujący się w państwach rozwiniętych jest przenoszony (za sprawą postępującej globalizacji) do krajów zacofanych, nawet jeśli chcą one pozostać bierne wobec nadchodzących zmian. Tym samym model życia obecny w krajach rozwiniętych staje się pewnym wzorcem do którego dążą pozostali mieszkańcy świata. Zachodzący proces, zdaniem autora niniejszej pracy, charakteryzuje się następującymi cechami:

- jednostki znaczną część swojego czasu poświęcają na tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie oraz przekazywanie informacji,
- znaczna część obywateli jest skomputeryzowana i posiada dostęp do szybkich oraz stabilnych łączy internetowych.

Należałoby zastanowić się jednak nad trafnością samego określenia wszak „człowiek generuje, przetwarza i stosuje informacje od swej pierwotności”<sup>25</sup>. Pierwszą próbą utrwalenia danych stanowią już rysunki i malowidła naskalne ludzi pierwotnych. Następnie pojawiły się bardziej wysublimowane sposoby przekazywania informacji takie jak: dźwięki dzwonów, trąb, czy też rogów, odgłosy afrykańskich bębnów, ogniska sygnałowe, znaki dymne itd. Pierwszą „rewolucją informacyjną” było wynalezienie

---

<sup>22</sup> Przykładowo pojawiła się teza, że inteligencję dzieci dziedziczą po matce. Pogląd ten został błyskawicznie rozpropagowany i pojawił się w wielu serwisach informacyjnych. Niestety okazało się, że została ona sformułowana na podstawie nieaktualnych i nieprawdziwych danych. Jednakże informacja ta nie została w znacznej większości przypadków sprostowana. (za: P. Stanisławski, *Naukowcy odkryli, że "inteligencję dziedziczymy tylko po matce"?* Wyjaśniamy, jak jest naprawdę, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114885,20975834,nieprawda-naukowcy-nie-odkryli-ze-inteligencje-dziedziczymy.html>, [14.11.2016]).

<sup>23</sup> Zob. L.W. Zacher, *Cywilizacja informacyjna - przeznaczeniem ludzkości?*, „Transformacje”, nr 1/4 (15/18), 1998.

<sup>24</sup> Ibidem, s.32.

<sup>25</sup> Ibidem, 18.

pisma<sup>26</sup>. Posłańcy i gońcy przestali przekazywać komunikaty ustne, a zajęli się dostarczaniem wiadomości<sup>27</sup>. Tym samym komunikacja stała się bardziej intymna. Kolejnym milowym krokiem było założenie przez mogunckiego złotnika – Johanna Gensfleisch zur Laden zum Gutenberga pierwszej drukarni. Doprowadziło to do rozpowszechnienia się języków narodowych, a wykorzystanie przemysłowej metody druku przez zwolenników Marcina Lutra przyczyniło się w pewien sposób do wybuchu wojen religijnych. Postęp technologiczny sprawił, że druk stawał się coraz tańszy, a tym samym coraz więcej ludzi mogło pozwolić sobie na zakup książek. Przyspieszyło to cyrkulację idei. W XVII wieku pojawiły się pierwsze gazety, a później pozostałe środki komunikowania masowego: radio (1928 r.), telewizja (1928 r.) oraz Internet (1969 r.). Postępująca od lat 50. ubiegłego wieku rewolucja informatyczna realizująca prawo Moore'a<sup>28</sup> doprowadziła do pojawienia się komputerów przenośnych, palmtopów, tabletów oraz smartfonów, które czynią proces przekazywania informacji jeszcze prostszym i efektywniejszym.

Zdaniem Petera Druckera „ruch ku społeczeństwu postkapitalistycznemu zaczął się wkrótce po II wojnie światowej. Ale dopiero po upadku marksizmu jako ideologii i komunizmu jako systemu stało się jasne, że zmierzamy ku nowemu zupełnie innemu społeczeństwu”<sup>29</sup>. Wpływ Internetu na życie społeczno-gospodarcze zbiorowości, w tym również na jej życie polityczne w połączeniu z postępem w dziedzinie mikroelektroniki i oprogramowania oraz upowszechnieniem łączności mobilnej sprawił, że budowana przez nas cywilizacja „nie będzie cywilizacją materialną, symbolizowaną przez ogromne konstrukcje, ale będzie cywilizacją niewidoczną”<sup>30</sup> koncentrującą się na przechowywaniu, przetwarzaniu oraz przesyłaniu informacji. Świadome tego władze starają się tworzyć różnego rodzaju e-programy i projekty rozwoju społeczeństwa. Jednym z najpopularniejszych z nich jest Strategia Lizbońska<sup>31</sup>. Niestety, jak skonstatował Frank Webster „(...) chociaż wydają się one na pierwszy rzut oka

---

<sup>26</sup> Pismo klinowe pojawiło się w starożytnej Mezopotamii ok 4000 lat przed naszą erą.

<sup>27</sup> Mimo, że Poczta Królewska powstała w Polsce dopiero 18 października 1558 r. to już w czasach Bolesława Chrobrego istniała grupa wyspecjalizowanych urzędników zwanych komornikami, których głównym zadaniem było przewożenia listów od króla do książąt. Zob. *Historia*, <https://www.poczta-polska.pl/o-firmie/historia/>, [14.10.2022].

<sup>28</sup> Zgodnie z którym liczba tranzystorów podwaja się co mniej więcej 18 miesięcy. Warto dodać, iż pierwszy tranzystor został wynaleziony przez Bell Telephone Laboratories dopiero w 1948 r.

<sup>29</sup> P. F. Drucker, *Świat postkapitalistyczny*, „Res Publica Nowa”, nr 6 (57), 1993, s. 72.

<sup>30</sup> Y. Masuda cyt za: M. Nowina-Konopko, *Istota i rozwój społeczeństwa informacyjnego*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Spółczesność informacyjna. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>31</sup> Zob.. *Strategia Lizbońska*, Lizbona 2010.

solidne, są, tak naprawdę, mętne i nieprecyzyjne, niezdolne do ustalenia czy >>społeczeństwo informacyjne<< powstało czy też powstanie kiedyś w przyszłości”<sup>32</sup>. Zdaniem autora możemy więc mówić o społeczeństwie informacyjnym *in statu nascendi*.

Systematycznie rośnie za to liczba informacji przetwarzanych przez przeciętnego mieszkańca naszej planety. Zdaniem Michała Kобрzyńskiego „w dzisiejszych czasach człowiek dostaje tyle informacji w ciągu tygodnia, ile dostawał w XVII wiecznej Anglii przez całe życie”<sup>33</sup>. Z kolei James Gleick do scharakteryzowania tego fenomenu wykorzystał przykład jednego ze słowników (*A New English Dictionary on Historical Principles*), który w 1928 r. posiadał 10 tomów i „zdażył się zestarzeć, zanim jeszcze jego tomy zszyto i oprawiono”. Drugie wydanie z 1989 r. liczyło już 20 tomów, które łącznie ważyły ok. 60 kilogramów. Nikogo nie powinien więc dziwić fakt, że kolejna edycja, która ukazała się w 2000 roku „(...) przybrała postać cyfrową”<sup>34</sup>.

Według szacunków ilość danych „pomiędzy rokiem 2013 a 2020 wzrośnie dziesięciokrotnie — od 4,4 bilionów gigabajtów do 44 bilionów gigabajtów”<sup>35</sup>. Z nieustannie zwiększającą się ilością dostępnej wiedzy wiąże się zjawisko „zalewu informacji”. Ponieważ produkcja nowych informacji jest stosunkowo tania<sup>36</sup> coraz większym problemem jest ich selekcja. Zdaniem Dominika Batorskiego „cechą sieci jest przeładowanie informacyjne. Wraz z nadmiarem dostępnych treści pojawia się niedobór uwagi użytkowników. Tym samym konieczne stają się społeczne i technologiczne rozwiązania zapewniające selekcję treści istotnych dla użytkownika (...) Przeciążenie informacją powoduje niemożność zrozumienia tematu i utrudnia podejmowanie decyzji i działań odpowiednich do sytuacji”<sup>37</sup>. Problem ten dotyczy również naukowców, którzy prowadząc własne badania naukowe z jednej strony muszą się zmierzyć z problemem analizy ogromnej ilości danych (tzw. *big data*), natomiast z drugiej muszą dokonywać bieżącej selekcji źródeł. Jan Petersen stwierdził, że „w 2013 r. tylko 22% informacji

---

<sup>32</sup> F. Webster, op. cit, s. 31.

<sup>33</sup> M. Kобрzyński, wypowiedź dla magazynu To i owo, <http://archiwum.toiowo.eu/index.php/25-lat-to-i-owo/3887-michal-kobrzyński>, [17.11.2016].

<sup>34</sup> J. Gleick, *Informacja. Bit, wszechświat, rewolucja*, Kraków 2012, s. 55-67.

<sup>35</sup> J. Petersen, *Dane, dane, dane: świat cyfrowy rośnie w nieskończoność*, <http://www.polskieradio.pl/111/2043/Artykul/1097533,Dane-dane-dane-swiat-cyfrowy-rosnie-w-nieskonczonosc>, [21.11.2016].

<sup>36</sup> Zob. K. Materska, *Rynek informacji i rynek wiedzy*, „Praktyka i Teoria Informacji Naukowej i Technicznej”, nr 3, 2005, 2005, s. 3-11.

<sup>37</sup> M. Klimowicz, *Prawa sita*, <http://www.polityka.pl/jamyoni/1594487,1,jak-nie-zatonac-w-zalewie-informacji.read>, [7.10.2014].

w świecie cyfrowym było uznawane za przydatne dane, a analizowano niecałe 5%, przez co ogromna ilość danych stanowiła ciemną, niezbadaną materię”<sup>38</sup>.

Współczesnym problemem jest również ekskluzja informacji, która wynika przede wszystkim z braku dostępu do globalnej sieci. Głównymi przyczynami ograniczającymi możliwość korzystania z zasobów Internetu wydają się być: bieda, niedostatki infrastruktury technicznej (tzw. „białe plamy” – czyli miejsca, w których dostęp do sieci jest nieosiągalny) oraz brak kompetencji informatycznych, przeważnie dotyczący starszej części społeczeństwa<sup>39</sup>. Obecnie 50,1% mieszkańców Ziemi ma dostęp do sieci, a blisko 23% korzysta z najpopularniejszego serwisu społecznościowego – Facebooka<sup>40</sup>. W krajach wysokorozwiniętych, takich jak Francja, Niemcy, Stany Zjednoczone czy też Wielka Brytania ponad 80% populacji korzysta z Internetu, natomiast w państwie posiadającym drugą co do wielkości liczbę internautów – Indiach – korzysta z sieci zaledwie 36,5% populacji, a 157,000,000 osób posiada profil na Facebooku<sup>41</sup>. Jak widać ludzkość nadal nie żyje w jednej globalnej wiosce<sup>42</sup>.

Rosnąca popularność sieci sprawia, że coraz częściej staje się ona przedmiotem zainteresowania politologów. Zdaniem Przemysława Maja tworzy ona pewien dodatkowy (choć nie prawdziwy) wirtualny wymiar przestrzeni<sup>43</sup>. Z kolei dla Daniela Midera „Internet stanowi jednocześnie zbiór danych i przestrzeń społecznego działania; jest on swoistym >>utrwalaczem<< trzymającym w zamrożeniu wszelkie wydarzenia, fakty społeczne – a więc stanowi on w istocie zbiór danych wtórnych, a zarazem jest on przestrzenią działań społecznych, środowiskiem, >>terenem<< badań”<sup>44</sup>.

Jak pokazuje przykład *Cambridge Analytica* Internet rzeczywiście stał się polem badań preferencji politycznych jego użytkowników. Umożliwia on zebranie danych pozwalających na dostosowanie poglądów kandydata i jego zachowania do grupy potencjalnych wyborców. Jest to zjawisko niebezpieczne, gdyż w czasach bezideowej polityki oraz rozwiniętego marketingu politycznego umożliwia on dojście do władzy

---

<sup>38</sup> J. Petersen, op. cit.

<sup>39</sup> Istnieje tutaj podział na „digital natives”, czyli pokolenie, które od początku swojego życia miało dostęp do nowoczesnych środków telekomunikacyjnych oraz „digital immigrants” – osób, które musiały przystosować się do zachodzących zmian. Niestety nie wszystkim osobom się to udało.

<sup>40</sup> *Internet World Stats*, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, [30.06.2016].

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Zob., M. McLuhan, *Galaktyka Gutenberga*, [w:] Idem, *Wybór pism*, Warszawa 1975.

<sup>43</sup> P. Maj, *Pojęcie cyberprzestrzeni w analizie politologicznej: Paradygmat wpływu nowego typu przestrzeni społecznej na demokratyczny system polityczny*, „Athenaeum”, vol. 16, 2006, s. 125-126.

<sup>44</sup> D. Mider, *Problem klasyfikacji metod badań społecznych w Internecie*, [w:] Idem, A. Maksimowicz (red.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013, s.32.

osobom pozbawionym niezbędnych kompetencji, za to dysponującymi odpowiednimi funduszami finansowymi.

Jednakże, pierwsze badania politologiczne przeprowadzone w cyberprzestrzeni dotyczyły wykorzystania stron internetowych w kampaniach wyborczych<sup>45</sup>. Od drugiej połowy lat 90. XX wieku sieć stawała się coraz istotniejszą przestrzenią działania dla specjalistów od marketingu wyborczego co osiągnęło apogeum podczas pierwszej kampanii prezydenckiej Baracka Obamy. Jego aktywność internetowa, w szczególności na portalach społecznościowych, wyznaczyła nowe trendy w kampaniach wyborczych. Sieć zatem stała się kolejną płaszczyzną na której toczy się demokratyczna walka o wybieralne urzędy, a być może stanie się z czasem również platformą umożliwiającą przeprowadzenie elektronicznego głosowania.

Internet pełni też funkcję wirtualnej agory umożliwiając, w większości państw świata, prowadzenie nieskrępowanej dyskusji o sprawach publicznych oraz podejmowanie działań z zakresu partycypacji politycznej. Daniel Mider wyróżnia, aż dziewiętnaście różnych form partycypacji politycznej, które mogą mieć miejsce w cyberprzestrzeni<sup>46</sup>. Z kolei Łukasz Czubek analizując dyskusje polityczne odbywające się na jednym z polskich portali internetowych zaobserwował, że jego użytkownicy nie poprzestawali jedynie na wymianie informacji. Pisze on, iż „w toku analiz wyodrębniono 12 (...) form agresji werbalnej (...): kierowanie gróźb wobec innych uczestników dyskusji, zakłócanie dyskusji przez wielokrotne wklejanie tych samych treści lub treści niezwiązanych z tematem rozmowy, używanie niecenzuralnych słów wobec innych uczestników dyskusji, używanie wulgarnych słów wobec zjawisk i sytuacji, posądzanie innych uczestników dyskusji, szydzenie z innych uczestników dyskusji, ośmieszanie innych uczestników dyskusji, nawoływanie do bojkotu innych uczestników dyskusji, potępienie i osądzenie uczestników dyskusji, ignorowanie uczestników dyskusji, z którymi się nie zgadzamy, krytykowanie innych uczestników dyskusji, zdecydowane formułowanie swoich poglądów”<sup>47</sup>. Świadczy to o tym, że „sieć, która przez długi czas pełniła przede wszystkim funkcję narzędzia komunikacyjnego, stała się w świadomości

---

<sup>45</sup> Zob. B. Stone, *Politics '96*, „Internet World”, 7/11, 1996, s. 44-50.

<sup>46</sup> Zob. D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie*, Warszawa 2008.

<sup>47</sup> Ł. Czubek, *Agresja werbalna użytkowników Onet.pl podczas polskich wyborów samorządowych 2010 roku*, [w:] D. Mider, A. Maksimowicz (red.), op. cit., s. 162.

nowoczesnych społeczeństw odrębną przestrzenią ludzkiej aktywności – oddzielnym istniejącym równolegle światem”<sup>48</sup>.

Niestety, istniejące w sieci algorytmy sprawiają, że Internauci zostają zamknięci w swoistych „bankach informacyjnych”. Różnego rodzaju serwisy „proponują użytkownikowi jedynie to, czym się interesuje i co mu się podoba. Ostatecznie prowadzi to do odcięcia od innych opinii czy postaw”<sup>49</sup>. Przykładowo osoba mająca poglądy lewicowe będzie dostawała coraz większą ilość treści związanych z solidarnością, równością, prawami pracowniczymi, a nie będą do niej docierały informacje wytworzone przez strony propagujące treści narodowe czy też konserwatywne. Tym samym zyskuje ona mylne przekonanie, że inni podzielają jej poglądy, co zaburza obraz rzeczywistości. Dlatego szczególnie istotne jest, aby w tą „bankę” nie została zamknięta administracja publiczna, której percepcja powinna umożliwić właściwą diagnozę zastanej sytuacji.

---

<sup>48</sup> O. Borówka, *Ograniczenia wolności słowa w Internecie – stadium przypadku WikiLeaks*, [w:] D. Mider, A. Maksimowicz (red.), op. cit., s. 131.

<sup>49</sup> A. Pietrasiewicz, *Banka informacyjna*, <https://www.salon24.pl/u/pietrasiewicz/749216,banka-informacyjna>, [19.01.2017].

## 1.2. Administracja jako przedmiot badań nauki o polityce

Trudno nie zgodzić się ze Stanisławem Mazurem, który pisze, że „w procesie cywilizacyjnego rozwoju ludzkości, pojawianiu się pierwszych form państwowości towarzyszyło formowanie struktur, które się współcześnie zwykło nazywać terminem administracja”<sup>50</sup>. Przez wieki podlegała ona różnym przeobrażeniom nieustannie nadążając za potrzebami społeczeństwa i przemianami, które w nim zachodziły. Nie może więc dziwić fakt, że wraz z rozwojem technologii informacyjnych administracja publiczna stara się wykorzystać dorobek nowych odkryć, aby skuteczniej realizować ciężące na niej obowiązki wychodząc przy tym naprzeciw potrzebom obywateli, którzy powszechnie w życiu codziennym i zawodowym korzystają z technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Sam termin „administracja” wywodzi się z języka łacińskiego, gdzie *ministrare* oznaczało służyć, brać w czymś udział<sup>51</sup>. Dodanie przedrostka *ad* wzmocniło służebny przekaz tego słowa i nadało mu charakter celowościowy<sup>52</sup>. Tym samym łacińskie *administrare* stało się synonimem takich słów jak pomoc czy też współpraca.

Obecnie nie istnieje jedna, ogólnie przyjęta, definicja administracji. Dzieje się tak ponieważ zakres tego terminu musi objąć wiele różnych, a czasem i przeciwstawnych pojęć. Częścią administracji są przecież zarówno organy kolegialne, jak i monokratyczne, instytucje działające na szczeblu centralnym, ale również na poziomie regionalnym oraz lokalnym, podmioty stanowiące personifikację władzy publicznej, jak również inne, wykonujące tylko zadania zlecone itd.

Jan Boć wyróżnił trzy najbardziej potoczne ujęcia administracji. Termin ten oznacza:

- „wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych”<sup>53</sup>;
- „określoną i o specjalnych cechach działalność podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym”<sup>54</sup>;

---

<sup>50</sup>S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 41.

<sup>51</sup>Hasło: *Administration*, [w:] *Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/administration>, [13.07.2017].

<sup>52</sup>J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>53</sup>J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 13.

<sup>54</sup>Ibidem.



- oraz „ludzi zatrudnionych (...) w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu”<sup>55</sup>.

Niestety, żadne z nich nie oddaje w pełni znaczenia tego pojęcia. Pierwsze ujęcie ma charakter podmiotowy, bowiem główny nacisk położony jest w nim na instytucje, urzędy i inne struktury organizacyjne służąca do realizacji konkretnych celów. Niestety zawęża ono pojęcie administracji do jednostek działających w ramach państwa, podczas gdy istnieją również organy administracji samorządowej oraz podmioty prywatne realizujące zadania zlecone przez organy władzy publicznej (np. organizacje pozarządowe, które wygrały stosowny konkurs dotacyjny i na jego podstawie świadczą usługi społeczeństwu niejako zamiast organów administracji publicznej). Drugie ujęcie uwypukla fakt, że organy administracji publicznej mogą korzystać z tzw. władztwa administracyjnego (*imperium*) w stosunku do obywateli. Tym samym mogą zapewnić egzekucję przepisów prawa i zmusić osoby fizyczne i prawne do określonego zachowania np. poprzez wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej. Jednakże współczesna administracja coraz częściej korzysta ze środków niewładczych prowadząc chociażby liczne kampanie społeczne i edukacyjne. Tym samym drugie ujęcie nie jest również zbyt precyzyjne. Ostatnie z nich traktuje administrację jako synonim kadry urzędniczej. Zatem pominięto w nim zarówno aspekt celowościowy (do czego dąży administracja?), funkcjonalny (jak administracja osiąga swoje cele?) a jedynie akcentuje element podmiotowy (choć równie dobrze można by powiedzieć, że dane zadania realizują różnorodne podmioty, organy i instytucje).

Wśród licznych ujęć administracji można znaleźć zarówno definicje negatywne – pokazujące czym administracja w rzeczywistości nie jest, jak i pozytywne, które starają się ukazać jej istotę. Przed przystąpieniem do ich omówienia należy jednak dokonać stosownego rozróżnienia, bowiem administrację możemy podzielić na prywatną i publiczną, która będzie przedmiotem naszych dalszych rozważań. Pierwsza z nich dąży do realizacji interesu pewnej określonej grupy, organizacji, bądź wspólnoty wyznaniowej. Natomiast celem administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego. Hubert Izdebski oraz Michał Kulesza utożsamiają to pojęcie z dobrem wspólnym, choć mają świadomość, że „często o tym co jest interesem publicznym decyduje wola polityczna”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96-97.

Najpopularniejszą definicją administracji publicznej wydaje się już klasyczny pogląd Waltera Jellinka, zgodnie z którym administracją publiczną jest „działalność państwowa, która nie jest ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości”. Odwołanie się do koncepcji trójpodziału władzy, w którym – co podkreślają Hubert Izdebski i Michał Kulesza – role władzy ustawodawczej i sądowniczej są ściśle sprecyzowane<sup>57</sup>, nie rozwiązuje wszystkich problemów. Definicja Jellinka, mimo swoich zalet, nie wskazuje celu istnienia i działania administracji publicznej, jak również nie odwołuje się do jej źródłosłowa. Nie ujmuje ona zatem jej istoty, która leży w służebności. Oprócz tego związane są z nią pewne problemy praktyczne – przykładowo do jakiej kategorii należałoby zaliczyć sądy administracyjne – czy należą bardziej do sfery władzy sądowniczej czy też do władzy wykonawczej?

W przeciwieństwie do definicji negatywnych, definicje pozytywne starają się wypuklać szczególne cechy administracji publicznej. Ewa Oklińska wymienia sześć takich przymiotów:

- wykonywanie zadań w imieniu państwa;
- dysponowanie władztwem administracyjnym;
- podejmowanie działań wyłącznie na podstawie istniejących przepisów prawa i tylko w jego granicach;
- bycie częścią władzy wykonawczej;
- działanie w sposób ciągły, nieprzerwany;
- oraz wykonywanie zadań za pomocą wykwalifikowanej kadry urzędniczej<sup>58</sup>.

Poszczególni autorzy akcentują różne z wyżej wymienionych cech. Przykładowo zdaniem Elżbiety Ury oraz Edwarda Ury „administrację rozumieć można jako pewne działania, a także jako pewną wyodrębnioną organizację (wyodrębniony zespół organów i ludzi, którzy są w nich zatrudnieni)”<sup>59</sup>. Podobnie B. Guy Peters definiując administrację kładzie nacisk „na funkcje jakie sprawuje” oraz „na przedmiot jakim się zajmuje”<sup>60</sup>. Niestety pomijają oni element celowościowy, a przecież „każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne”<sup>61</sup>. Często koncentrując się

---

<sup>57</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>58</sup> E. Oklińska, *Wybrane podstawowe pojęcia teoretycznoprawne prawa administracyjnego*, [w:] B. Orlik, A. Puczko (red.), *Prawo administracyjne. Repetytorium*, Warszawa 2012 s. 23.

<sup>59</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>60</sup> G. B. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 16.

<sup>61</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa –Poznań 1985, s. 40.

na opisywaniu działań oraz podmiotów, które je wykonują (organów, urzędników) zapomina się, że są one podejmowane dla osiągnięcia konkretnych rezultatów. Dlatego na potrzeby niniejszej pracy najbardziej adekwatna wydaje się definicja Ireny Lipowicz, dla której „administracja to system złożony z ludzi organizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości, realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”<sup>62</sup>.

Jerzy Hausner odwołując się do historii rozwoju administracji publicznej w Polsce wskazuje na jej silne związki z naukami prawnymi<sup>63</sup>. Natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki podkreślano relacje łączącą administrację i politykę, dlatego nie może dziwić fakt, że stanowiła ona ważny punkt zainteresowania nauk politycznych<sup>64</sup>. Nie jest to pogląd odosobniony ponieważ obradujący w Paryżu w 1948 roku eksperci UNESCO wyznaczając przedmiot nauk o polityce umieścili w grupie instytucji politycznych obok funkcji ekonomicznych i społecznych rządu, instytucji politycznych porównawczych, konstytucji, władzy centralnej oraz władz regionalnych i lokalnych również administrację publiczną<sup>65</sup>. Podobnie Amerykańskie Towarzystwo Nauk Politycznych (*American Political Science Association*) – jedno z najbardziej prestiżowych stowarzyszeń politologicznych na świecie – uznało administrację publiczną za poddyscyplinę nauki o polityce<sup>66</sup>. Niezwykle silne związki polityki i administracji podkreśliły także zmiany wprowadzone w obowiązującej w Polsce klasyfikacji dyscyplin naukowych. Od 2018 r. nauki o polityce i administracji stały się nową dyscypliną naukową wyróżnioną w dziedzinie nauk społecznych<sup>67</sup>. Tym samym nauki o administracji przestały być zatem postrzegane jako część nauk prawnych<sup>68</sup>. Podkreśla to fakt, że choć administracja działa tylko na podstawie i w granicach obowiązującego prawa to jest przede wszystkim aparatem wykonawczym decyzji politycznych<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 27–28.

<sup>63</sup> J. Hausner, *Wstęp*, [w:] Idem (red.) *Administracja publiczna*, Warszawa 2006, s. 7.

<sup>64</sup> H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, [w:] J. Hausner (red.), op. cit., s. 219.

<sup>65</sup> M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001, s. 24.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>67</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1818).

<sup>68</sup> Z wyjątkiem prawa administracyjnego, które ze względu na swój charakter wciąż do nich należy.

<sup>69</sup> H. Izdebski, op. cit., s. 220.

Polityka nieustannie oddziałuje na administrację. Wystarczy wspomnieć, że najważniejsze organy w administracji centralnej oraz samorządowej pochodzą z wyborów, które zwykle poprzedza stosowna kampania polityczna. Jan Boć dokonuje rozróżnienia na politykę wobec administracji i politykę w administracji<sup>70</sup>. W pierwszym przypadku kształtuje ona niejako organizację i funkcjonowanie aparatu administracyjnego przez podmioty nie stanowiące jego części. Natomiast w drugim działalność polityczna następuje w samym jej środku. Tym samym staje się ona częścią działań politycznych zachodzących w państwie.

Krzysztof Szczerski uważa, że „państwo, jak każda organizacja racjonalna, dla osiągnięcia swych celów potrzebuje sprawnego systemu zarządzania. Systemu, na który składać się powinny instytucje, procedury, zasady działania i kanały komunikacji wewnętrznej. Taką rolę we współczesnym państwie odgrywa administracja publiczna, będąc jednym z jego newralgicznych podsystemów funkcjonalnych”<sup>71</sup>. Zatem traktuje on administrację jako ważny element systemu politycznego, który zapewnia jego ciągłość, stabilność oraz trwałość<sup>72</sup>.

Andrzej Antoszewski określa system polityczny jako płaszczyznę, w której toczy się życie polityczne danego społeczeństwa<sup>73</sup>. System polityczny nieustannie komunikuje się z otoczeniem, a jego składowe elementy wchodzą w różnorakie interakcje oddziałując na społeczeństwo lub jego określone części.

Waldemar Żebrowski wyróżnił następujące elementy struktury systemu politycznego: grupy interesu, organy władzy, partie polityczne oraz regulacje prawne i pozaprawne<sup>74</sup>. Należy zgodzić się z B. Guy'em Petersem, który uznał administrację za „podstawowy system w procesie wykonywania władzy”<sup>75</sup> i tym samym zaliczyć ją do kategorii organów władzy. Politycy nieustannie używają jej do realizacji programu rządzącego ugrupowania. Tym samym „zbiorowa pamięć” instytucji administracyjnych

---

<sup>70</sup> J. Boć, op. cit., s. 19-20.

<sup>71</sup> K. Szczerski, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] P. Kaczorowski (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006, s. 69.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> A. Antoszewski, *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999, s. 73.

<sup>74</sup> W. Żebrowski, *Struktura systemu politycznego*, „Athenaeum”, vol. 16, 2006, s. 87-88.

<sup>75</sup> G. B. Peters, *Wstęp* [w:], B. Kudrycka, Idem, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 19.

jest wykorzystywana w procesie kształtowania, wdrażania, realizacji, bądź ewaluacji działań podejmowanych przez osoby sprawujące funkcje publiczne<sup>76</sup>.

Jednakże kolejnym elementem systemu są również normy prawne, które określają również sposób dostępu do informacji publicznej. Dzięki nim różnego rodzaju grupy interesu, a także pojedyncze jednostki mogą oddziaływać na organy władzy, a często nawet włączać się w proces rządzenia.

Badając interakcje zachodzące pomiędzy administracją publiczną a obywatelami w zakresie udostępniania informacji można, zdaniem autora niniejszej pracy, wymienić trzy główne płaszczyzny:

- komunikacyjną, która skupia się na procesie obiegu informacji pomiędzy oboma grupami podmiotów;
- normatywną koncentrującą się na regulacjach prawnych, a także obowiązujących zwyczajach związanych z udostępnianiem informacji;
- oraz funkcjonalną ukazującą jak pozyskana wiedza przyczynia się do kształtowania aktywności obywateli.

Należy jednak pamiętać, że wszystkie wyżej wymienione płaszczyzny, podobnie jak organy administracji publicznej i społeczeństwo polegają nieustannie na zmianach związanych z zachodzącymi procesami cywilizacyjnymi.

Zdaniem autora, obecnie można zaobserwować trzy główne tendencje rozwojowe zachodzące w administracji publicznej. Pierwsza z nich polega na postępującym procesie prywatyzacji zadań publicznych. Oznacza to niejako konieczność udostępnienia – niezbędnych do realizacji zakontraktowanych usług – zasobów danych posiadanych przez organy administracyjne podmiotom trzecim. Za przykład mogą tutaj posłużyć zakłady penitencjarne prowadzone przez podmioty prywatne. Pierwszy prywatny zakład karny (San Quentin) został otwarty już w latach 50. XIX wieku<sup>77</sup>. Wojciech Zalewski wymienia następujące rodzaje usług świadczonych przez podmioty gospodarcze w sferze wykonywania kar: budowa zakładów karnych, projektowanie zakładów karnych, prowadzenia zakładów karnych oraz świadczenie usług

---

<sup>76</sup> Niezwykle trafne porównanie używa tutaj Krzysztof Szczerski określając administrację mianem „*hardware*” a polityków jako „*software*” (K. Szczerski, op. cit., s. 69).

<sup>77</sup> W. Zalewski, *Prywatyzacja więzień – węzłowe problemy*, „Przegląd Naukowy Disputatio”, tom XIV, 2012, s. 36.

edukacyjnych, medycznych oraz terapeutycznych adresowanych do więźniów<sup>78</sup>. Aby powyższe działania były skuteczne podmioty je realizujące muszą dysponować odpowiednim zakresem informacji, który zostanie im udostępniony przez organy administracji publicznej.

Druga związana jest z rozwojem technik informacyjno – komunikacyjnych oraz informatyzacją sektora publicznego. Innymi słowy w odpowiedzi na pojawienie się społeczeństwa informacyjnego narodziła się koncepcja elektronicznej administracji, która dostosowała sektor publiczny do potrzeb i oczekiwań swoich obywateli wykorzystując przy tym dorobek rewolucji technologicznej ostatnich lat. Skutkiem tego jest fakt, iż administracja publiczna przetwarza i gromadzi coraz większe ilości danych, a odpowiednie oprogramowanie komputerowe pozwala na ich szybką i efektywną analizę. Coraz popularniejsze stają się również załatwianie spraw urzędowych drogą elektroniczną<sup>79</sup>.

Ostatnia z nich polega na tworzeniu z inicjatywy polityków aktów ponadnarodowych określających zasady dobrej, skutecznej administracji. Wśród nich można wymienić Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego<sup>80</sup>, Kartę Lipską<sup>81</sup> czy też Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>82</sup>, który odwołuje się wprost do art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>83</sup>. Zawarte w wyżej wymienionych aktach prawo do dobrej administracji, które „zaliczane jest (...) do jednych z podstawowych praw jednostki”<sup>84</sup>, na zawsze związało działania podejmowane przez organy publiczne z koncepcją praw człowieka.

---

<sup>78</sup> Ibidem, s. 36-37.

<sup>79</sup> Zob. Raport Ministerstwa Cyfryzacji pn. *E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016.

<sup>80</sup> Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*, 2010.

<sup>81</sup> *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r.*, [http://projektymiejskie.pl/wp-content/uploads/2016/04/karta\\_lipska\\_pl.pdf](http://projektymiejskie.pl/wp-content/uploads/2016/04/karta_lipska_pl.pdf), [07.09.2018].

<sup>82</sup> *Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej* (Dz.U.U.E.C.2011.285.3)

<sup>83</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (Dz.U.U.E.C.2012.326.391).

<sup>84</sup> P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, [w:] M. Kępa, M. Marszałka (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016, s. 53 .

### 1.3. Prawa człowieka i obywatela a dostęp do informacji publicznej

Problematyka praw człowieka stanowi kolejny, po administracji publicznej, obszar znajdujący się w zakresie zainteresowań nauk politycznych bowiem wyznacza ona powszechnie uznane standardy aksjologiczne, które oddziałują na poszczególne kraje i ich mieszkańców. Często normy te zawarte są w aktach prawa międzynarodowego, które po stosownej ratyfikacji stają się częścią systemu prawnego obowiązującego w danym państwie, co jeszcze bardziej wzmacnia siłę ich oddziaływania.

Zdaniem Izabeli Malinowskiej „prawa człowieka kształtowały się od zarania dziejów jako prawa niepisane, formułowane przez idee i doktryny, które traktowały je jako naturalne, niezbywalne i święte. Na skutek wielowiekowej ewolucji uważa się, że przysługują one każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową, rasową, etniczną czy wyznaniową”<sup>85</sup>.

Autor podziela pogląd Marka Maciejewskiego, który załóżków koncepcji praw człowieka dopatrywał się już w ideologiach starożytnych, które podjęły rozważania prawa naturalnego w antycznej myśli filozoficzno-społecznej<sup>86</sup>. „Choć starożytni Grecy nie posługiwali się pojęciem praw człowieka, stworzyli jednak podwaliny pod rozwój owej koncepcji, gdyż rozprawiali o takich wartościach ludzkiego bytu, które z czasem zostały uznane za istotę praw człowieka, czyli o wolności, równości czy godności”<sup>87</sup>.

Należy jednak pamiętać, że podobne koncepcje odnaleźć można również w myśli judeo-chrześcijańskiej. Izabela Malinowska podkreśla, że „zarówno Pismo Święte (Nowy Testament) jak i Talmud zawierają w sobie idee przyrodzonej godności człowieka, równości, sprawiedliwości i pokoju w stosunkach międzyludzkich, także pomiędzy władcą a poddanymi”<sup>88</sup>.

W średniowieczu na ideę praw człowieka silnie oddziaływały elementy konfesyjne związane z dominującym poglądem kreacjonistycznym o boskim pochodzeniu człowieka. W tym czasie powstały również pierwsze akty prawne regulujące badaną problematykę – mowa tu w szczególności o Wielkiej Karcie Swobód (ang. *The Great Charter*) z 15 czerwca 1215 roku.

---

<sup>85</sup> I. Malinowska, *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, Warszawa 2004, s. 5.

<sup>86</sup> M. Maciejewski, *Teoretyczne aspekty ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński, Idem, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 11.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>88</sup> I. Malinowska, op. cit., s. 8.

Kolejny etap rozwoju praw człowieka miał miejsce w epoce renesansu, kiedy to nastąpiło odrodzenie myśli humanistycznej, a dominujące koncepcje teocentryczne ustąpiły miejsca ideom antropocentrycznym. Stworzyło to podwaliny pod pojawienie się szkoły prawa natury, która – zdaniem Romana Kuźniara – zapoczątkowała dalszy systematyczny rozwój „idei a następnie praktyki ochrony praw człowieka”<sup>89</sup>. Później teorię tę uzupełniła koncepcja umowy społecznej<sup>90</sup>.

Trwający w Oświeceniu dalszy rozwój obu teorii zawdzięczamy przede wszystkim myślicielom francuskim (Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu zwany Monteskiuszem, Jean-Jacques Rousseau), niemieckim (Immanuel Kant) oraz amerykańskim (Thomas Jefferson). Rozwój praw człowieka był także związany z przemianami społeczno-politycznymi zachodzącymi w Europie, głównie z rozwojem mieszczaństwa, czego kulminacją była Wielka Rewolucja Francuska, oraz kolonizacją Ameryki Północnej. Nie powinien więc dziwić fakt, że nowa, uformowana pod koniec XVIII wieku liberalna koncepcja praw człowieka bazowała na trzech elementach: wolności, równości oraz własności<sup>91</sup>.

Niektórzy badacze, m. in. Grzegorz Janusz, podkreślają, że „pierwszą powszechną regulacją opartą na zasadzie praw przysługujących każdemu obywatelowi, była francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela z (...) 1789 r.”<sup>92</sup>. Warto jednak pamiętać, że Rzeczpospolita była również w awangardzie oświeceniowych przemian. „Dowodem na to była Konstytucja 3 Maja, która głosiła >>Bezpieczeństwo osobiste i wszelką własność komukolwiek z prawa przynależna jako prawdziwy społeczności węzeł, jako źrenicę wolności obywatelskiej szanujemy, zabezpieczamy, utwierdzamy<<”<sup>93</sup>. Potwierdzenia, że nie był to akt czysto deklaratoryjny a wyrażenie ogólnych nastrojów społecznych panujących w XVIII wieku znaleźć możemy w słowach Hugo Kołłątaja, który pisał: „Nigdy, niezależnie od epoki, niezależnie od warunków, nie jest dozwolone gwałcić prawa człowieka ani odmawiać mu przywrócenia jego praw. Żaden kraj nie jest godny nazwać się wolnym jeśli choć jeden człowiek zmuszony jest

---

<sup>89</sup> R. Kuźniar, *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 21.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Zob. J. Baszkiewicz, *Wolność, Równość, Własność*, Warszawa 1981.

<sup>92</sup> G. Janusz, *Prawa człowieka w konstytucjach wybranych państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (62), 2021, s. 359.

<sup>93</sup> I. Malinowska, op. cit., s. 12.



do niewoli. Żadne ustawodawstwo nie może więc przemilczać praw człowieka, żadne społeczeństwo nie może poświęcać jednego człowieka dla innych”<sup>94</sup>.

Następnie, jak podkreśla Roman Kuźniar, „wiek XIX modyfikuje i wzbogaca liberalną doktrynę praw człowieka. Następuje także jej geograficzne rozprzestrzenienie – wraz z wojskami napoleońskimi rozchodzą się po Europie ideały rewolucji francuskiej, a ogólnoeuropejska Wiosna Ludów (...) nadaje im nowy blask (...) Ochrona praw i swobód pozostaje jednak nadal domeną prawa wewnętrznego państwa”<sup>95</sup>. Izabela Malinowska jako czynniki warunkujące dalszy rozwój koncepcji praw człowieka wskazuje m.in.: „wprowadzenie konstytucyjnej formy rządów, (...), kapitalizm i jego skutki w sferze życia społecznego, rozwój instytucji państwa i prawa, wkraczanie przez państwo w różne obszary życia zbiorowego (...), rozwój parlamentaryzmu, powstanie partii politycznych, [czy też. - przyp. M. Sz.] narodziny społeczeństwa obywatelskiego (...)”<sup>96</sup>.

Niestety, dalsza ewolucja praw człowieka została zatrzymana przez rozwój państw totalitarnych oraz dwie wojny światowe. Dopiero pod koniec lat 40. XX wieku, pod wpływem doświadczeń z II wojny światowej, „idea praw człowieka zyskała powszechną akceptację”<sup>97</sup>. Przełomowy moment nastąpił kiedy Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Powszechną Deklarację Praw Człowieka<sup>98</sup>, która stała się „wspólnym standardem, do którego osiągnięcia dążą wszyscy ludzie i wszystkie narody”<sup>99</sup>. Zapoczątkowała ona dalszy rozwój przedmiotowych praw, który trwa do dziś, a postępujący proces paneuropejski „przyczynia się do upowszechniania wartości demokratycznych oraz poszerzania ochrony praw człowieka i podstawowych wolności” w Europie<sup>100</sup>.

Choć idee leżące u podstaw koncepcji praw człowieka pojawiły się we wcześniejszych aktach normatywnych i pracach filozofów, to sam termin po raz pierwszy w historii został użyty w jednym z dokumentów regulujących ustrój

---

<sup>94</sup> Cyt. za: I. Malinowska, op. cit., s. 13 oraz R. Kuźniar, op. cit., s. 25.

<sup>95</sup> R. Kuźniar, op. cit., Warszawa 2004, s. 26.

<sup>96</sup> I. Malinowska, op. cit., Warszawa 2004, s. 13.

<sup>97</sup> W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf>, [05.07.2017], s. 6.

<sup>98</sup> Została uchwalona 10 grudnia 1948 roku w Paryżu przez Zgromadzenie ONZ rezolucją 217/III.

<sup>99</sup> D. Harris, *Cases and materials on international law*, London 1983, s. 538.

<sup>100</sup> R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, „Przegląd Europejski”, nr 3, 1998, s. 91.

amerykańskiej Virginii w 1776 r.<sup>101</sup>. Zgodnie z pierwszą sekcją Virgińskiej Karty Praw wszyscy ludzie są z natury równi i niezależni oraz posiadają pewne przyrodzone prawa, których jako członkowie społeczeństwa nie mogą być pozbawieni, ale również, których nie mogą pozbawiać innych obywateli i ich potomstwa<sup>102</sup>. Co ciekawe sekcja 16 niniejszego dokumentu dotyczy konieczności zapewnienia swobodnego obiegu informacji, stwierdza bowiem, że „wolność prasy jest jedną z największych gwarancji wolności i nigdy nie może być powstrzymana przez despotyczne rządy”<sup>103</sup>.

Współcześnie prawa człowieka przysługujące każdej osobie ludzkiej można zdefiniować jako „wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowanie, właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”<sup>104</sup>. Zdaniem Mariusza Ciszka posiadają one następujące przymioty<sup>105</sup>:

- są przyrodzone – posiada je każdy człowiek od momentu narodzin, niezależnie od woli władz publicznych;
- są nienabywalne – nie można ich zdobyć, ani pozyskać;
- są niezbywalne – nie można ich utracić, ani zostać ich pozbawionych;
- są nienaruszalne – podlegają ochronie państwowej i międzynarodowej;
- są powszechne – „przysługują każdemu człowiekowi bez względu na przynależność państwową i status społeczny oraz jego cechy indywidualne, takie jak, kolor skóry, narodowość, rasę, wyznanie, religię, poglądy, język, płeć, stan zdrowia i inne”<sup>106</sup>;
- są podstawowe – stanowią niezbędny warunek do korzystania z innych uprawnień, które zostały przyznane przez obowiązujące w danym państwie przepisy prawa.

Prawa człowieka mają zatem charakter pozytywny i stanowią zobowiązania danej zbiorowości do ochrony określonych „(...) interesów, przypisywanych każdej osobie

---

<sup>101</sup> B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995 r., s. 6.

<sup>102</sup> *The Virginia Declaration of Rights*, <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>, [30.04.2016].

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> K. Rechenberg, *Encyklopedia Międzynarodowego Prawa Publicznego*, t. 8, Amsterdam-New York-Oxford 1985 r., s. 502.

<sup>105</sup> M. Cizek, *Postulat czwartej generacji praw człowieka w politycznym systemie międzynarodowej ochrony: próba filozoficznego uzasadnienia z perspektywy personalizmu etycznego*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” nr 8/1, 2010, s. 108-109.

<sup>106</sup> I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 16-17.

ludzkiej, niezależnie od przynależności państwowej i od jakichkolwiek cech różnicujących"<sup>107</sup>.

Prawa obywatela są pojęciem węższym, niż prawa człowieka, gdyż nie przysługują każdej istocie ludzkiej, lecz jedynie osobom przynależącym do danego państwa<sup>108</sup>. Sam termin „obywatel”, w nowoczesnym rozumieniu tego pojęcia, pojawił się w czasach rewolucji francuskiej, której obiegowe hasło głosiło „nie ma już poddanych” (franc. *il n'y a plus de sujet*) – konieczne zatem stało się pojawienie nowego słowa określającego mieszkańców Francji<sup>109</sup>. Zdaniem Walentego Ramusa „obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym, łączącym osobę fizyczną z państwem. Oznacza ono prawną przynależność do określonego państwa, z której wynikają wzajemne prawa i obowiązki takiej osoby i państwa. Prawa i obowiązki stanowią materialnoprawną treść obywatelstwa i są ustalane przez państwo; są one uzależnione od warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych, wobec czego muszą być różne w poszczególnych państwach, a nawet w jednym i tym samym państwie w różnych jego okresach”<sup>110</sup>.

Zdaniem Andrew Altmana, ich podstawowym celem jest zagwarantowanie równości obywateli w państwach demokratycznych<sup>111</sup>. Stanowią one więź łączącą istotę ludzką z określonym państwem bez względu na miejsce jej przebywania, przyznając dodatkowe prawa, jak również i obowiązki. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka podkreśla, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa”, a jego utrata bądź zmiana nie może być efektem samowolnej decyzji władz publicznych tylko świadomego wyboru jednostki ludzkiej<sup>112</sup>. Tym samym, obywatelstwo nie jest statusem prawnym jednostki, który przysługuje jej wiecznie – każda osoba ma prawo do zmiany swojej przynależności państwowej np. dzięki instytucji nadania obywatelstwa<sup>113</sup> oraz jego utraty<sup>114</sup> na skutek suwerennie podjętych decyzji. Może również utracić obywatelstwo

---

<sup>107</sup> J. Myśk, *Prawa człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe”, nr 7, Katowice 2000 r., s. 192.

<sup>108</sup> Zob.. J. Starościk, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 1977, s. 539.

<sup>109</sup> K. Wroczyński, *Obywatel*, [w:] Powszechna Encyklopedia Filozofii, <http://www.ptta.pl/pef/pdf/o/obywatel.pdf>, [28.06.2018].

<sup>110</sup> W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 21.

<sup>111</sup> A. Altman, *Civil Rights*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <https://plato.stanford.edu/entries/civil-rights/>, [28.06.2018].

<sup>112</sup> Art. 15 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* z 10 grudnia 1948 roku.

<sup>113</sup> W Polsce kwestia ta została szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 465, z późn. zm.).

<sup>114</sup> Obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (Art. 46 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim).

jednego państwa bez uzyskania statusu obywatela innego stając się tym samym apatrydą, czyli „osobą, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa”<sup>115</sup>, jednakże tego rodzaju sytuacje należą do rzadkości. Warto jednak pamiętać, że współcześnie dominuje pogląd, zgodnie z którym prawa obywatelskie „przysługują (...) także osobom nie będącym obywatelami (cudzoziemcom, bezpaństwowcom) znajdującym się na terytorium państwa, jeżeli treść konstytucji pokrywa się z uniwersalnymi prawami człowieka sformułowanymi w dokumentach międzynarodowych”<sup>116</sup>. Jednakże, jak zaznacza Izabela Malinowska, „nie dotyczy to oczywiście wszystkich praw i wolności obywatelskich w konstytucji, ale tych, które są jednocześnie oficjalnie uznanymi prawami człowieka”<sup>117</sup>.

Zdaniem Pawła Bały i Adama Wielońskiego „współcześnie wymienia się co najmniej trzy >>generacje<< praw człowieka, mające różne korzenie ideowe, przy czym w ciągu ponad sześćdziesięciu lat istnienia systemu praw człowieka akcentowano, w zależności od aktualnych potrzeb, różne spośród praw należących do tej kategorii”<sup>118</sup>.

Pierwsza generacja praw człowieka dotyczy praw obywatelskich i politycznych, które mają fundamentalne znaczenie dla życia i funkcjonowania jednostki we współczesnym państwie. Wśród nich znajdują się między innymi: prawo do prywatności, prawo do zrzeszania się, prawo do życia, ale również zakaz tortur. Zakorzenione w liberalnej idei wolności jednostki prawa człowieka pierwszej generacji w ciągu kilkudziesięciu lat przestały być polityczną deklaracją, a stały się częścią porządku normatywnego większości państw świata.

Druga generacja praw człowieka dotyczy spraw ekonomicznych, kulturalnych oraz społecznych. Jej głównym zadaniem było stworzenie pewnego minimum umożliwiającego zaspokojenie egzystencjalnych potrzeb ludzi, wyrównanie ich szans, a także umożliwienie podejmowania innych aktywności. Zdaniem autora nawiązuje ona do piramidy potrzeb Abrahama Masłowa<sup>119</sup>. Jako przykład można podać sytuację osoby bezdomnej, która w pierwszej kolejności stara się zaspokoić swoje potrzeby fizjologiczne, a dopiero później (jeżeli w ogóle) bierze udział w różnego rodzaju

---

<sup>115</sup> Art. 1 Konwencji o statusie bezpaństwowców z 20 września 1954 r.

<sup>116</sup> I. Malinowska, *Prawa...* op. cit., s. 6.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> P. Bała, A. Wieloński, *Prawa człowieka - refleksje krytyczne*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Wrocław 2010, z. 4, s. 457-487.

<sup>119</sup> Zob. A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990.

inicjatywach. Wśród praw drugiej generacji można wymienić np.: prawo do edukacji, prawo do godziwych warunków mieszkaniowych, prawo do opieki zdrowotnej, prawo do pracy czy też prawo do uczestniczenia w życiu kulturalnym społeczności.

Główną cechą odróżniającą prawa trzeciej generacji od praw pierwszej i drugiej stanowi – według Tomasza Lachowskiego – ich kolektywny charakter, bowiem przysługują one narodom i grupom społecznym, a nie indywidualnym jednostkom<sup>120</sup>. Wśród praw przysługujących zbiorowościom ludzkim można wymienić prawo do pokoju, prawo do zdrowego środowiska naturalnego, prawo do zachowania własnej tożsamości etnicznej, czy też prawo narodów do samostanowienia. Jednak sceptycy uważają, „że prawa te znajdują się ciągle w sferze deklaracji, gdyż brakuje mechanizmów ich skutecznej egzekucji, [ponieważ – przyp. M. Sz.] jednostka nie ma szans nakłonienia państwa na zmianę odgórnie przyjętej polityki, zarówno zagranicznej, jak i tej wewnętrznej – krajowej”<sup>121</sup>.

Konkludując „wszystkie trzy generacje praw człowieka tworzą całościowy kompleks [ich – przyp. M. Sz.] ochrony (...), który ulega ciągłemu uzupełnianiu wraz ze zmianami w rozwoju cywilizacji”<sup>122</sup>. Obecnie trwa dyskusja nad czwartą generacją ww. praw. Adam Łopatka odwołuje się do myśli „Georges Benara, który twierdzi, że do praw człowieka czwartej generacji zaliczać należy te prawa człowieka, których przestrzeganie będzie gwarantowane tylko przez społeczność międzynarodową, a które przestaną należeć do kompetencji poszczególnych państw i zalicza do nich między innymi prawo do obywatelstwa i prawo do identyczności”<sup>123</sup>. Coraz częściej za jedno z nowych praw człowieka uważa się dostęp do Internetu<sup>124</sup>, czy też prawa mniejszości seksualnych. Jednakże autor niniejszej pracy stoi na stanowisku, że czwarta generacja praw człowieka znajduje się *in statu nascendi*. Stanowi zatem pewien postulat głoszony przez niektórych autorów, a nie powszechnie przyjętą doktrynę.

Problematyka prawa do informacji zalicza się do pierwszej generacji praw człowieka. Należy zatem do praw indywidualnych, przyrodzonych i niezbywalnych,

---

<sup>120</sup> T. Lachowski, *III generacja praw człowieka*, <https://liberte.pl/iii-generacja-praw-czlowieka/>, [13.09.2016].

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> I. Malinowska, *Prawa...* op. cit., s. 17.

<sup>123</sup> I. Malinowska, *Ochrona...* op. cit. s. 16.

<sup>124</sup> Zob., M. Gajewski, *Nie masz dostępu do Internetu? Lamane są twoje prawa człowieka*, [w:] *Spider's Web*, <https://www.spidersweb.pl/2012/07/nie-masz-dostepu-internetu-lamane-sa-twoje-prawa-czlowieka.html>, [12.07.2012].

które zostały umiejscowione zarówno w dokumentach międzynarodowych tworzących uniwersalny system ochrony praw człowieka, jak również w aktach o zasięgu regionalnym powstałych przede wszystkim w ramach prac Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

Zdaniem Kamili Tarnackiej, „genezy prawa do informacji należy doszukiwać się w regulacjach gwarantujących swobodę wypowiedzi”<sup>125</sup>. Stosowne zapisy znalazły się już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. „Składa się ona ze wstępu i 30 artykułów. We wstępie podkreśla, że uznanie przyrodzonej godności, równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju”<sup>126</sup>. Natomiast prawo do informacji zostało zawarte w art. 19, który stanowi, że: „Każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”<sup>127</sup>. Gwarantuje to swobodną wymianę myśli każdemu człowiekowi i choć stanowiło pierwotnie jedynie oświadczenie o charakterze politycznym to Remigiusz Bierzanek oraz Janusz Symonides twierdzą, że deklaracja z czasem nabrała charakteru zwyczaju międzynarodowego, ponieważ odwołują się do niej liczne akty prawne zarówno międzynarodowe jak i wewnątrzpaństwowe<sup>128</sup>.

Podobne uregulowanie znalazło się także w art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zgodnie z którym:

- „1. Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów.
2. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.
3. Realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu:

---

<sup>125</sup> K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 10.

<sup>126</sup> I. Malinowska, *Prawa...* op. cit., Warszawa 2004, s. 22.

<sup>127</sup> Art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, [w:] S. Bieleń (opr.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 225.

<sup>128</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 270-271.

- a) poszanowania praw i dobrego imienia innych;
- b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej<sup>129</sup>.

Analizując przytaczany artykuł należy zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, stanowi on niejako rozwinięcie zapisów znajdujących się już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Po drugie, określa on przykładowe nośniki informacji, które służą wymianie myśli i poglądów. Po trzecie, podkreśla, że nie jest to prawo bezwzględne ponieważ zawiera wymienione w literach a oraz b ograniczenia.

Tematyka prawa do informacji stanowi również przedmiot zainteresowań i prac organizacji międzynarodowych, których obszar działania ogranicza się głównie do Europy – tj. Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

Zdaniem Izabeli Malinowskiej „już Statut Rady Europy (Londyn, 5.V.1949) zawiera pewne zapisy dotyczące konieczności ochrony praw człowieka. Określając cele Rady Europy Statut stanowi, że będą one osiągnię między innymi przez ochronę i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności<sup>130</sup>. W ramach jej działania wypracowano wiele aktów wyznaczających standardy dostępu do informacji wśród, których można wymienić:

- Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 582 z 23 czerwca 1970 r. w sprawie środków komunikacji masowej;
- Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 854 z 1979 r. w sprawie powszechnego dostępu do dokumentów rządowych;
- Rekomendacja nr R(81) z 1981 r. dotycząca dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych;
- Rekomendacja z 2003 r. dotycząca dostępu do dokumentów publicznych przyjęta przez Komitet Ministrów RE z 21 lutego 2002 r., materiał grupy roboczej specjalistów w zakresie dostępu do dokumentów urzędowych.

Jednym z najważniejszych może stać się wkrótce Konwencja z Tromsø<sup>131</sup>. „Jest ona pierwszym na świecie międzynarodowym traktatem regulującym kwestie dostępu do dokumentów urzędowych. Została przyjęta przez Radę Europy w dniu

---

<sup>129</sup> Art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, [w:] S. Bieleń (opr.), op. cit., s. 231.

<sup>130</sup> I. Malinowska, *Prawa...* op. cit., Warszawa 2004, s. 39.

<sup>131</sup> Konwencja Rady Europy z 18 czerwca 2009 r. w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych (CETS 205). Warunkiem wejścia w życie konwencji jest jej ratyfikacja przez 10 państw.

27 listopada 2008 r., a otwarta do podpisu w dniu 18 czerwca 2009 roku”<sup>132</sup>. Jak dotąd podpisało ją 15 państw, lecz ratyfikowało zaledwie 9<sup>133</sup>. Niestety Polska nie jest jej sygnatariuszem.

Kolejną organizacją kształtującą normy z zakresy praw człowieka i prawa do informacji jest Unia Europejska. Co prawda Bogdan Fischer uważa, że zakres działań UE nie obejmuje „regulacji zasad dostępu do informacji o charakterze publicznym w krajach członkowskich” z wyjątkiem informacji dotyczących środowiska<sup>134</sup>, ale nie można zgodzić się z zaprezentowanym poglądem. Dyrektywy unijne wywarły znaczący wpływ na ukształtowanie obowiązującego w państwach członkowskich modelu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Ponadto wyznaczane przez nią standardy chociażby w obszarze e-administracji stanowią wzór i punkt odniesienia dla pozostałych członkowskich.

Podsumowując, prawa człowieka stanowią uniwersalny katalog pierwotnych uprawnień przysługujących każdej osobie z samego faktu bycia istotą ludzką. Zawarte w wielu paktach, konwencjach i innych aktach prawa międzynarodowego zarówno o charakterze deklaratoryjnym, jak i wiążącym, a także w konstytucjach oraz przepisach prawa poszczególnych państwa stanowią – co podkreśla Wiktor Osiatyński – „ważne kryterium oceny działalności władz” publicznych. Niestety zdaniem Laury Koby „powierzchnowa edukacja w zakresie praw człowieka spowodowała wiele szkody w społeczeństwie polskim. Przede wszystkim nie stworzyła świadomości praw człowieka, istotnego narzędzia budowania demokracji i wprowadzenia jasnych reguł gry postępowania w relacjach pomiędzy jednostką i władzą oraz pomiędzy jednostkami”<sup>135</sup>. Nie wolno zapomnieć, że jednym z tych praw jest również prawo do informacji, które na skutek rozwoju technologicznego społeczeństwa nabrało szczególnego znaczenia. W świecie, w którym władza zależy coraz bardziej od wiedzy dostęp do informacji – w szczególności tej znajdującej się w posiadaniu organów publicznych – coraz silniej oddziałuje na postawy obywateli, a przede wszystkich na ich relacje z organami władzy

---

<sup>132</sup> B. Fischer, *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 69.

<sup>133</sup> Dane pochodzą z witryny internetowej Rady Europy, [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=L7fRArT1](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=L7fRArT1), [20.07.2018].

<sup>134</sup> B. Fischer, op. cit., s. 68.

<sup>135</sup> L. Koba, *Problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, [w:] L. Leszczenko, K. Szabllicka-Żak (red.), *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Warszawa 2016, s. 37.



publicznej, które powstają chociażby podczas procesów partycypacyjnych zachodzących w państwie.

#### 1.4. Rola partycypacji obywatelskiej w procesie rządzenia

Francuski socjolog i polityk Alexis de Tocqueville uważał, że „każda (...) przestrzeń ma swoją własną strukturę, która zmienia się z biegiem czasu i objawia w kontekście prywatnym jako zwyczaj, w kontekście społecznym jako konwencja, a w kontekście publicznym jako prawa, konstytucje, statuty i tym podobne. Zawsze gdy ludzie się łączą, świat wkracza między nich i właśnie w tej przestrzeni toczą się wszystkie ludzkie sprawy”<sup>136</sup>. Do ostatniej z wymienionych kategorii zaliczają się również wolności i uprawnienia obywatelskie zawarte w aktach międzynarodowych konstytuujących ideę praw człowieka, które realizowane są w przestrzeni publicznej. Niestety, jak zauważył Andrzej Kaniowski „wprawdzie określenie >>sfera publiczna<< wydaje się intuicyjnie jasne i zrozumiałe, jednak (...) należy sprecyzować co się przez ową sferę publiczną rozumie”, gdyż sam termin nie ukształtował się w języku polskim w sposób naturalny<sup>137</sup>.

Nie jest to jednak pojęcie nowe. Małgorzata Augustyniak podkreśla, że już „w starożytnej Grecji istniała zasadnicza różnica między dziedziną prywatną i polityczną. Domeną polityki była przestrzeń publiczna: przestrzeń >>ujawniania się innym<< i >>postrzegania innych<<, przestrzeń do działania, zaś domeną sfery prywatnej była skrytość”<sup>138</sup>. Zwolennikiem tego poglądu jest również Michael Warner, dla którego sfera publiczna stanowi antynomię sfery prywatnej, bowiem jest m. in. otwarta dla wszystkich powiązana z państwem i wystawiona na widok, podczas gdy ta druga jest całkowicie niepaństwowa, ukryta i ograniczona jedynie dla wybranych<sup>139</sup>.

Mirosława Marody i Anna Giza-Poleszczuk traktują sferę publiczną w inny sposób, definiując ją przez zachodzące w niej relacje. Według nich „sfera prywatna w oryginalnym znaczeniu jest przestrzenią integracji wewnątrzgrupowej, podczas gdy sfera publiczna – przestrzenią integracji międzygrupowej”<sup>140</sup>. Zatem „dziedzina publiczna jako świat wspólny zbiera nas razem, ale też by tak rzec, nie pozwala nam potykać się o siebie nawzajem”<sup>141</sup>. Przestrzeń publiczna stanowi więc obszar jawnego działania wielu różnych jednostek, które dzięki obowiązującemu prawu mogą realizować interesy prywatne oraz publiczne.

---

<sup>136</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków - Warszawa 1996, s. 116.

<sup>137</sup> A. M. Kaniowski, *Polska sfera nie-publiczna*, „Krytyka Polityczna”, nr 3, 2003, s. 91.

<sup>138</sup> M. Augustyniak, *Człowiek w przestrzeni publicznej w filozofii Hannah Arendt*, „Humanistyka i prawoznawstwo” nr 17, 2001, s. 247-248.

<sup>139</sup> M. Warner, *Publics and Counterpublics*, New York 2005, s. 29.

<sup>140</sup> M. Marody, A. Giza-Poleszczuk, *Przemiany więzi społecznych*, Warszawa 2004, s. 263.

<sup>141</sup> H. Arendt, *Kondycja ludzka*, Warszawa 2000, s. 59.

Jürgen Habermas wyróżnił dwa wymiary konstytuujące sferę publiczną – wymiar zdań, przejawiający się w prowadzonej dyskusji (nawiązując do greckiej agory, czyli miejsca, w którym spotykali się obywatele aby obradować, wymieniać się opiniami) oraz wymiar wspólnego, kolektywnego działania<sup>142</sup>. Obie aktywności opierają się na wymianie informacji – bez niej niemożliwe byłoby dzielenie się swoimi poglądami z innymi czy też podejmowanie skoordynowanych posunięć. Ważne jest jednak aby działania były podejmowane świadomie. Dyskusją nie jest bezmyślne powtarzanie frazesów zasłyszanych w mediach, a działaniem aktywności podejmowane przez osobę jako część bezrozumnego tłumu.

Niestety, zdaniem Hannah Arendt „Europa była areną niekorzystnej ewolucji, gdyż doprowadziła do odejścia od pojmowania przestrzeni publicznej jako oazy obywatelskiej wolności. Można powiedzieć, że nowożytna sfera publiczna została zdywersyfikowana; to, co publiczne i społeczne nie stanowiło już jedności. Społeczeństwo uległo instytucjonalnemu zróżnicowaniu w taki sposób, że oddzielone zostały od siebie, z jednej strony, wąska sfera polityczna, a z drugiej – ekonomiczna sfera wolnego rynku i prywatna sfera rodziny. W rezultacie tego procesu stosunki ekonomiczne, dawniej ograniczone do prywatnej przestrzeni gospodarstwa domowego, wyemancypowały się i przesunęły do sfery publicznej. Ekspansja obszaru ekonomicznego, opartego na >>systemie potrzeb jednostkowych<<, oznaczała stopniowy zanik tego, co uniwersalne, czyli wspólnej troski o sprawy polityczne. Autentyczna polityczna sfera publiczna, z jaką mieliśmy do czynienia w starożytnej polis, uległa transformacji, przekształcając się w pozorną przestrzeń publicznej interakcji, w której jednostki nie działają, lecz jedynie zachowują się, występując przede wszystkim w roli producentów i konsumentów”<sup>143</sup>. Niemiecka myślicielka zarysowała niezwykle pesymistyczny obraz, w którym aktywny obywatel stał się konsumentem „obrazowych i informacyjnych pakietów”<sup>144</sup>. Sfera publiczna stała się zatem miejscem działania instytucji reprezentujących państwo, utożsamianym przez Jürgena Habermasa z władzą publiczną, której głównym zadaniem jest troska o dobro wspólne<sup>145</sup>.

Owe działania są nierozzerwalnie związane z procesem sprawowania rządów. Dla Grzegorza Rydlewskiego rządzeniem jest „stale zmieniające się pod względem

---

<sup>142</sup> J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, s. 58.

<sup>143</sup> M. Augustyniak, op. cit., s. 253, za: H. Arendt, op. cit., s. 57.

<sup>144</sup> S. Benhabib, *Trzy modele przestrzeni publicznej*, „Krytyka polityczna”, nr 3, 2003 s. 87.

<sup>145</sup> J. Habermas, op. cit., s. 56.

podmiotowym i przedmiotowym spektrum działań i stosunków związanych z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej”<sup>146</sup>. Jego zdaniem „w klasycznym modelu rządzenia występuje wyraźnie określony podmiot rządzący, mający pozycję monopolistyczną lub przynajmniej dominującą w procesie wykonywania władzy publicznej, i podmioty podporządkowane tej władzy, tzn. wszyscy ci, którzy podlegają decyzjom rządzących”<sup>147</sup>. Innymi słowy organy władzy publicznej tworzą na terenie danego państwa określoną przestrzeń dla aktywności obywatelskiej.

Jednocześnie w Polsce następowały przemiany związane z funkcjonowaniem administracji publicznej i postrzeganiem przez nią samych obywateli. Max Weber podkreślał, że „każde sprawowanie panowania, które wymaga sprawowania ciągłej administracji (...) nie jest możliwe bez nastawienia ludzkiego działania na posłuszeństwo”<sup>148</sup>. Początkowo polska administracja stanowiła przykład organizacji biurokratycznej, hierarchicznie zorganizowanej struktury, która działała według ściśle określonych procedur. Zdaniem Jolanty Itrich-Drabarek biurokratyczny model administracji Maxa Webera opierał się na zasadach: profesjonalizmu, depersonalizacji, hierarchiczności, specjalizacji skutkującej odpowiednim podziałem pracy, skuteczności oraz praworządności<sup>149</sup>. Obywatel był w tym ujęciu traktowany jak petent, czyli osoba mającą jakąś sprawę, która powinna zostać załatwiona w myśl obowiązujących procedur. Jednakże, na skutek krytyki weberowskiego modelu idealnej biurokracji na początku lat 70. XX w. pojawiła się koncepcja nowego zarządzania publicznego<sup>150</sup> (ang. *new public management*). Zakładała ona możliwość przeniesienie rozwiązań funkcjonujących w biznesie do sektora publicznego w celu zwiększenia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej. Alojzy Zalewski uważa, że „Nowe Zarządzanie Publiczne wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. (...) Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiągnięcie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych”<sup>151</sup>. Przedmiotowa koncepcja, która stała się w Polsce

---

<sup>146</sup> G. Rydlewski, *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Warszawa 2017, s. 8.

<sup>147</sup> G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 18.

<sup>148</sup> M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 59.

<sup>149</sup> J. Itrich-Drabarek, *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2012 s. 8-9.

<sup>150</sup> M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 59.

<sup>151</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu zarządzania publicznego*, [w:] Idem (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 66.

popularna po okresie transformacji systemowej, zmieniła również sposób postrzegania obywateli, którzy przestali być petentami, a stali się klientami, którzy powinni zostać obsłużeni w satysfakcjonujący sposób. Praktyka pokazała jednak, że bezpośrednia recepcja rozwiązań obecnych w sektorze prywatnym do sektora publicznego nie zawsze okazuje się efektywna. Odpowiedzią na braki i dysfunkcje nowego zarządzania publicznego stała się koncepcja partycypacyjnego zarządzania publicznego (ang. *public governance*), w której „zwraca się uwagę przede wszystkim na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądanymi efektów – wyników uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy (...) procesy, w których dochodzi do interakcji różnych interesariuszy – są uważane za ważne same dla siebie, bez względu na ich efekty”<sup>152</sup>. Innymi słowy przedmiotowa koncepcja opiera się na stworzeniu „struktury lub porządku, który nie może być zewnętrznie narzucony, ale jest efektem interakcji między władzą a licznymi, wpływowymi aktorami”<sup>153</sup>. Zdaniem Anety Kargol-Wasiluk model ten cechuje: dominacja nieformalnych instytucji (sieci); „malejącą zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli; łączenie zasobów publicznych i prywatnych; korzystanie z różnorodnych instrumentów”<sup>154</sup>. W przedmiotowym modelu obywatele postrzegani są jako interesariusze – osoby, która są zainteresowane określonymi sprawami publicznymi i chcąc wziąć udział w procesie tworzenia i wdrażania rozwiązań kształtowanych przez organy władzy publicznej.

Oprócz dążenia do jak najwyższej jakości sprawowanych rządów cechą współczesnych czasów jest także „zwiększanie się w ramach procesów rządzenia liczby relacji o charakterze niewładczym oraz poddanie silnej reglamentacji zakresu i zasad korzystania przez rządzących z siły w relacjach z rządzonymi. Miejsce poleceń i arbitralnych rozstrzygnięć w coraz większym stopniu zajmują w tej dziedzinie konsultacje, negocjacje, uzgodnienia i pakti społeczne”<sup>155</sup>. Stwarza to obywatelom możliwość do aktywnego włączenia się w proces rządzenia, a jednocześnie prowadzi do zacierania się wyraźniej granicy między tym co państwowe, a tym co osobiste,

---

<sup>152</sup> T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, [w:] Idem (ed.), *Public Management and Governance*, London-New York 2003, s. 8-9.

<sup>153</sup> M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej”, nr 1, 2005, s. 184 za: J. Kooiman, M. van Vliet, *Governance and Public Management*, [w:] K. Eliassen, Idem (ed.), *Managing Public Organisations*, London 2003, s. 64.

<sup>154</sup> A. Kargol-Wasiluk, *Public governance jako wyzwanie dla współczesnego państwa*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 166, 2011, s. 252.

<sup>155</sup> G. Rydlewski, *Rządzenie...* op. cit, s. 19.

partykularne, prywatne. Tym samym, nawiązując do myśli Karla Poppera, współczesne społeczeństwo informacyjne to typ społeczeństwa otwartego, w którym wymaga się od obywatela świadomego zaangażowania „- wysiłku stania się istotą rozumną”<sup>156</sup> oraz „przyjęcia na siebie odpowiedzialności” nie tylko za własne działania, ale również za sferę publiczną<sup>157</sup>.

Większa transparentność organów administracji i zwiększenie zasobów informacyjnych udostępnianych obywatelom to także powrót do koncepcji starożytnych Greków, w myśl której jednostka może osiągnąć pełnię człowieczeństwa jedynie w sferze publicznej. Człowiek stawał się człowiekiem dopiero wtedy, kiedy był w stanie rozmawiać z innymi ludźmi oraz decydować o wspólnych sprawach. Przestrzeń publiczna stanowiła więc miejsce rozwoju jednostki. Warto pamiętać, co podkreśla Małgorzata Augustyniak odwołując się do myśli Hannah Arendt, że „w starożytnym modelu republikańskim nie istniała opozycja między społeczeństwem a państwem. Stanowiły one całość przestrzeni publicznej, pojmowanej nie tylko w wymiarze instytucjonalnym, ale i etycznym, angażującym obywateli do wspólnego, wolnego działania, do debatowania oraz podejmowania świadomych, racjonalnych wyborów spośród różnorodnych opcji, projektów i idei”<sup>158</sup>.

Zatem partycypacja jest pojęciem, które nie tylko odgrywa istotne znaczenie w procesie rządzenia, ale również stanowi odpowiedź na wymogi współczesności. Źródłosłowu tego terminu należy szukać w języku łacińskim. Znajdujący się w nim termin „*participare*” oznaczał uczestniczyć, dzielić się, ale też czynić informację znaną (ang. *impart*)<sup>159</sup>. Można zatem stwierdzić, iż:

1. Partycypacja nie jest tylko indywidualną działalnością jednostki, ale wymaga współpracy, kooperacji co najmniej dwóch podmiotów.
2. Zakłada ona aktywne uczestnictwo. Podmiot partycypujący nie jest biernym słuchaczem, ale aktywną stroną w dyskusji.
3. Proces partycypacyjny związany jest z upowszechnianiem informacji. Osoby biorące w nim udział powinny chętnie dzielić się posiadaną wiedzą z innymi.

---

<sup>156</sup> K. Popper, *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, Warszawa 1993, s. 200.

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> M. Augustyniak, op cit., s. 249 za: H. Arendt, op.cit., s. 54-60.

<sup>159</sup> Hasło: *Participation* [w:] *Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/participation>, [16.07.2018].

W Polsce panuje pewien chaos terminologiczny związany z tym terminem – mówi się bowiem o partycypacji publicznej, partycypacji społecznej, czy też partycypacji obywatelskiej. Często pojęcia te są traktowane jako synonimy. Co więcej angielski zwrot *civic participation* nierzadko bywa tłumaczony nie jako partycypacja obywatelska, ale jako partycypacja społeczna.

Zdaniem autora kładąc nacisk na kryterium podmiotowe można stwierdzić, że do określenia sytuacji, w której uczestnikiem jest jednostka najbardziej adekwatnym terminem będzie „partycypacja obywatelska”, natomiast gdy jest nim pewna grupa osób – „partycypacja społeczna”. Z kolei, gdy w proces będą zaangażowane organy administracji publicznej będziemy mówić o „partycypacji publicznej”.

Podobny pogląd prezentuje Jacek Gralczyk. Zdefiniował on partycypację społeczną jako „współuczestnictwo w życiu wspólnoty i rozwiązywaniu jej problemów poprzez samoorganizację społeczności lokalnych”<sup>160</sup>. Z kolei „partycypacja publiczna w tym podejściu odnosi się głównie do kooperowania obywatela (i grup obywateli) z władzą reprezentowaną przez różne instytucje administrowania państwem”<sup>161</sup>. Partycypacja obywatelska jest pojęciem pośrednim pomiędzy dwoma wcześniej wymienionymi rodzajami współuczestnictwa.

Według Jacka Gralczyka „partycypacja obywatelska rodzi się w procesie aktywnego praktykowania dwóch wcześniejszych form współuczestniczenia w życiu społecznym i politycznym. Ten balans pomiędzy świadomym kreowaniem przez mieszkańców mechanizmów państwowych i samorządowych a aktywnym budowaniem samodzielnych sieci i innych struktur społecznych to jest (...) forma nowoczesnego patriotyzmu”<sup>162</sup>. Warto także podkreślić, że w niniejszym ujęciu inicjatorem uczestnictwa jest zawsze obywatel, a nie strona rządowa czy też społeczna.

Zgoła inaczej partycypację traktuje Agnieszka Pudełko. Postrzegając ją jako procesy demokratyzacyjne wyróżnia jej trzy możliwe formy:

- obywatelską (publiczną/wertykalną) – „czyli udział jednostek w aktywności instytucji władzy publicznej i organizacji sektora publicznego przez: aktywność publiczną (wywarcie wpływu przez lokalną społeczność na decydentów i wyborców);

---

<sup>160</sup> J. Gralczyk, *Partycypacja - remenent doświadczeń*, „Rocznik Nauk Społecznych”, nr 2, tom 6 (42), 2014, s. 69.

<sup>161</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>162</sup> Ibidem.

angażowanie obywateli (działania inicjowane przez władzę publiczną, mające na celu doskonalenie procesu decyzyjnego; najczęstszą formą są konsultacje społeczne (...))”<sup>163</sup>;

- społeczną (wspólnotową/horyzontalna), która polega na angażowaniu się „lokalnej społeczności w działania organizacji, które funkcjonują w ich miejscu zamieszkania”<sup>164</sup>;
- oraz partycypację obligatoryjną, czyli „prawnie usankcjonowaną jako obowiązkową (np. płacenie podatków)”<sup>165</sup>.

W podobny sposób partycypację obywatelską definiuje Marta Witkowska, która określa ją „jako udział obywateli w podejmowaniu decyzji. Jest to proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych”<sup>166</sup>. Może ona przejawiać się jako uczestnictwo w wyborach i referendach, udział w konsultacjach publicznych czy też korzystanie z przysługujących praw i wolności obywatelskich przez osoby, które pragną wpłynąć na rzeczywistość społeczno-polityczną, w której funkcjonują.

Konkludując partycypacja obywatelska to nic innego jak uczestnictwo jednostki – postrzeganej jako obywatela – w inicjatywach odbywających się w sferze publicznej. Relacje pomiędzy państwem – reprezentowanym przez organy administracji publicznej, a jednostką – obywatelem i różnymi grupami społecznymi, odbywają się w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>163</sup> A. Pudełko, *Partycypacja obywatelska w procesie rewitalizacji na przykładzie planowania zintegrowanego programu rewitalizacji osiedla Nikiszowiec w Katowicach*, „Prace Geograficzne”, zeszyt 142, 2015, s. 142, za: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 83–99.

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Ibidem.

<sup>166</sup> M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska* [w:] Eadem (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 122.



## 1.5. Dostęp do informacji publicznej jako element partycypacji obywatelskiej

Jean Cohen i Andrew Arato określili społeczeństwo obywatelskie jako „sferę społecznej interakcji pomiędzy ekonomią a państwem, składającą się przede wszystkim ze sfery prywatnej (zwłaszcza rodziny), sfery stowarzyszeń (zwłaszcza dobrowolnych), ruchów społecznych oraz form komunikacji publicznej”<sup>167</sup>. Społeczeństwo obywatelskie jest również „ideą, w której to obywatele sami aktywnie zajmują się sprawami gminy, miasta czy państwa”<sup>168</sup>, a także miejscem, gdzie – na skutek wymiany informacji – krystalizują się poglądy opinii publicznej i poszczególnych mieszkańców na sprawy publiczne.

Partycypacji obywatelskiej towarzyszą działania komunikacyjne, które można określić jako „proces wytwarzania, przekształcania i wzajemnego przekazywania informacji pomiędzy różnorodnymi podmiotami”<sup>169</sup> zaangażowanymi w mechanizmy współzrządzenia. Jak podkreśla Leszek Sobkowiak owa praktyka komunikacyjna znacząco wpływa „na zakres oraz natężenie procesów współpracy i walki w systemie politycznym”<sup>170</sup>, który „w tym kontekście (...) można określić jako mechanizm sterowania społeczeństwem przez generowanie przepływu i przetwarzanie informacji w autorytatywne decyzje o rozdziale dóbr (wartości)”. Innymi słowy organy administracji publicznej sterując przekazem informacyjnym mają możliwość oddziaływania na grupy społeczne.

Michał Barański dokonał wyczerpującej analizy etymologii słowa „informacja”. Jego zadaniem jest on „wywodzony (...) od łacińskiego słowa *informo*, które oznacza: ‘kształtować’, ‘tworzyć’, ‘wyobrazić sobie’, ‘przedstawić’, ‘opisywać’, ‘kreślić’, ‘kształcić’, ‘uczyć’, jak również od łacińskiego słowa *informatio*, które z kolei oznacza: ‘wizerunek’, ‘zarys’, ‘pojęcie’”<sup>171</sup>.

Sam termin „informacja” wciąż jest pojęciem nad wyraz nieprecyzyjnym, bowiem „(...) nie ma jednego, uniwersalnego, wspólnego dla wszystkich dziedzin, określenia

---

<sup>167</sup> J. Cohen, A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, 1994, s. IX.

<sup>168</sup> B. Krupa, *Informacja publiczna, jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 5.

<sup>169</sup> L. Sobkowiak, *Opinia publiczna*, [w:] A. W. Jabłoński, Idem, op. cit., s. 179.

<sup>170</sup> Ibidem, s. 181.

<sup>171</sup> M. Barański, *Informacja w ujęciu prawnym przez pryzmat zagadnień terminologicznych*, Katowice 2017, s. 15.

informacji”<sup>172</sup>. Na potrzeby niniejszej pracy zastosowano definicję, w myśl której – zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN – informacją „jest wiadomością o czymś lub zakomunikowaniem czegoś”<sup>173</sup>, choć zdaniem autora niniejszej pracy można by ją zdefiniować jako pewien nośnik wiedzy<sup>174</sup>.

Od informacji należy odróżnić pojęcie „procesu informacyjnego”, który Mariusz Maciejewski rozumie „jako zachowanie, którego przedmiotem (obiektem oddziaływania) jest informacja”<sup>175</sup>. Zdaniem Józefa Oleńskiego obejmuje on takie działania, jak generowanie, gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, udostępnianie, interpretowanie oraz wykorzystanie informacji<sup>176</sup>. Wszystkie wykonywane wyżej aktywności odbywają się w strukturach administracyjnych państwa.

Funkcjonujący w wielu aktach prawnych termin „informacja publiczna” również jest wysoce nieprecyzyjny, a nawet – jak podkreśla Michał Barański – „stanowi klasyczny przykład tautologii”<sup>177</sup>. Pod tym pojęciem należy bowiem rozumieć każdą informację dotyczącą spraw publicznych. Tym samym mogą nią być zarówno dane zawarte w jednym lub kilku dokumentach, bądź znajdujące się w postaci elektronicznej, jak również nie utrwalone w żadnym źródle a znajdujące się tylko i wyłącznie w „głowie” urzędnika. Szczegółowy zakres przedmiotowy tego pojęcia zostanie omówiony w kolejnym rozdziale.

Instytucja dostępu do informacji zawiera w sobie dwie części składowe: prawo do informacji oraz wolność zdobywania i rozpowszechniania informacji. Tym samym prawo do informacji, podobnie jak „prawo do wiedzy, jest jednocześnie prawem i wolnością”<sup>178</sup>. Zdaniem Izabeli Malinowskiej prawa to „uprawnienia obywatela danego państwa, wyprowadzone ze (...) zbioru przepisów prawnych, służące do ochrony jego interesów”<sup>179</sup>. Zatem w przypadku chęci uzyskania informacji publicznej obywatel może

---

<sup>172</sup> S. Kurek-Kokocińska, *Informacja. Zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania prawne działalności informacyjnej*, Łódź 2004, s. 11.

<sup>173</sup> Hasło: *Informacja* [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189.html>, [09.11.2016].

<sup>174</sup> Jednakże, jak podkreśla Grzegorz Janusz prawo do informacji nie powinno być utożsamiane z prawem do wiedzy, które jest często utożsamiane z wolnością i swobodą prowadzenia badań naukowych (por. G. Janusz, *Prawo jednostki do wiedzy w systemie praw człowieka*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, tom 8, nr 2, 2016, s. 97).

<sup>175</sup> M. Maciejewski, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] J. Góralczyk (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>176</sup> J. Oleński, *Ekonomika informacji*, Warszawa 2000, s.24.

<sup>177</sup> M. Barański, op. cit., s. 54.

<sup>178</sup> G. Janusz, *Prawo...*, op. cit., s. 88.

<sup>179</sup> I. Malinowska, *Prawa...* op. cit., s. 7.

powołać się na określoną podstawę prawną w celu uzyskania do niej dostępu. Z kolei wolności zostały określone jako „uprawnienia obywatela danego państwa, nie wywodzone z prawa w sensie przedmiotowym. Prawo jedynie określa ich granice a obywatel może korzystać z wolności o ile przestrzega prawnie tych ustalonych granic”<sup>180</sup>. Prawo do informacji oznacza więc możliwość jej uzyskania i określa tryb jej udostępniania, natomiast wolność pozwala swobodnie dzielić się informacją – umieścić ją w Internecie, opublikować w gazecie, rozesłać do znajomych itd.<sup>181</sup>.

Powyższe rozróżnienie można również odnieść do partycypacji. Czasem jej formy przybierają charakter prawa (np. wiążący obowiązek przeprowadzenie referendum o odwołanie wójta/burmistrza/prezydenta miasta w przypadku zebrania odpowiedniej liczby podpisów<sup>182</sup>), innym razem wolności (przykładowo możliwość dobrowolnego wzięcia udziału w konsultacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Jak widać partycypacji obywatelskiej, postrzeganej jako zbiór zachowań partycypacyjnych, nie można jednoznacznie zaliczyć do żadnej z powyższych kategorii.

**Rysunek 1.** Poziomy partycypacji obywatelskiej



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie drabiny partycypacji: S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, nr 4 (35), 1969.

Możliwe jest za to określenie poszczególnych poziomów partycypacji obywatelskiej i scharakteryzowanie roli informacji na każdej z wyodrębnionych

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> Zdaniem autora możliwe jest na potrzeb niniejszej pracy utożsamienie wolności informacyjnej z wolnością słowa.

<sup>182</sup> Zob. ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. (Dz.U. z 2019 r. poz. 74).

płaszczyzn. Sherry Arnstein, tworząc najbardziej popularną klasyfikację, wykorzystwała metaforę drabiny, która uzupełniona przez autora o trzy zagregowane poziomy uczestnictwa obywateli została przedstawiona na rysunku 1.

Pierwszy poziom umieszczony na drabinie Sherry Arnstein to manipulacja. Dla Zbigniewa Pucka jest to forma „zamierzonego, celowego wywierania wpływu na osobę lub grupę w taki sposób, by osoba lub grupa realizowała działania zaspokajające potrzeby manipulatora”<sup>183</sup>. Następnie podkreśla, iż „manipulować można zarówno samą treścią, jak i sposobem przekazywania informacji, [wszak – przyp. M.Sz.] tę samą informację można różnie przekazać”<sup>184</sup>. Tego typu działanie doskonale zilustrowali Elliot Aronson, Timothy D. Wilson oraz Robin M. Akert następującym przykładem: „Latem 1988 r. wiceprezydent USA George Bush był daleko za gubernatorem Michaeliem Dukakisem w wyścigu do prezydentury. Niektórzy obserwatorzy byli przekonani, że Dukakis jest już nie do pokonania. Niespodziewanie jednak w ciągu kilku miesięcy przewaga zniknęła i w dniu wyborów Bush łatwo zwyciężył. Wielu analityków polityki ważną rolę w tym zwrocie przypisywało Williemu Hortonowi. Willie Horton był skazańcem, który został zwolniony z więzienia w Massachusetts przed upływem kary, w ramach programu udzielania urlopów. Będąc na urlopie Willie Horton uciekł do Maryland, gdzie zgwałcił kobietę, a wcześniej zranił jej partnera. Michael Dukakis był wówczas gubernatorem stanu Massachusetts. Bush w licznych audycjach telewizyjnych oskarżał Dukakisa, że jest zbyt łagodny dla przestępców, i wydrukował ulotki ukazujące twarz groźnego Williego Hortona oraz przestępców wchodzących i wychodzących z więzienia przez obrotowe drzwi. Te ulotki trafiły w czułe miejsce wielu Amerykanów, którzy obawiali się kryminalistów i żywili głęboko zakorzenione podejrzenia, że system prawny faworyzuje przestępców kosztem ich ofiar. Ponieważ ulotki ujawniły także, że Willie Horton jest Afro-Amerykaninem, dlatego mogły wzbudzać stereotypy i uprzedzenia u białych odbiorców tych informacji. Michael Dukakis odpierał atak za pomocą faktów i liczb. Wytknął, że Massachusetts był tylko jednym z wielu stanów, w których wprowadzono program udzielania urlopów więźniom”<sup>185</sup>. Amerykańscy wyborcy znudzeni faktami i liczbami, za to pełni obaw o swoje bezpieczeństwo zdecydowali się wybrać Busha. Inny przykład dotyczy komunikatów ministerialnych

---

<sup>183</sup> Z. Pucek, *Manipulacja a wytwarzanie ładu społecznego*, [w:] J. Aksman (red.), *Manipulacja. Pedagogiczno-społeczne aspekty, Część I Interdyscyplinarne aspekty manipulacji*, Kraków 2010, s. 35.

<sup>184</sup> Ibidem.

<sup>185</sup> E. Aronson, T. D. Wilson, R. M. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997, s. 286-288.

dotyczących rewaloryzacji emerytur – można przecież powiedzieć, że wzrosły one o wskaźnik 2,98 proc., ale można również rzec, iż emerytury (co prawda najniższe) wzrosną o 29,80 zł brutto (wszak kwoto brutto jest większa od kwoty netto).

Należy jednak dokonać pewnego rozróżnienia. Zdaniem autora manipulacja to technika wywierania wpływu na poszczególną jednostkę, natomiast stosowanie technik manipulacyjnych mogących wpływać ma zbiorowości ludzkie w celu realizacji określonych celów nosi miano socjotechniki.

Drugi poziom partycypacji nosi nazwę terapii, w której zdaniem Łukasza Stępnika „pod pozorem zaangażowania obywateli w planowanie, eksperci przyjmują (...) [ich – przyp. M. Sz.] na grupową terapię. Rozważmy przypadek, który zdarzył się w Pensylwanii rok temu. Kiedy ojciec zabrał swoje poważnie chore dziecko do szpitala, młody, praktykujący lekarz doradził mu powrót do domu i nakarmienie dziecka wodą z cukrem. Dziecko zmarło tego samego dnia na zapalenie płuc i odwodnienie. Zdruzgotany ojciec poskarżył się władzom miasta i odpowiednim organom reagującym One natomiast, zamiast wszcząć dochodzenie dotyczące szpitala i zmian, które mogłyby być wprowadzone, aby zapobiec takim przypadkom w przyszłości, zaprosiły ojca na terapię dla rodziców i obiecały, że ktoś >>zadzwoni do dyrektora szpitala, aby coś takiego już nigdy się nie powtórzyło<<”<sup>186</sup>.

Informowanie to nic innego jak proces mający na celu udostępnienie, przekazanie informacji określonym podmiotom. Tym samym poinformowanie oznacza uzyskanie informacji, która może przyczynić się do zmiany naszej percepcji<sup>187</sup>, bądź poszerzenia naszego zasobu wiedzy. Przykładem działań administracji polegających na informowaniu społeczeństwa jest promulgacja aktów prawnych, jak również umieszczanie ich w Internetowym Systemie Aktów Prawnych. Z kolei najbardziej typowym sposobem informowania obywateli podczas trwającego postępowania administracyjnego jest dostarczanie stronom postępowania stosownych pism (zwykle za pośrednictwem poczty).

Zdaniem Grzegorza Makowskiego „konsultacje publiczne to sposób włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. Jest to procedura, której celem jest wymiana opinii między decydentami a interesariuszami, mająca pomóc w przyjęciu racjonalnego,

---

<sup>186</sup> Ł. Stępnik, *Sherry R. Arnstein - Drabina społecznej partycypacji (1969)*, <http://teoriaarchitektury.blogspot.com/2011/02/sherry-r-arnstein-drabina-spoecznej.html>, [7.02.2011].

<sup>187</sup> D. MacKay, *The nomenclature of Information Theory*, „Transactions of the IRE Professional Group on Information Theory”, vol. 1, issue 1, 1953.

możliwie najlepszego rozstrzygnięcia”<sup>188</sup>. Mamy więc do czynienia z pewnym rodzajem transakcji – administracja udostępnia pewne informacje o charakterze publicznym, licząc że uzyska w ten sposób inne informacje, pochodzące od obywateli. Jednakże należy podkreślić, że mimo tego, iż przepisy prawa stwarzają możliwość organizowania konsultacji fakultatywnych, jak również nakazują przeprowadzenie konsultacji obligatoryjnych, to ich wynik nigdy nie jest prawnie wiążący. Przykładem mogą być konsultacje organizowane w dawnej gminie Dobrzeń Wielki. Miały one charakter obowiązkowy, gdyż dotyczyły zmiany granic gminy<sup>189</sup>, a ich wynik jednoznacznie pokazał że mieszkańcy są przeciwni włączeniu do Opola. Jednakże rząd nie wziął ich głosu pod uwagę i podjął decyzję o poszerzeniu granic Opola o tereny gmin Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice oraz Prószków, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. mimo wielu protestów, a także głódówek mieszkańców.

Koleiny szczebel drabiny to figurantstwo, które Mirosław Karwat określił mianem paradoksu uczestnictwa<sup>190</sup>. Przytacza on definicję Władysława Kopalińskiego zgodnie, z którą mianem figuranta można określić osobę „ (...) biorącą udział w sprawie, ale nie odgrywającej w niej istotnej roli; osobę podstawioną, działającą według wskazówek ukrytych mocodawców; osobę wciągniętą do pozornego udziału (...)”<sup>191</sup>. Za przykład figurantstwa mogą posłużyć katolickie rady parafialne. Stanowiły one odpowiedź na postulat demokratyzacji procesów zarządzania parafiami, czyli praktykę obecną w kościołach ewangelickich. Miały one być płaszczyzną dialogu i formą zapewniającą możliwość ograniczonego zarządzania sprawami parafii przez jej członków. Praktyka jednak pokazuje, że owe rady stają się wyrazicielami woli proboszcza. Trudno jest mówić o swobodności decydowania, skoro pół składu rady pochodzi z parafialnych wyborów, a druga część stanowią nominaci proboszcza, który z urzędu jest jej przewodniczącym. Ponadto w skład charakteryzowanego gremium wchodzi także księża i katecheci (a więc osoby podległe, uzależnione od proboszcza, który w tak pojętej „demokracji” sprawuje realną, niepodzielną władzę. Figuranci mogą pełnić różne role – przykładowo „osoba wciągnięta do pozornego udziału (...) ze względu na swoje nazwisko, tytuł, stanowisko”

---

<sup>188</sup> G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos”, nr 20 (180), 2014, s. 1.

<sup>189</sup> Art. 4a ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

<sup>190</sup> Zob. M. Karwat, *Figurantstwo jako paradoks uczestnictwa*, Warszawa 2004.

<sup>191</sup> Ibidem, s. 13-14, za: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994, s. 170.

może uświetniać i legitymizować dane gremium<sup>192</sup>, a „osoba podstawiona, działająca według wskazówek ukrytych mocodawców”<sup>193</sup> może pełnić funkcję „zderzaka” ponosząc odpowiedzialność za niepowodzenie danej inicjatywy niejako w zastępstwie jej głównego inicjatora.

Partnerstwo opiera się na równości stron. Partnerzy podejmują działania w zakresie ściśle określonej współpracy samodzielnie i niezależnie. Działają na własną odpowiedzialność i na własny rachunek bez hierarchicznego podporządkowania (choć jeden z aktywnych podmiotów może pełnić rolę koordynatora). Dobrym przykładem tego typu działań jest idea partnerstwa trójsektorowego, którą Jolanta Itrich-Drabarek określiła mianem „inicjatywy, w ramach której władze reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze i organizacje trzeciego sektora współpracują ze sobą w celu rozwiązania złożonych problemów lokalnych i regionalnych oraz zapewnienia odpowiednich usług mieszkańcom wspólnot samorządowych”<sup>194</sup>. Innym przykładem może być instytucja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, która zakłada „partnerstwo sektora publicznego i prywatnego mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Współpraca ta opiera się na założeniu, iż każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona. Strony w ten sposób uzupełniają się, zajmując się w ramach partnerstwa właśnie tą częścią wspólnego zadania, którą wykonują najlepiej”<sup>195</sup>.

Następnym poziomem zdefiniowanym przez Sherry Arnstein jest delegowanie. Stanisław Mazur postrzega je jako „formę koordynacji działań zbiorowych, w których odnajdujemy mocodawcę i działającego na jego korzyść pełnomocnika, poszerzającego możliwość oddziaływania tego pierwszego. W przeciwieństwie do hierarchii, delegowanie nie opiera się na nakazie ale bazuje na dobrowolnej umowie”<sup>196</sup>. Innymi słowy strony podejmują pewne ustalenia w ramach, których jedna z nich (mocodawca) przekazuje część swoich uprawnień drugiej (pełnomocnikowi), który działa z jej upoważnienia i niejako na jej rachunek. Podejście to jest niezwykle popularne w krajach

---

<sup>192</sup> M. Karwat, op. cit., s. 17.

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> J. Itrich-Drabarek, *Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym*, „Studia Politologiczne”, vol. 20, 2011, s. 69.

<sup>195</sup> B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010, s. 21-22.

<sup>196</sup> S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne a administracja publiczna* [w:] Idem (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 49.

anglosaskich, w których „postuluje się substytucję struktur biurokratycznych i mechanizmów charakteryzujących ich działanie poprzez system kontraktów”<sup>197</sup>. Przykładem tego typu działań może być tworzenie jednostek pomocniczych przez gminę<sup>198</sup>. Rada gmina tworząc sołectwo upodmiotawia daną strukturę społeczno-terytorialną wyposażając ją w fundusz sołecki i przekazując jej realizację określonych zadań publicznych. W podobny sposób gmina może delegować wykonywanie różnych usług o charakterze publicznym zlecając ich świadczenie podmiotom prywatnym. Przykładowo część gmin realizuje zadanie odbioru odpadów od mieszkańców za pośrednictwem własnych zakładów komunalnych, podczas gdy inne zawarły stosowne kontrakty z przedsiębiorstwami zajmującymi się zbiórką odpadów.

Ostatni, najwyższy poziom partycypacji nosi nazwę kontroli społecznej. Według Jacka Jagielskiego w szerokim ujęciu jest to „całościowo zarówno określonych prawem, jak i faktycznych możliwości, jakimi dysponuje jednostka (osoba fizyczna), grupa osób lub zrzeszenie osób w zakresie obserwowania działalności aparatu administracji publicznej i jego poszczególnych ogniw (...) oraz wyrażania pod jego adresem ocen, opinii i postulatów, mających na celu sygnalizowanie nieprawidłowości, błędów i uchybień na wszystkich płaszczyznach tej działalności i inicjowanie (...) działań zmierzających do skutecznego ich eliminowania”<sup>199</sup>. To niezwykle szerokie ujęcie kontroli społecznej kładzie aspekt na jej stronę podmiotową. Karol Mojkowski jest autorem bardziej syntetycznej definicji, w myśl której „kontrola obywatelska, zwana też działaniem strażniczym, to systematyczne sprawdzanie, jak działają wybrane przez obywateli władze i podległa im administracja oraz proponowanie niezbędnych zmian dla poprawy jakości ich funkcjonowania”<sup>200</sup>. Jacek Jagielski wymienia następujące zalety tego typu działań, realizowanych przez obywateli i inne podmioty. Jego zdaniem:

- „kontrola obywatelska poszerza spektrum oglądu administracji publicznej, stwarzając możliwość wszechstronniejszego jej sprawdzania i oceniania (...);
- brana pod uwagę jako całość nie jest ograniczona i może oceniać wszystko i wszystkich. W ten sposób może ona sięgnąć tych ogniw aparatu władzy publicznej, których nie mogą w pełni osiągnąć inne – zwłaszcza instytucjonalne formy kontroli;

---

<sup>197</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>198</sup> Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, op cit.

<sup>199</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 151.

<sup>200</sup> K. Mojkowski, *Zdrowe zęby demokracji. Lokalne doświadczenia kontroli obywatelskiej*, [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Zdrowe-zeby-demokracji\\_B5\\_calosc\\_pojedyncze1.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Zdrowe-zeby-demokracji_B5_calosc_pojedyncze1.pdf), [12.12.2016], s. 5.



- umożliwia ze swej istoty objęcie sprawdzaniem i oceną działalności faktycznej administracji, która to płaszczyzna jest dziś szeroka i z wielkim trudem poddaje się innym formom kontroli;
- dostarcza pełniejszego obrazu efektów społecznych funkcjonowania administracji (...);
- kontrola społeczna, reagując na działalność administracji publicznej i wytykając jej błędy, nieprawidłowości, naruszenia zasad czy prawa, daje jej równocześnie sygnały o stopniu akceptowalności funkcjonowania władzy publicznej i realizowania przypisanych jej zadań (...)”<sup>201</sup>.

W tym ujęciu strona kontrolująca dostarcza administracji nowych informacji, które mogą przysłużyć się do jej ulepszenia i zbliżenia realizowanych przez nią działań do stanu pożądanego. Tego rodzaju działania realizuje Fundacja Court Watch Polska, której członkowie uczestniczą w procesach sądowych jako obserwatorzy. W 2017 roku jej przedstawiciele skontrolowali 3290 procesów, które odbyły się w 133 sądach<sup>202</sup>. Następnie zebraną wiedzę przekazali odpowiednim instytucjom oraz udostępniili w postaci ogólnie dostępnego raportu.

Opierając się na scharakteryzowanej powyżej drabinie partycypacji można wyróżnić trzy stopnie postrzegania obywateli przez administrację, które zostały zilustrowane na poniższym rysunku.

**Rysunek 2.** Podstawowe relacje łączące obywatela i administrację publiczną w procesie decyzyjnym



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Czym jest partycypacja*, <https://piesi.bydgoszcz.pl/czym-jest-partycypacja/>, [15.05.2015].

<sup>201</sup> J. Jagielski, op. cit., s. 149.

<sup>202</sup> Fundacja Court Watch Polska, <https://courtwatch.pl/baza-wiedzy/zasieg-monitoringu/?rok=2017>, [20.07.2018].

W pierwszym stadium obywatele są traktowani jako bierni odbiorcy informacji. Administracja publiczna realizuje ciążące na niej obowiązki informacyjne jednakże nie wyraża zainteresowania oceną ich skuteczności. Stosowne dokumenty dotyczące np. zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z lokalną praktyką, są wywieszane w urzędzie, umieszczane na należących do niego słupach ogłoszeniowych, a w skrajnych przypadkach ogłaszane z ambony przez księży pracujących w danej parafii. Celem nie jest więc skuteczne poinformowanie zainteresowanych lecz zadość wymaganiom zawartym w przepisach prawa.

W drugim stadium charakter relacji komunikacyjnych łączących obywateli z administracją jest dwukierunkowy. Urzędnicy nie tylko przekazują informacje, lecz również pragną poznać zdanie obywateli na określone tematy. Organizują zatem spotkania, tworzą ankiety internetowe itd., lecz głos mieszkańców ma dla nich tylko charakter doradczy. Innymi słowy administracja traktuje ciążące na niej obowiązki informacyjne jako przykry balast lub jako środek do budowy odpowiedniego wizerunku, a postulaty zgłaszane przez obywateli jako zło konieczne, które musi zostać spełnione. Świetnie ilustruje to przykład Warszawy, która zorganizowała konsultacje online związane z wyborem nazwy dla wybudowanego w 2012 roku mostu. W internetowej ankiecie mieszkańcy Warszawy oddali 7433 głosy, z czego ponad 80% z nich chciało, aby nowopowstała przeprawa nosiła nazwę „Most Północny”<sup>203</sup>. Władze stolicy wykorzystały fakt, iż nie miały one wiążącego charakteru i nazwały most imieniem Marii Curie-Skłodowskiej.

W ostatnim stadium obywatele są ujęci jako integralna częścią procesu rządzenia. Instytucje administracyjne starają się włączyć ich w proces decyzyjny aby wypracowywane rozwiązania były zgodne z ich oczekiwaniami i adekwatne do ich potrzeb. Relacji obywatel – administracja towarzyszy więc nie tylko dwustronny konstruktywny dialog, ale również zaufanie, szacunek i chęć współtworzenia sfery publicznej. Za przykład mogą tu posłużyć liczne inicjatywy realizowane w ramach budżetów partycypacyjnych.

---

<sup>203</sup> Wyniki konsultacji społecznych dotyczących nazwy nowego mostu, który połączy Białolęgę i Bielany, prowadzonych przez warszawską platformę konsultacji społecznych [www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl) (sierpień 2011), [http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/szczegolowe\\_wyniki\\_sondy.pdf](http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/szczegolowe_wyniki_sondy.pdf), [17.07.2018].

Partycypacja wymaga wspólnego uczestnictwa i działania, które nie jest możliwe bez zachodzącego procesu wymiany informacji między zaangażowanymi podmiotami. Obywatele chcąc brać udział w procesie rządzenia i decydowania o sprawach publicznych mają zwykle pewne wyobrażenie o celu, których chcą zrealizować. Jednakże często brakuje im szczegółowej wiedzy dotyczącej danej materii, która z kolei znajduje się w posiadaniu instytucji publicznych. Brak przysługującego im prawa do informacji sprawiałby, że mogliby opierać swoje sądy i przekonania, a także planować przyszłe działania jedynie w oparciu o dane dobrowolnie udostępniane przez urzędników. Tymczasem instytucja dostępu do informacji daje im możliwość zdobycia potrzebnej wiedzy, jak również sprawdzenia i skonfrontowania ogólnie dostępnych informacji. Przykładowo obywatel uzyskując informacje o liczbie nauczycieli jest w stanie zweryfikować prawdziwość udostępnionej informacji o planach likwidacji szkoły. Innymi słowy tylko obywatel korzystający z przysługującego mu prawa do informacji może w pełni świadomie działać na rzecz lokalnej społeczności, bądź całego państwa.

## Rozdział II – Efektywność regulacji prawnych dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim

### 2.1. Znaczenie podmiotowego i przedmiotowego prawa do informacji

Zakres przedmiotowy oraz podmiotowy polskiego prawa do informacji został określony w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>204</sup>, gdzie zostały również zawarte definicje legalne podstawowych pojęć. W pierwszym przypadku, przedmiotem rozważań stają się kategorie danych, o których udostępnienie może ubiegać się podmiot uprawniony, natomiast w drugim główną uwagę kieruje się na „zespół uprawnień przyznanych podmiotowi prawa przez obowiązujące prawo, służących zabezpieczeniu jego interesów i dających mu pewną swobodę kształtowania stosunków prawnych”<sup>205</sup>. Zatem ustawa określa jakie informacje podlegają udostępnianiu, a także formułuje kto jest uprawniony do ich pozyskiwania, a kto zobowiązany do dzielenia się posiadaną wiedzą i danymi. Ponadto w 2011 roku nastąpiła jej nowelizacja, która rozszerzyła zakres przedmiotowy ustawy o kwestie związane z ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego<sup>206</sup>, które zostaną omówione w rozdziale IV.

Zgodnie z wyżej wymienionym aktem prawnym „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”<sup>207</sup>. Izabela Malinowska oraz Justyna Wasil w oparciu o doktrynę i dotychczasowe orzecznictwo doprecyzowują, że chodzi w niej o informacje „wytwarzane przez instytucje publiczne oraz pozostałe podmioty, które realizują zadania publiczne finansowane lub współfinansowane przez instytucje publiczne”<sup>208</sup>. Z kolei Stanisław Biernat zaznacza, że „podstawowym kryterium uznania określonych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie. Natomiast nie jest (...) konieczne, aby samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej”<sup>209</sup>. Natomiast Adam Zdunek podkreśla, że „są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko

---

<sup>204</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>205</sup> *Prawo podmiotowe*, Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/prawo-podmiotowe;3961891.html>, [15.02.2019].

<sup>206</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195 ze zm.).

<sup>207</sup> Art. 1. ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>208</sup> I. Malinowska, J. Wasil, *Informacja publiczna*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), op. cit, s. 78.

<sup>209</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 29-30.

w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”<sup>210</sup>. Tym samym za informacje publiczne należy uznać te, które znajdują się w posiadaniu danego organu administracyjnego jeżeli dotyczą one spraw o charakterze publicznym bez względu na sposób w jaki zostały one pozyskane<sup>211</sup> oraz innych podmiotów w zakresie jakim wykonują one zadania publiczne lub gospodarują publicznymi środkami. Należy jednak pamiętać, że przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się w odniesieniu do innych aktów prawnych, które odmiennie regulują kwestie udostępniania informacji publicznych, ergo mają one pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Powoduje to powstanie swoistego podziału informacji publicznych na „podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w omawianej ustawie, (...) [oraz na – przyp. M. Sz.] takie, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych”<sup>212</sup>. Skutkuje to funkcjonowaniem wielu odrębnych porządków prawnych, z których tylko jeden jest przedmiotem niniejszej dysertacji.

Norma prawna zawarta w art. 1 podlega uszczegółowieniu w art. 3, zgodnie z którym „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”<sup>213</sup> a także do „niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych”<sup>214</sup>.

W pierwszym przypadku została wprowadzona nowa kategoria informacji. Adam Zdunek słusznie zauważa, że „ustawodawca używając pojęcia >>informacja przetworzona<<, nie zawarł równocześnie jego legalnej definicji, dlatego też konieczne było jej utworzenie na gruncie orzecznictwa”<sup>215</sup>. Działalność sądów administracyjnych sprawiła, że można mówić niejako o trzech różnych terminach:

---

<sup>210</sup> A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych - wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 2, 2016, s. 84.

<sup>211</sup> Warto jednak podkreślić, że nie każda informacja publiczna podlega udostępnieniu, ponieważ prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego.

<sup>212</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 27, za: A. Zdunek, op. cit., s. 85.

<sup>213</sup> Art. 3 ust. 1. ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>214</sup> Art. 3 ust. 2. ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>215</sup> A. Zdunek, op. cit., s. 89.

- Informacji prostej rozumianej jako informację, „którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada” – np. przesyłając kserokopię dokumentu pocztą,
- Informacji przekształconej, czyli takiej, której forma udostępnienia uległa zmianie (np. dokument dostępny w formie papierowej został zeskanowany i przesłany na adres mailowy) co nie wymagało intelektualnego zaangażowania urzędnika,
- Informacji przetworzonej, którą jest „jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu”<sup>216</sup>. Oznacza to, że organ władzy publicznej był zmuszony do podjęcia dodatkowych działań mających na celu wytworzenie w oparciu o posiadaną wiedzę nowej informacji będącej przedmiotem udostępnienia.

Powyższe rozróżnienie jest niezwykle ważne, gdyż „sposób udzielania informacji publicznej na wniosek zainteresowanego zależy od tego, czy informacja ma charakter informacji przetworzonej czy też informacji nieprzetworzonej”<sup>217</sup>, gdyż w pierwszym przypadku osoba wnioskująca o jej udostępnienie musi spełnić dodatkowe przesłanki polegające na wykazaniu, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego<sup>218</sup>. Według Andrzeja Pakuły jest nim pewien „obiektyw społeczny wyznaczający z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa, w szczególności organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś - granice dowolności zachowań jednostki”<sup>219</sup>. Innymi słowy oznacza to konieczność wykazania, że dana sprawa ma istotne znaczenia dla życia danej społeczności. Przykładowo obywatel nie ma prawa pytać się o liczbę bezpańskich psów przebywających na terenie danej gminy ponieważ jej organy nie prowadzą ich ewidencji, gdyż nie mają takiego obowiązku. Jednakże, jeśli na jej terenie doszło do pogryzień lub ataków tych zwierząt na ludzi ten

---

<sup>216</sup> L. Jaworski, *Informacja publiczna źródłem sporów. Sprawdź jak rozstrzygają je sądy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 159 (5567), 18.08.2021, s. C3.

<sup>217</sup> P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, Idem, K. Gola, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 62.

<sup>218</sup> Art. 3. ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>219</sup> A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski et al., *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 349.

sam obywatel motywując to troską o zdrowie i bezpieczeństwo innych ma prawo żądać wskazanych informacji. Warto również podkreślić, że orzecznictwo sądów administracyjnych wypełnia istniejące luki w prawie konkretyzując relacje między tymi pojęciami. Przykładowo konieczność anonimizacji informacji prostej nie czyni z niej informacji przetworzonej, podobnie jak konieczność przekształcenia dużej liczby danych.

Drugi punkt dotyczy prawa wglądu do dokumentów urzędowych. Ustawa definiuje go jako „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego (...), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”<sup>220</sup>. Funkcjonariuszem publicznym jest zaś: „1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”<sup>221</sup>.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej odwołuje się bezpośrednio do Kodeksu Karnego, ale, jak zaznacza Sylwia Uścimiak, pomimo tego, że powyższy katalog wydaje się być czytelny to „w praktyce są wątpliwości czy jako >>funkcjonariusza publicznego<< można uznawać inne podmioty, które nie zostały wprost wymienione w ustawie karnej. W tym zakresie orzekały sądy, które przyjęły m.in.,

---

<sup>220</sup> Art. 6 ust. 2. ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>221</sup> Art. 115 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.).

że funkcjonariuszem publicznym jest funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu (obecnie Służba Ochrony Państwa) czy egzaminator wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego”<sup>222</sup>. Ponadto omawianie prawa jest obecnie przedmiotem sporów ze względu na pojawienie się kategorii dokumentu wewnętrznego<sup>223</sup>. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny pewnego rodzaju dokumenty (takie jak np. notatki służbowe) mają jedynie charakter roboczy i nie przesądzają o kierunkach działania organu, a tym samym nie powinny podlegać udostępnieniu<sup>224</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie podkreślił, że „dokumentacja o charakterze wewnętrznym bądź też aktywność o charakterze technicznym stanowią taki rodzaj aktywności podmiotu, który nie jest nośnikiem informacji publicznej”. Warto jednak podkreślić, że orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite<sup>225</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji powyższe ograniczenie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach, a co więcej ogranicza możliwość weryfikacji prawidłowości procesów decyzyjnych zachodzących w danym organie administracyjnym. Jeśli bowiem przyjąć, że „terminarz spotkań, kalendarz czy inne dokumenty związane z planowaniem działalności podmiotu nie stanowią dokumentu urzędowego [w konsekwencji czego – przyp. M. Sz.] należy je kwalifikować jako dokumenty wewnętrzne”<sup>226</sup> to jak można zweryfikować czy przed wydaniem rozstrzygnięcia korzystnego dla jednego podmiotu nie spotkał się on z osobą decyzyjną? Mariusz Jabłoński wprost odnosi się do tego problemu twierdząc, iż „(...) praktyka taka wydaje się nie tylko sprzeczna z treścią art. 61 Konstytucji RP, ale jest również nielogiczna ze względu na ukształtowaną zasadę ustawowego definiowania wyjątków od reguły, według której domniemywa się, że każda informacja dotycząca działalności zobowiązanego i znajdująca się w jego posiadaniu jest informacją publiczną”<sup>227</sup>. Autor niniejszej dysertacji skłania się do poglądu, że co do zasady każdy obywatel powinien mieć prawo wglądu do dokumentów urzędowych celem zapoznania

---

<sup>222</sup> S. Uścimiak, *Kto jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego?*, <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa/4648513,Kto-jest-funkcjonariuszem-publicznym-w-rozumieniu-Kodeksu-karnego.html>, [29.07.2020].

<sup>223</sup> Zob. M. Bernaczyk, *Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

<sup>224</sup> L. Jaworski, op. cit., s. C3.

<sup>225</sup> A. Fornalik, *Dokument wewnętrzny to też informacja publiczna*, <https://legalis.pl/dokument-wewnetrzny-to-tez-informacja-publiczna/>, [11.03.2021].

<sup>226</sup> L. Jaworski, op. cit., s. C3, za: Wyrok NSA z 13 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OSK 2914/13).

<sup>227</sup> M. Jabłoński, „Dokument wewnętrzny” i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, [w:] Idem, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014, s. 100.



się z ich treścią, jeżeli nie istnieją określone przesłanki ujęte w obowiązujących aktach normatywnych, które by tego zabraniały.

Trzecia kategoria dotyczy prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Kamila Kędzierska słusznie zauważa, że „aby można było mówić o posiedzeniu organu, musi nastąpić co najmniej formalne zwołanie jego członków oraz prowadzenie spotkania zgodnie z ustalonymi regulami, przy czym nie należy kierować się formalną nazwą, pod jaką przeprowadzane jest spotkanie”<sup>228</sup> tylko jego charakter. Przepis zawarty w ustawie ma jednak dość ogólny charakter dlatego, biorąc pod uwagę charakter prawa do informacji, należy interpretować go możliwie szeroko co oznacza możliwość fizycznej obecności na owym posiedzeniu oraz możliwość zapoznania się z jego treścią. O ile wstęp na salę posiedzeń, o ile jest tylko możliwy pod względem technicznym, nie budzi żadnych wątpliwości to ustawodawca nie wspomina czy uczestnictwo w nim ma charakter bierny i osoba zainteresowana może tylko słuchać toczącej się dyskusji, czy też ma prawo aktywnego udziału poprzez zadawanie pytań. Wydaje się, że podjęcie stosownej decyzji leży w gestii osoby przewodniczącej danemu posiedzeniu, natomiast nie ulega wątpliwości, że każda osoba w nim uczestnicząca ma prawo rejestrowania przebiegu obrad<sup>229</sup>, o ile robi to w sposób niezakłócający ich przebiegu. Z kolei osoby, które nie miały takiej możliwości powinny móc skorzystać z pośrednich metod, takich jak transmisja on-line, nagranie posiedzenia, czy też udostępnienie protokołów z obrad w celu zapoznania się z ich przebiegiem. Warto również dodać, że nie istnieją żadne przeszkody prawe „aby na podstawie odrębnych regulacji (regulaminów, statutów) umożliwić osobom zainteresowanym dostęp do posiedzeń organów kolegialnych niepochodzących z wyborów powszechnych”<sup>230</sup>.

Ostatnia część omawianego przepisu dotyczy sytuacji, w której osoba zainteresowana „może uzyskać informację bezpośrednio od urzędnika. Konrad Różowicz niezwykle trafnie konstatuje, że tak zwane informacje niezmaterializowane „nie są (...) informacjami nieistniejącymi, lecz zapisanymi na specyficznym nośniku, jakim jest umysł ludzki. Niezmaterializowanie wiąże się z niezapisaniem informacji na nośniku dostępnym dla osób trzecich bez konieczności udziału osoby posiadającej informację.

---

<sup>228</sup> K. Kędzierska, *Informacja publiczna o działalności kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 1, 2016, s. 54.

<sup>229</sup> Wyrok NSA z 12 października 1999 r., (sygn. akt II SA 220/99).

<sup>230</sup> K. Kędzierska, op. cit., s. 54.

Informacja zapisana w umyśle może zostać uzewnętrzniona wyłącznie przez osobę ją posiadającą<sup>231</sup>. Pozwala to domniemywać, że prawo do informacji należy utożsamiać z możliwością dostępu do wiedzy urzędnika.

Konkludując, przy uznaniu danej informacji za informację publiczną kluczowe znaczenia ma jej treść, a nie dysponent czy też wytwórca informacji. Co prawda w art. 6 ustawy wskazano katalog informacji podlegających ujawnieniu, ale jak zauważył Mariusz Kotulski, ma on charakter jedynie przykładowy<sup>232</sup>. Tym samym przedmiotowy zakres prawa do informacji pozostaje wciąż niejasny, a istniejące normy prawne stwarzają pewną swobodę interpretacyjną co zdaniem Adama Zdunka sprawia, że „(...) w ostateczności to sądownictwo administracyjne w swych orzeczeniach decyduje o granicach jawności życia publicznego”<sup>233</sup>.

Dla określenie polskiego modelu dostępności informacji publicznej kluczowe jest również określenie zakresu podmiotowego ustawy, czyli wskazanie kto jest podmiotem uprawnionym do pozyskiwania informacji publicznych, a na kim ciąży obowiązek ich udostępnienia.

Katalog podmiotów mogących ubiegać się o dostęp do informacji publicznej jest ogromnie szeroki bowiem art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jasno wskazuje, że prawo do informacji przysługuje każdemu, chociaż Anna Surówka zaznacza, że „prawo to ma szczególne znaczenie dla obywateli polskich, gdyż to przede wszystkim oni uczestniczą w podejmowaniu ważnych decyzji państwowych czy to poprzez uczestnictwo w wyborach, czy poprzez udział w referendum ogólnokrajowym lub w inicjatywie obywatelskiej (ustawodawczej lub w sprawie zarządzenia referendum)”<sup>234</sup>. Korzystać jednak mogą z niego również cudzoziemcy oraz, jak podkreśla Kamila Kędziarska, „wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”<sup>235</sup>. Co więcej ust. 2 wyżej wymienionego artykułu jasne wskazuje, że „od osoby wykonującej prawo do informacji

---

<sup>231</sup> K. Różowicz, *Problematyka tzw. niematerializowanej informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 1, 2018, s. 54.

<sup>232</sup> M. Kotulski, *Informacja publiczna a „sprawy prywatne” władzy publicznej*, [http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/Informacja-publiczna\\_MKotulski.pdf](http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/Informacja-publiczna_MKotulski.pdf), [11.11.2019], s. 1.

<sup>233</sup> A. Zdunek, op. cit., s. 89.

<sup>234</sup> A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3 (15), 2013, s. 151.

<sup>235</sup> K. Kędziarska, *Prawo do informacji w polskim porządku prawnym*, [w:], A. Galach et. al., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 5.

publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>236</sup>. Powodem odmowy udostępnienia informacji nie może być więc kryterium pochodzenia, płci, wyznawanej religii, posiadanego obywatelstwa czy też domicylu. Uzyskanie do niej dostępu jest również bezpłatne<sup>237</sup>, ale podmiot uprawniony będzie musiał ponieść stosowne opłaty jeśli wybrana przez niego forma udostępnienia informacji wygeneruje dodatkowe koszty<sup>238</sup> związane np. z koniecznością druku znacznej liczby stron.

Pojawia się jednak pytanie czy o udostępnienie informacji może ubiegać się osoba niepełnoletnia. W 2015 roku Tymon Radzik zwrócił się do Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK) z wnioskiem o przesłanie umowy dotyczącej wydzierżawienia domeny Polska.pl. Mimo, że „nigdzie w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma słowa o weryfikowaniu wieku wnioskodawcy. NASK argumentowała, że tylko osoby pełnoletnie mogą wnieść wniosek o dostęp do informacji publicznej bo tylko takie osoby mają pełną zdolność do czynności prawnych<sup>239</sup>. Zdaniem Marka Chmaja nieletni jest wciąż obywatelem, ale w przypadku odmowy dostępu do informacji i skierowania sprawy do sądu administracyjnego można mieć wątpliwości czy „czy niepełnoletni może samodzielnie, bez udziału przedstawiciela ustawowego, występować w tej sprawie<sup>240</sup>. Sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uznali, że „ustawa (...) o dostępie do informacji publicznej (...) nie jest regulacją, która przewiduje samodzielne działanie osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych<sup>241</sup>. Pogląd ten podzielili sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy uznali że „skoro skarżący jest osobą małoletnią, nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych, a żaden z jego rodziców poinformowany o wniesieniu skargi nie uzupełnił braku formalnego skargi i nie podpisał jej, skarga jest złożona przez nieuprawnioną osobę. Brak zdolności procesowej wyklucza możliwość samodzielnego podejmowania działań w tym postępowaniu<sup>242</sup>. Doprowadziło to do paradoksalnej sytuacji, w której małoletni może co prawda złożyć

---

<sup>236</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>237</sup> Art. 7 ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>238</sup> Art. 15 ustawy o dostępie..., op. cit.

<sup>239</sup> M. Maj, *Obywatel żąda informacji publicznej, a NASK wykpił się jego niepełnoletnością. To dziecinada (ze strony NASK)*, <https://di.com.pl/obywatel-zada-informacji-publicznej-a-nask-wykpil-sie-jego-niepelnoletnoscia-to-dziecinada-ze-strony-nask-54704>, [31.03.2016].

<sup>240</sup> P. Słowik, *Prawo do informacji publicznej: "Každy" to także nieletni*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/930289,prawo-do-informacji-publicznej-kazdy-to-takze-nieletni.html>, [29.03.2016].

<sup>241</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 7 lipca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 155/16).

<sup>242</sup> Postanowienie NSA z 21 marca 2017 r. (sygn. akt I OSK 2623/16).

wnioski o udostępnienie informacji publicznej, ale nie ma możliwości egzekucji przysługującego mu prawa przed sądem przez co cała procedura odwoławcza w przypadku nieudostępnienia informacji publicznej staje się dla niego niedostępna co „sprawia, że organy mogą ignorować [takie – przyp. M. Sz.] wnioski bez żadnych konsekwencji”<sup>243</sup>. Zdaniem Szymona Dubiela „podstawowym skutkiem postanowienia NSA jest to, że zarówno wnioskowanie o informację publiczną, jak i skarżenie decyzji i bezczynności organów, powinno nastąpić przez przedstawicieli ustawowych. Jednak procedura składania wniosku o informację jest odformalizowana – można więc pytać anonimowo, i nie przejmować się wiekiem”<sup>244</sup>.

Określając podmioty zobowiązane do udzielenia informacji można posłużyć się kryterium ustrojowym oraz funkcjonalnym, pamiętając jednak że koniecznym warunkiem jego istnienia jest posiadanie owej informacji<sup>245</sup>. Anna Surówka stwierdziła, że „adresatem (...) prawa dostępu do informacji publicznej są organy władzy publicznej, samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i gospodarczego, a także inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym. Tak szerokie ujęcie adresata prawa dostępu do informacji publicznej służy zagwarantowaniu możliwie jak najszerszej wiedzy o sprawach państwowych”<sup>246</sup>. Pojawia się jednak pytanie jak szeroki zakres informacji powinny udostępniać organy władzy publicznej. Próbą odpowiedzi jest analiza wykonana przez Mariusza Kotulskiego, który badając problematykę dostępu do informacji publicznej w kontekście „spraw prywatnych” władzy publicznej pokazał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku<sup>247</sup> zastosował kryterium przedmiotowe, w oparciu o które wyróżnił podział na podlegające udostępnieniu na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej sprawy publiczne oraz sprawy niepubliczne, czyli prywatne do których nie stosują się przepisy ustawy, natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie<sup>248</sup> stwierdził, że skoro organy władzy publicznej są powołane i uprawnione do wykonywania zadań publicznych, co stanowi istotę ich

---

<sup>243</sup> Sz. Dubiel, *Wnioski o informację – dozwolone od lat osiemnastu?*, <https://informacjapubliczna.org/news/wnioski-o-informacje-dozwolone-od-lat-osiemnastu/>, [14.01.2020].

<sup>244</sup> Ibidem.

<sup>245</sup> G. Sibiga, *Zakres przepisów dostępowych*, [w:] Idem (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>246</sup> A. Surówka, op. cit., s. 152.

<sup>247</sup> Zob. Postanowienie WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2004 r. (sygn. akt II SA/Gd 1352/03).

<sup>248</sup> Zob. Wyrok WSA w Krakowie z 15 października 2007 r. (sygn. akt II SAB/Kr 56/07).

bytu, to „pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć (...) każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej”. Jest to zagadnienie niezwykle istotne w przypadku osób piastujących czołowe funkcje w państwie i sprowadza się do pytania, czy osoba pełni funkcję publiczną tylko w godzinach swojej pracy czy też jest nią cały czas. Wszak obywatele, którzy mogli by powziąć informacje o nietycznych zachowaniach osoby sprawującej funkcję pochodzącą z wyborów poza godzinami jej pracy mogliby nie wybrać jej na kolejną kadencję. Uwidacznia się tutaj konflikt pomiędzy prawem do prywatności a prawem do informacji, jednakże zdaniem autora niniejszej dysertacji osoba decydująca się na aktywne uczestnictwo w sferze publicznej musi mieć świadomość rezygnacji z pewnej dozy prywatności.

Kolejny problem dotyczy z kolei przekazywania realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym. Katarzyna Tomaszewska uważa, że „o prywatyzacji *sensu stricto* mówimy wówczas, gdy podmiot pierwotny – państwo – w sposób zupełny rezygnuje z wykonywania zadania publicznego określonego rodzaju, tj. przenosi ciężar jego urzeczywistnienia i ponoszenie odpowiedzialności na podmiot prywatny, prowadząc tym samym do zmiany charakteru samego zadania, które na skutek oderwania od aspektów państwowych staje się zadaniem niepublicznym”<sup>249</sup>. W takim przypadku jeśli ów podmiot nie korzysta ze środków publicznych, a odpowiedzialność za należytą realizację danego zadania nie ciąży na podmiotach publicznych prawo do informacji nie będzie miało zastosowania.

Polski ustawodawca określając zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej musiał odwoływać się do doświadczeń zagranicznych, bowiem polskie praktyki z zakresu udostępniania informacji nie były zbyt bogate i ograniczały się jedynie do wybranych gałęzi to prawa. Stworzony przez niego system nie jest jednak wolny od luk, które starają się wypełniać sądy administracyjne, jednak ich orzecznictwo budzi kontrowersje. Warto zatem przyjrzeć się jakie modele dostępu do informacji publicznej obowiązują w innych państwach i jak rozwiązały one istniejące problemy.

---

<sup>249</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu jednostki a proces prywatyzacji sektora publicznego*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 272.

## 2.2. Modele dostępu do informacji publicznej w wybranych państwach Europy

W Polsce pierwsze regulacje z zakresu prawa do informacji pojawiły się już w II Rzeczypospolitej. Wprowadzona rozporządzeniem Prezydenta RP w 1928 roku zasada jawności<sup>250</sup> miała zwiększyć dostępność akt postępowania administracyjnego jego uczestnikom. Swój cel osiągnęła zaledwie w ograniczonym zakresie ponieważ jak pisał Antoni Peretiatkowicz przedmiotowe postępowanie było dzięki niej „tajne dla wszystkich z wyjątkiem stron zainteresowanych”<sup>251</sup>, czyli podmiotów których owe postępowania dotyczyło.

Początków prawa do informacji należy jednak szukać już w starożytnych Chinach<sup>252</sup>. Od czasów dynastii Qin istniała tam instytucja cesarskich cenzorów – oficjeli, którzy w imieniu cesarza kontrolowali działania urzędników oraz funkcjonowanie całej administracji<sup>253</sup>. Z racji sprawowanej funkcji mieli oni nie tylko ułatwiony dostęp do samego władcy, ale również do zasobów informacyjnych cesarstwa.

Ich zadania stały się inspiracją dla Andersa Chydeniusa, fińskiego pastora Kościoła Luterńskiego, który mimo niskiej frekwencji w szwedzkiej komisji parlamentarnej, doprowadził do przyjęcia 2 grudnia 1766 r. rozporządzenia o wolności prasy<sup>254</sup> (szw. *Tryckfrihetsordningen*)<sup>255</sup>. Tym samym Szwecja stała się pierwszym krajem, który nadał prawu do informacji rangę powszechnie obowiązującego przepisu prawa zrywając jednocześnie z monopolem informacyjnym organów władzy. Anders Chydenius dostrzegał znaczenie dostępu do informacji dla sprawnego funkcjonowania państwa. Jego zdaniem „nie trzeba przedstawiać dowodów na to, że pewna wolność pisma i druku należy do najsilniejszych zrębów wolnej organizacji państwa, ponieważ bez niej, stany nie będą dysponowały dostatecznymi informacjami, by wydawać nowe prawa, a sądy będą bez nadzoru, poddani nie będą z kolei wiedzieli jakie są wymagania

---

<sup>250</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U Nr 36, poz. 341).

<sup>251</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 118.

<sup>252</sup> S. Lambie, *Freedom of information, a Finnish Clergyman's Gift to Democracy*, „Freedom of Information Review”, no. 97, 2002, s. 2.

<sup>253</sup> Ch. Hucker, *Governmental Organization of the Ming Dynasty*, „Harvard Journal of Asiatic Studies”, no.21, 1958, s. 49.

<sup>254</sup> G. Sibiga, A. Piskorz-Ryń, *Uwagi ogólne*, [w:] Idem (red.), op. cit., Warszawa 2013, s. 10.

<sup>255</sup> Finlandia była w tym czasie częścią Królestwa Szwecji. Ponadto Chydenius wykorzystał fakt, że rządząca partia spodziewała się rychłej utraty władzy. Dążyła zatem do zwiększenia praw przyszłej opozycji co sprawiło, że przyjęty akt prawny nie tylko zapewniał dostęp do dokumentów znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej, ale również znosił cenzurę i gwarantował swobodny obieg informacji.

prawa i granice praw rządu, ani jakie są ich obowiązki, edukacja, wychowanie i dobre zachowanie znikną, przeważy zaś nieokrzesany sposób myślenia, mowy i zachowania, co zaciemni horyzont naszej wolności w ciągu kilku lat...”<sup>256</sup>. Prawo do informacji nie było zatem, co podkreśla Agnieszka Piskorz-Ryń, samoistnym prawem podmiotowym, ale stanowiło istotny element wolności prasy<sup>257</sup>. Zdaniem Davida Steinberga to właśnie media powinny pełnić funkcję podobną do cesarskich cenzorów, czyli kontrolować, a także uświadamiać organom władzy ich pomyłki i powstrzymywać je przed podjęciem działań niemożliwych do zaakceptowania przez społeczeństwo<sup>258</sup>. Z kolei Anders Chydenius uważał, że tylko wyposażeni w odpowiednią wiedzę obywatele będą w stanie skutecznie kontrolować rząd, ale przyznawał, że ową wiedzę powinny dostarczać im niezależne media, które miały zagwarantowaną wolność słowa oraz możliwość swobodnego rozpowszechniania faktów i opinii.

Prawdziwy rozwój prawa do informacji nastąpił dopiero pod koniec XX i na początku XXI wieku kiedy to stosowne regulacje pojawiły się w prawie wszystkich państwach świata. Zdaniem Macieja Możejewskiego europejskie rozwiązania kształtowały się pod wpływem istniejących tradycji i warunków życia społeczno-polityczno-ekonomicznego poszczególnych regionów<sup>259</sup>. Doprowadziło to do powstania wielu różnych rozwiązań, bowiem poszczególne państwa „są obciążone lokalnymi warunkami, które istotnie rzutują na stosowanie prawa do informacji publicznej, a przez to na formę i jakość samej informacji publicznej”<sup>260</sup>. Marek Chmaj analizując rozwiązania przyjęte przez poszczególne państwa Unii Europejskiej zauważył, że prawo do informacji „zostało (...) zagwarantowane w większości państw na poziomie konstytucyjnym, a w części jedynie na poziomie ustawowym (Chorwacja, Dania, Francja, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Węgry, Włochy)”<sup>261</sup>. Z kolei Bogusław Banaszak wraz z Michałem Bernaczykiem badając poszczególne systemy prawne wyodrębnili trzy główne modele prawa do informacji:

---

<sup>256</sup> Cyt za. P. Napierała, *Anders Chydenius czyli wolność po szwedzku*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8411/k,2>, [06.10.2012].

<sup>257</sup> G. Sibiga, A. Piskorz-Ryń, op. cit., s. 11.

<sup>258</sup> D. Steinberg, *The Press as Censorate*, <http://www.nancho.net/fdlap/qf97stei.html>, [08.03.2020].

<sup>259</sup> M. Możejewski, *Efektywność samorządu terytorialnego na przykładzie usługi dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 82.

<sup>260</sup> Ibidem.

<sup>261</sup> M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 23.

- model informacyjny, który zdaniem autora niniejszej dysertacji może być również określony mianem modelu otwartej administracji,
- model dokumentowy (model dostępu do dokumentów),
- oraz model mieszany, do którego zaliczają się rozwiązania obowiązujące w Polsce<sup>262</sup>.

Wydaje się jednak, że powyższą klasyfikację należałoby uzupełnić o model pozornej jawności, w którym obowiązujące przepisy prawa dają organom publicznym niezwykłą swobodę w decydowaniu o udostępnianiu, bądź nie, informacji, o wgląd do których ubiega się obywatel.

Model otwartej administracji występuje przede wszystkim w krajach skandynawskich. Zakłada on dążenie do jak największej przejrzystości działań administracji oraz zapewnienia mieszkańcom możliwie najszerszego dostępu do zbiorów informacji publicznych. Jako przykład można przytoczyć szwedzki model prawa do informacji, który opiera się na dwóch filarach: „wolność do wnioskowania i otrzymywania informacji”, a także „zapoznawania się z wypowiedziami innych”<sup>263</sup> oraz prawie „mieszkańców do ujawniania oficjalnych informacji”<sup>264</sup>. Zatem skandynawski ustawodawca nie tylko zapewnia swobodny dostęp do informacji, ale również zachęca do wymiany opinii na temat pozyskanych danych. Może wynikać to stąd, że przyjęte rozwiązania od samego początku były związane z kwestią wolności mediów. Tym samym każdy obywatel szwedzki działa jako swoisty dziennikarz amator, który mając bezpośredni wgląd w działania władz publicznych może wyrobić sobie własną opinię na daną sprawę, a następnie dzielić się nią z resztą społeczeństwa. Warto przy tym podkreślić, że zagwarantowane przez prawo wolności informacyjne nie tylko zapewniają społeczeństwu oraz mediom publicznym możliwość kontroli wszystkich szczebli administracji, ale również znacząco obniżają ryzyko nadużywania władzy tym bardziej, że każda osoba zatrudniona w instytucjach publicznych może dzielić się posiadaną wiedzą z mediami oraz przekazywać informacje innym podmiotom<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 4, 2012, s. 25.

<sup>263</sup> M. Możejewski, op. cit., s. 85.

<sup>264</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>265</sup> *Protecting openness*, <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/>, [07.12.2020].



Jeżeli poszukiwane informacje nie są publicznie dostępne to konieczne jest złożenie stosownego, bezpłatnego wniosku (również anonimowego). Istniejące przepisy nakładają na organy administracji publicznej obowiązek jak najszybszego udostępniania informacji w zrozumiałej formie o ile nie zachodzą przesłanki, które to uniemożliwiają. Dostęp do informacji nie jest zatem bezwzględny.

Michał Bernaczyk wskazuje trzy kategorie dokumentów, które nie podlegają udostępnianiu. Są to: „1. Listy, telegramy dostarczone lub sporządzone przez władze publiczne wyłącznie w celu dalszej komunikacji; 2. ogłoszenia lub inne dokumenty dostarczone lub sporządzone przez władze publiczne wyłącznie w celu ich ogłoszenia w wydawnictwach periodycznych prowadzonych pod kierunkiem władz publicznych; 3. wydruki, zapisy dźwięku lub obrazu lub inne dokumenty stanowiące część biblioteki lub złożone przez osobę prywatną w publicznym archiwum wyłącznie w celu ochrony i zabezpieczenia lub w celach naukowych i badawczych, a także prywatne listy, druki, zapisy w inny sposób przekazane władzom publicznym w uprzednio opisanym celu”<sup>266</sup>. Warto podkreślić, że istniejące ograniczenia dotyczą w praktyce tajemnicy korespondencji oraz ochrony dóbr osoby prywatnej, natomiast pozostałe restrykcje nie stanowią trwałych przeszkód w dostępie do informacji. Ponadto szwedzki ustrojodawca przewidział możliwość ograniczenia dostępu do informacji dotyczących: „bezpieczeństwa Królestwa lub jego stosunków z innym państwem bądź z organizacją międzynarodową; ogólnej polityki Królestwa w zakresie finansów, pieniądza i zasobów walutowych; działalności organów władzy publicznej w zakresie inspekcji, kontroli lub innego nadzoru; konieczności zapobiegania przestępstwom i ich ścigania; interesów ekonomicznych ogółu; ochrony stosunków ekonomicznych i dóbr osobistych jednostki; konieczność zachowania gatunku zwierząt lub roślin”<sup>267</sup>.

Ponadto, jak podkreśla Maciej Możejewski, „ustawa nakazuje, aby wszelkie wykluczenia były określane jednoznacznie i precyzyjnie w przewidzianych do tego instrumentach prawnych”<sup>268</sup>. Co więcej „w razie kolizji prawa dostępu do informacji i obowiązku poufności szwedzka ustawa przewiduje tajemnicę o zróżnicowanym stopniu ochrony”<sup>269</sup> tworząc swoisty mechanizm zarządzania informacjami poufnymi.

---

<sup>266</sup> M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 224.

<sup>267</sup> Rozdz. 8 par 2. Aktu o wolności druku znowelizowanego ustawą nr 954 z 1976 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html>, [07.12.2020].

<sup>268</sup> M. Możejewski, op. cit., s. 86.

<sup>269</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, op. cit., s. 225.

Podsumowując szwedzki model nie tylko zapewnia szeroki dostęp do informacji publicznych, ale również zachęca do dzielenia się nimi z innymi obywatelami. Organy administracji szybko i rzetelnie realizują ciążące na nich obowiązki, pokazując, że nie mają niczego do ukrycia co dodatkowo legitymizuje je w oczach społeczeństwa. Potwierdzają to nie tylko wysokie miejsca Szwecji w rankingach otwartości, ale również fakt, że wnioski o dostęp do informacji publicznej rozpatrywane są zwykle w czasie nieprzekraczającym trzech dni roboczych, podczas gdy w innych krajach Unii Europejskiej są one zwykle rozpatrywane w ciągu czternastu dni roboczych, a czasami nawet i dłuższym<sup>270</sup>. Nie bez znaczenia jest również ponad dwustu pięćdziesięcioletni okres obowiązywania norm z zakresu dostęp do informacji, które przyczyniły się do budowy kultury jawności, która stanowi istotną część aksjologii szwedzkiego społeczeństwa.

Drugi model ogranicza prawa do informacji do możliwości wglądu i zapoznania się z treścią dokumentów o charakterze publicznym. Zatem niezwykle ważne staje się sama definicja owego pojęcia oraz zawarty w ustawach katalog określający, które konkretnie informacje podlegają udostępnieniu, a tym samym możliwie precyzyjne określenie o jakie dane obywatel może się ubiegać (w przypadku niejasnych przepisów normy prawne zostaną doprecyzowane orzecznictwem sądów, bądź interpretacjami innych wyspecjalizowanych organów działających na rzecz właściwej realizacji prawa do informacji w danym kraju). Recepcji owego modelu dokonała Francja, w której zdaniem Michała Bernaczyka „uzasadnienia prawa do informacji poszukuje się już w art. XIV *Deklaracji praw człowieka i obywatela* z 26 sierpnia 1789 r., natomiast w orzeczeniu francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*) z dnia 29 kwietnia 2002 r. uznano prawo dostępu obywatel do dokumentów nieobjętych tajemnicami za immanentny składnik ich wolności publicznych”<sup>271</sup>. Przedmiotowe prawo zostało skonkretyzowane w czterech aktach prawnych:

- ustawie z dnia 6 stycznia 1978 r. o informatyce, bazach danych i swobodach obywatelskich,
- ustawie z dnia 17 lipca 1978 r. o sposobach poprawienia relacji między administracją a społeczeństwem oraz innych dyspozycjach z zakresu spraw administracyjnych, socjalnych i fiskalnych (ustawa nr 78-753),

---

<sup>270</sup> *LegalLeaks toolkit. A guide for journalists on how to access government information*, 2014, s. 79-82.

<sup>271</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, op. cit., s. 204.

- ustawie z dnia 3 stycznia 1979 r. o archiwach,
- oraz ustawie z dnia 12 kwietnia 2000 r. o prawach obywatela w jego relacjach z administracją<sup>272</sup>.

Przy czym najważniejszy jest drugi z nich, który wyznacza podstawowe ramy i zasady umożliwiające dostęp do dokumentów. Należy zaznaczyć, że „w 2000 r. ustawa została znowelizowana w celu ujednoczenia reguł rozproszonych w różnych ustawach ze sfery prawa administracyjnego”<sup>273</sup>, natomiast od 2005 r. za jej pomocą implementowane są unijne regulacje z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego<sup>274</sup> co sprawia, że ma ona charakter organiczny i może uchodzić za tzw. „ustawę matkę”. W przypadku obowiązującego we Francji modelu podstawowe znaczenie ma przyjęta przez ustawodawcę definicja dokumentu. David Banisar pisząc o obowiązujących przepisach prawa francuskiego podkreśla, że pojęcie to została zdefiniowane w sposób dość szeroki ponieważ pojęcie „dokumentu” obejmuje „akta, raporty, opracowania protokoły, dane statystyczne, polecenia, ministerialne okólniki, memoranda, odpowiedzi zawierające interpretację prawa pozytywnego lub opisy obowiązujących procedur administracyjnych, zalecenia, prognozy, decyzje wydane przez organy władzy państwowej, samorządowej, innych organizacji publicznych lub podmiotu prywatnego odpowiadającego za realizację i zarządzanie świadczenia usługi publicznej”<sup>275</sup>. Owe dokumenty mogą występować w formie pisemnej, jako nagranie audio (lub audiowizualne) oraz w postaci elektronicznej<sup>276</sup>. Trudno zatem nie zgodzić się z Aleksandrą Ślusarek, zdaniem której „ustawodawca francuski przyznał dostęp do wszelkich dokumentów, sporządzonych w dowolnej formie, które znajdują się w sferze bardzo szeroko rozumianej działalności publicznej”<sup>277</sup>. Oczywiście ów dostęp podlega również ograniczeniom – ustawa zawiera katalog dokumentów, które nie podlegają udostępnieniu (np. umowy na podstawie których administracja wykonuje świadczenia na rzecz osób fizycznych) oraz ogranicza możliwość zapoznania się z dokumentami, których ujawnienie mogłoby „spowodować szkodę wobec:

---

<sup>272</sup> A. Ślusarek, *Procedury i praktyka – dostęp do informacji publicznej we Francji*, [w:] *Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji?*, VII Konferencja Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 15 marca 2001 r., s. 18-19.

<sup>273</sup> M. Bernaczyk, *Prawo...*, op. cit., s. 204.

<sup>274</sup> Ibidem.

<sup>275</sup> D. Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006, A Global Survey of Access to Government Information Laws*, 2006, s. 72.

<sup>276</sup> A. Ślusarek, op. cit., s. 22.

<sup>277</sup> Ibidem.

- tajemnicy obrad rządu i innych organów władzy wykonawczej,
- bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,
- polityki zagranicznej,
- bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, porządku publicznego lub bezpieczeństwa osób,
- polityki monetarnej,
- przebiegu postępowania sądowego lub postępowania przygotowawczego, chyba że za zgodą wydaną przez właściwy organ,
- prawidłowego przeprowadzenia postępowania podatkowego i celnego,
- innych tajemnic chronionych przez prawo<sup>278</sup>.

Ponadto „osobną kategorię stanowią dokumenty, które udostępniane są jedynie osobom w nich wymienionym. Są to dokumenty:

- których udostępnienie przyniosłoby szkodę tajemnicy życia prywatnego oraz dokumenty osobowe, objęte tajemnicą medyczną, handlową lub przemysłową,
- zawierające ocenę osoby fizycznej, wymienionej z nazwiska lub łatwo identyfikowalnej,
- zawierające opis zachowania osoby, jeśli ujawnienie go może przynieść mu szkodę<sup>279</sup>.

Warto przy tym zwrócić uwagę na dwa aspekty charakteryzujące regulacje francuskie. Po pierwsze, prawo do informacji jest tutaj tożsame z prawem dostępu do dokumentów, a więc obejmuje dostęp tylko i wyłącznie do wiedzy, która została w jakiś sposób utrwalona. Po drugie, owe prawo dotyczy zwykle ostatecznych rozstrzygnięć. Obywatel w dość ograniczonym stopniu może dociekać jakie przesłanki wpłynęły na podjęcie ostatecznych decyzji, może za to rozliczać organy władzy publicznej z ich rezultatów. Nad prawidłową realizacją prawa do informacji czuwa Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych (CADA) – niezależny organ kolegialny działający w trybie sesyjnym. „Komisja zgodnie z art. 23 składa się z:

a) członka Rady Stanu, o stopniu co najmniej równym radcy lub prezesowi, sędziego sądu kasacyjnego oraz sędziego trybunału obrachunkowego, aktywnego bądź w spoczynku,

---

<sup>278</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>279</sup> Ibidem.

- który jest wyznaczany odpowiednio przez zastępcę przewodniczącego Rady Stanu, pierwszego prezesa sądu kasacyjnego i pierwszego prezesa trybunału obrachunkowego;
- b) jednego posła i jednego senatora, wyznaczanych odpowiednio przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu;
- c) przedstawiciela samorządu terytorialnego, wyznaczanego przez przewodniczącego senatu;
- d) profesora uczelni wyższej, aktywnego bądź w spoczynku, zaproponowanego przez przewodniczącego Komisji;
- e) specjalisty w dziedzinie archiwów, zaproponowanego przez Dyrektora Generalnego Dziedzictwa Narodowego;
- f) specjalisty w dziedzinie ochrony danych osobowych, zaproponowanego przez przewodniczącego Krajowej Komisji ds. Informatyki i Wolności;
- g) specjalisty w dziedzinie cen i konkurencji, zaproponowanego przez przewodniczącego Urzędu ds. Konkurencji;
- h) specjalisty w dziedzinie publicznego rozpowszechniania informacji”<sup>280</sup>.

Dodatkowo „każdy z członków ma swojego zastępcę wybieranego w oparciu o te same kryteria i w tym samym trybie. Zastępca uczestniczy w pracach Komisji, gdy członek CADA nie może wykonywać swoich obowiązków na analogicznych zasadach jak członek, którego zastępuje”<sup>281</sup>. Komisja realizuje swoje ustawowe zadania poprzez:

- „wydawanie opinii (...) w sprawie udostępnienia zainteresowanym dokumentu znajdującego się w posiadaniu administracji, opinie te nie są wiążące,
- doradzanie organom administracji we wszystkich sprawach związanych z wolnością dostępu do dokumentów administracyjnych,
- zgłaszanie propozycji zmian w obowiązującym prawie, w celu ułatwienia dostępu i wzmocnienia przejrzystości w administracji,
- publikowanie rocznych raportów z działalności, przedstawiających główne przeszkody napotkane przez wnioskujących o udostępnienie dokumentów”<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> B. Fischer, *Pozycja ustrojowa Francuskiej Komisji ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 177-178.

<sup>281</sup> Ibidem, s. 177.

<sup>282</sup> L. Marcinkowski, *Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych – centralna instytucja systemowa we Francji* [w:] Czy w Polsce..., op. cit., s. 24.

Warto dodać, że „Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych wydaje także poradniki i prowadzi szkolenia dla urzędników”<sup>283</sup>. Charakteru i przedmiotu działań komisji nie należy utożsamiać z obecną w Polsce procedurą dostępu do akt postępowania administracyjnego gdyż zakres spraw, którymi się zajmuje jest dużo bardziej szeroka i dotyczy praktycznie całego sektora publicznego. Dlatego powyższa analogia nie byłaby w żaden sposób uzasadniona.

Trzeci model jest najbardziej powszechny. Jego istotą jest umożliwienie pozyskiwania informacji z większej liczby źródeł niż tylko dokumenty. Mogą to być różnego regulacje dające prawo do zapoznania się z wiedzą urzędnika, bądź umożliwiające wstęp na posiedzenia organów władzy publicznej. Jako przykład można wskazać model obowiązujący w Polsce, który został szczegółowo opisany w niniejszej dysertacji.

Do ostatniego z czterech wymienionych modeli można zaliczyć państwa, w których udostępnienie informacji zależy w głównej mierze od dobrej woli urzędnika. Istniejące przepisy prawna zapewniające dużą dowolność interpretacyjną oraz liczne wyłączenia sprawiają, że prawo do informacji może stać się czysto iluzoryczne, gdyż jego wyegzekwowanie będzie znacząco utrudnione.

Jako przykład wystarczy wskazać regulacje obowiązujące w Irlandii od 1997 r. do 2003 r. Obowiązująca w tym czasie ustawa o wolności informacji<sup>284</sup> określała warunki dostępu do dokumentów określając szczegółowo w załączniku I „wykaz podmiotów publicznych zobowiązanych do udostępniania akt”<sup>285</sup>, a także „powoływała do życia Komisarza ds. Informacji (...), któremu gwarantowała niezależność”<sup>286</sup>. Z drugiej strony wprowadziła liczne wyjątki oraz uzależniła proces udostępnienia informacji od osobistej decyzji urzędnika, ponieważ „to on w praktyce definiuje pojęcie interesu publicznego. W efekcie mamy tyle definicji interesu publicznego, ilu jest urzędników-decydentów. Nie ma bowiem żadnych ustaleń, czym jest ów interes publiczny”<sup>287</sup> co było największą wadą omawianego aktu prawnego. Aby uzyskać dostęp do informacji zawartych

---

<sup>283</sup> B. Fischer, *Pozycja...*, op. cit., s. 202.

<sup>284</sup> Freedom of Information Act, 1997, Number 13 of 1997, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/13/enacted/en/print.html>, 10.10.2021.

<sup>285</sup> K. M. Szmań, *Dostęp do informacji w Irlandii – warunki i narzędzia realizacji*, [w:] *Czy w Polsce...*, op. cit., s. 75.

<sup>286</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>287</sup> M. Tarabula, *Jak ustawa o dostępie do informacji może ograniczyć możliwość uzyskania informacji – przykład Irlandii*, [w:] *Czy w Polsce...*, op. cit., s. 85.

w konkretnym dokumencie należało skorzystać z trybu wnioskowego. Stosowna decyzja powinna zostać wydana w ciągu 4 lub 7 tygodni, jeśli wniosek obejmował akta dotyczące osób trzecich<sup>288</sup>. Prawo złożenia wniosku przysługiwało każdemu<sup>289</sup>, jednakże, mógł on zostać rozpatrzony negatywnie na podstawie jednej z czterech przesłanek<sup>290</sup>. Pierwsza z nich dotyczyła braku możliwości zlokalizowania akt, bądź ich nieistnienia. Zdaniem Marka Tarabuły „jeśli damy prawo decydowania urzędnikom, czy ujawnić informację, dla nich osobiście niewygodną, to nigdy nie podadzą jej dobrowolnie”<sup>291</sup>. Można zatem sądzić, że w niektórych przypadkach akty zawierające niewygodne informacje ginęłyby, a udowodnienie że dany organ zagubił je celowo byłoby praktycznie niemożliwe. Nie istniały również szczegółowe przepisy dotyczące przechowywania oraz niszczenia akt. Ponadto jeśli dany dokument nie znajdował się w urzędzie, do którego skierowano wniosek tylko został przekazany np. do archiwum to organ wydający decyzję nie miał obowiązku poinformowania o tym zainteresowanego. Po drugie podmiot zobowiązany mógł uznać, że udostępnienie dokumentów w formie wskazanej przez wnioskodawcę będzie wymagać poniesienia dodatkowych kosztów. Tym samym rozpatrywanie wniosku stawało się uzależnione od wniesienia stosownej opłaty. Ustawa nie określała jednak sposobu szacowania jej naliczania, zatem o jej wysokości decydował sam podmiot zobowiązany. Trzeci i czwarty przypadek dotyczyły z kolei ograniczeń nałożonych na poszczególne dokumenty, czyli odpowiednio „akt, o których udostępnienie ubiegano się (np. akta dotyczące spraw sądowych)”<sup>292</sup>, które były wyłączone spod regulacji charakteryzowanej ustawą oraz akt, których z obowiązku udostępnienia wyłączały przepisy ustawy.

Zdaniem Karola Szmaja „wyjątki przewidziane w ustawie uzasadnione są głównie interesem państwa, bezpieczeństwem, obroną, interesami handlowymi lub interesem osobistym”<sup>293</sup>, natomiast Marek Tarabuła formułuje listę 11 zakazów udostępnienia informacji m. in. dotyczących spraw parlamentarnych, sądowych, badań naukowych oraz informacji personalnych osób trzecich o ile przedmiotowe osoby nie wyraziły stosownej zgody na ich udostępnienie<sup>294</sup>. Ponadto decyzje odmowne byłyby

---

<sup>288</sup> K. M. Szmaj, op. cit., s. 76.

<sup>289</sup> Art. 6, Freedom of Information Act, 1997, op. cit.

<sup>290</sup> Ibidem.

<sup>291</sup> M. Tarabuła, op. cit., s. 84.

<sup>292</sup> K. M. Szmaj, op. cit., s. 76.

<sup>293</sup> Ibidem s. 76-77.

<sup>294</sup> M. Tarabuła, op. cit., s. 81-82.

wydawane w przypadkach dokumentów dotyczących pracy rządu, o ile nie upłynął okres co najmniej 5 lat od momentu ich powstania<sup>295</sup> oraz „spraw, które poszczególni ministrowie uznali za poufne”<sup>296</sup> przy czym nie istniał obowiązek weryfikacji słuszności nadania przedmiotowej klauzuli. Ponadto ważną przesłanką odmowy było uznanie, iż udostępnienie informacji zawartych w określonym dokumencie będą godzić w interes publiczny, który, o czym była mowa powyżej, nie został zdefiniowany w przepisach ustawy.

Marek Tarabuła zauważa, że co prawda „wszystkie te zakazy nie są bezwarunkowe (...) Jednakowoż taka wielka liczba wyjątków od zasady nieskrępowanego dostępu, w tak wielu dziedzinach i tak nieprecyzyjnie określonych (bo kto poda precyzyjną definicję informacji ważnej gospodarczo, gdzie jest próg owej >>>ważności<<<) wyraźnie ujawnia intencję ustawodawcy – mieć zawsze możliwość odmowy wglądu do dokumenty”<sup>297</sup>. Warto podkreślić, że „w przypadku odmowy udostępnienia akt wnioskodawcy przysługiwało odwołanie do przełożonego osoby, która wydała decyzję o odmowie, a w ostateczności do (...) Komisarza ds. Informacji (...). Decyzje wydane na skutek odwołania przez Komisarza są ostateczne i mogą być rozpoznawane tylko przez sąd z punktu widzenia legalności”. Postępowanie w zakresie udostępniania informacji miało zatem znamiona zwykłego postępowania administracyjnego. Prawo do informacji utraciło zatem swój swoisty charakter podmiotowego prawa obywatelskiego i zostało sprowadzone do roli zwykłej procedury. Innym „przykładem wąskiego dostępu do informacji jest model brytyjski, opierający się na niedostępności takiej informacji dla obywatela, przy przyjęciu zasady, że publiczny dostęp do informacji rządowej jest uzależniony od uprzedniego jej zwolnienia”<sup>298</sup>.

Należy jednak pamiętać, że powyższa klasyfikacja nie jest jedyną możliwą typologią. Przykładowo Bogdan Fischer oraz Agnieszka Piskorz-Ryń uważają, że „rozwiązania w zakresie kontroli administracji w sprawach związanych z dostępem do informacji o charakterze publicznym można podzielić na dwa modele. Jest to >>>model z wyspecjalizowanym podmiotem ochrony<<< oraz >>>model bez

---

<sup>295</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>296</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>297</sup> Ibidem.

<sup>298</sup> M. Chmaj, *Wprowadzenie*, [w:] M. Bidziński, Idem, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. VII.



wyspecjalizowanego podmiotu ochrony<<<>”<sup>299</sup>. Z kolei inną klasyfikację można stworzyć w oparciu o miejsce jakie zajmują normy z zakresu prawa do informacji w danym systemie prawnym. Wyróżniony by w niej kraje, gdzie prawo do informacji ma podstawę konstytucyjną i stanowi ważną zasadę ustrojową, państwa gdzie owe prawo zostało uregulowane w materii ustawowej oraz takie, gdzie przedmiotowe regulacje w ogóle nie występują.

---

<sup>299</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Modele rozwiązań prawnych w zakresie kontroli administracyjnej decyzji w sprawach dostępu do informacji o charakterze publicznym*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 165.

### 2.3. Realizacja prawa obywateli do informacji publicznej w wybranych państwach europejskich

Panująca we współczesnych społeczeństwach demokratycznych wolność informacyjna zapewnia nieskrępowaną możliwość poszerzania swojej wiedzy. Stanowi ona gwarancję działania całego systemu politycznego, gdyż stwarza obywatelowi możliwość zapoznania się z informacjami, które może czerpać z wielu różnych źródeł. Obecny w przestrzeni pluralizm informacyjny jest równocześnie podstawą dla toczącej się debaty publicznej, w której poruszane są kwestie istotne dla życia danej społeczności. Zważywszy na fakt, że jednymi z najbardziej rzetelnych źródeł informacji są organy administracji publicznej, problematyka prawa do informacji stanowi przedmiot wielu cyklicznych inicjatyw badawczych. Najpopularniejszą z nich jest tworzony, corocznie od 28 września 2011 roku, przez organizację Access Info oraz Centrum dla Prawa i Demokracji (*Center for Law and Democracy*) Globalny Ranking Prawa do Informacji (ang. *Global Right to Information Rating*)<sup>300</sup>. Zestawienie jest opracowywane przez międzynarodowy zespół 93 ekspertów, którzy oceniają obowiązujące w 136 krajach regulacje prawne z zakresu prawa do informacji biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- prawo dostępu, czyli ramy prawne kształtujące prawo do informacji obowiązujące na terenie danego państwa (maksymalnie 6 punktów możliwych do zdobycia)<sup>301</sup>;
- zakres obowiązującego prawa, czyli określenie jaka informacja podlega udostępnieniu, kto może się o nią ubiegać oraz określenie podmiotów zobowiązanych np. spółek Skarbu Państwa (maksymalnie 30 punktów możliwych do zdobycia)<sup>302</sup>;
- procedurę udostępniania, czyli łatwość pozyskania informacji (maksymalnie 30 punktów możliwych do zdobycia)<sup>303</sup>;
- wyjątki i odmowy, czyli przesłanki ograniczające dostępność informacji (maksymalnie 30 punktów możliwych do zdobycia)<sup>304</sup>;
- procedurę odwoławczą, z której może skorzystać podmiot uprawniony w przypadku nieudzielenia informacji przez podmiot zobowiązany (maksymalnie 30 punktów możliwych do zdobycia)<sup>305</sup>;

---

<sup>300</sup> *Global Right to Information Ranking*, <http://www.rti-rating.org>, [27.08.2022].

<sup>301</sup> H. Darbshire, T. Mendel, *RTI Legislation Rating Methodology*, 29 September 2010, s. 2.

<sup>302</sup> *Ibidem*, s. 2-3.

<sup>303</sup> *Ibidem*, s. 3-4.

<sup>304</sup> *Ibidem*, s. 4-5.

<sup>305</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

- ochronę i sankcje mające zapewnić przestrzeganie obowiązującego prawa (maksymalnie 8 punktów)<sup>306</sup>;
- oraz popularyzację wiedzy o przysługujących prawach (maksymalnie 16 punktów)<sup>307</sup>.

Toby Mendel podkreśla, że wyodrębnienie w przyjętej metodologii różnych obszarów tematycznych pozwala na łatwiejsze znalezienie słabych stron i mocnych stron obowiązującego systemu udostępniania informacji, a tym samym stanowi cenne narzędzie wspierające inicjatywy obywatelskie działające na rzecz promowania i reformowania prawa do informacji<sup>308</sup>. Maksymalny wynik możliwy do zdobycia wynosi 150 punktów i świadczy o całkowitej transparentności administracji publicznej. Poniższa tabela przedstawia jego wartości dla wybranych państw europejskich.

---

<sup>306</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>307</sup> Ibidem, s. 6-7.

<sup>308</sup> *RTI Rating Methodology*, <https://www.access-info.org/2010-09-29/rti-rating-methodology/>, [27.08.2022].

**Tabela 1.** Dostęp do informacji publicznej w Europie wg metodologii RTI stan na rok 2020

Lp.	Państwo	Prawo dostępu	Zakres prawa do informacji	Procedura udostępniania	Wyjątki i odmowy	Odwolania	Ochrona i sankcje	Popularyzacja wiedzy o przysługujących prawach	Wynik
1	Serbia	5	30	22	26	29	7	16	135
2	Słowenia	3	30	26	25	28	4	13	129
3	Albania	6	29	26	27	23	6	10	127
4	Chorwacja	5	30	22	26	29	5	9	126
5	Ukraina	5	26	22	24	25	3	10	115
6	Macedonia	4	29	21	22	18	4	14	112
7	Kosowo	5	24	22	17	20	6	12	106
8	Finlandia	6	28	22	16	20	3	10	105
9	Bośnia i Hercegowina	4	30	21	19	16	0	12	102
10	Szwecja	5	25	18	19	22	4	8	101
11	Wielka Brytania	2	25	19	13	23	7	10	99
12	Rosja	1	30	20	12	26	1	8	98
13	Estonia	5	20	24	22	16	1	8	96
14	Irlandia	3	21	21	10	23	6	11	95
15	Mołdawia	4	24	18	23	14	3	7	93
16	Bułgaria	5	30	21	20	3	4	8	91
17	Gruzja	4	30	15	18	14	1	9	91
18	Czarnogóra	5	30	22	21	4	2	5	89
19	Węgry	2	29	15	12	20	0	9	87
20	Włochy	4	22	21	18	9	4	7	85
21	Rumunia	5	29	17	13	6	6	9	85
22	Cypr	0	27	15	14	18	4	6	84

23	Holandia	4	21	22	15	14	4	2	82
24	Polska	4	29	18	14	12	1	1	79
25	Malta	0	19	21	12	10	2	14	78
26	Norwegia	5	16	15	16	22	2	2	78
27	Szwajcaria	3	19	18	13	14	0	10	77
28	Andora	3	16	17	17	10	0	10	73
29	Portugalia	4	22	19	10	14	0	4	73
30	Hiszpania	0	14	13	20	12	0	14	73
31	Czechy	2	28	14	14	10	0	4	72
32	Turcja	3	24	13	21	5	2	4	72
33	Łotwa	4	30	17	14	4	2	0	71
34	Słowacja	3	20	25	14	4	2	0	68
35	Grecja	4	12	16	13	17	0	3	65
36	Dania	1	17	13	10	23	0	0	64
37	Francja	1	17	14	14	16	0	2	64
38	Islandia	0	10	21	17	12	0	4	64
39	Litwa	5	24	18	11	6	0	0	64
40	Luksemburg	1	19	16	7	11	2	6	62
41	Belgia	2	17	14	15	11	0	0	59
42	San Marino	3	21	12	12	8	2	1	59
43	Niemcy	0	19	7	11	15	0	2	54
44	Monako	1	13	5	15	9	0	0	43
45	Białoruś	2	25	5	3	0	0	3	38
46	Lichenstein	0	17	10	5	1	0	4	37
47	Austria	2	14	8	2	6	1	0	33

**Źródło:** *Global Right to Information Ranking*, <http://www.rti-rating.org>, [27.08.2022].

Powyższe dane jednoznacznie wskazują, że sytuacja obywateli poszczególnych państw jest dość zróżnicowana. Przede wszystkim wciąż istnieją w Europie państwa, które uzyskały w rankingu mniej niż 50 punktów, co oznacza, że obowiązujące w nich regulacje z zakresu prawa do informacji nie spełniają obowiązujących standardów. Przykładowo austriackim rozwiązaniom zarzuca się m. in.: bardzo ograniczającą definicję informacji publicznej, niskim poziom obowiązków informacyjnych ciążyących na organach administracji publicznej czy też brak skutecznego systemu ochrony realizacji praw przysługujących obywatelom<sup>309</sup>. Poza Austrią problem ten dotyczy jedynie dwóch małych państw oraz Białorusi, gdzie ze względu na autorytarny system polityczny swoboda dostępu do informacji będzie cały czas utrudniona do czasu zmiany obowiązującego tam systemu rządów. Z kolei 10 państw uzyskało więcej, niż 100 punktów co oznacza, że ich obywatele mają zagwarantowany szeroki dostęp do informacji publicznych. O ile obecność w tym gronie Finlandii oraz Szwecji wydaje się w pełni uzasadniona to wysoki wynik Kosowa budzi pewne wątpliwości. Marek Safjan podkreśla, że „błędem byłoby utożsamianie wizji państwa i jego zasad wykreowanych w aktach normatywnych z praktyką funkcjonowania tego państwa, która może w sposób zasadniczy odbiegać od obrazu wyidealizowanego, a więc w konsekwencji nierzeczywistego, czy wręcz wirtualnego, sądząc po czynach i aktach instytucji publicznych i ich funkcjonariuszy”<sup>310</sup>. Wysokie miejsca takich krajów jak Rosja czy też Ukraina może być spowodowane tym, że na poziomie deklaratoryjnym państwa te posiadają bardzo rozbudowane regulacje prawne zapewniające dostęp do informacji. Zdaniem autora niniejszej dysertacji autorzy przedmiotowego rankingu zbyt mocno koncentrują się na aktualnym stanie prawnym nie poświęcając dostatecznej uwagi kwestiom związanym ze stosowaniem samego prawa, które może mieć tylko deklaratoryjny charakter.

Analizując przedmiotowy ranking warto zwrócić uwagę na kwestię popularyzacji świadomości obywateli z zakresu prawa do informacji. Spośród badanych państw 6 w ogóle nie podejmuje tego rodzaju działań, a kolejne 14 realizuje je w stopniu

---

<sup>309</sup> Opinia w sprawie ministerialnego projektu ustawy federalnej zmieniającej federalną ustawę konstytucyjną, ustawę o Trybunale Obrachunkowym z 1948 r. i ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z 1953 r. oraz wprowadzającą ustawę o wolności informacji (niem. *Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden*) (189/SN-95/ME XXVII. GP).

<sup>310</sup> M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Kraków-Warszawa 2007, s. 23.

minimalnym. Do tego grona zalicza się również Polska. Jeśli obywatele nie będą świadomi przysługującym im praw, to nie będą z nich korzystać. Przyjmując, że istotą partycypacji jest udział w procesie rządzenia, należy zapewnić wszystkim zainteresowanym możliwość włączenia się w ów proces co będzie możliwe tylko wtedy, kiedy będą dysponowali odpowiednim poziomem wiedzy.

Chcąc zbadać jak wygląda realizacja prawa do informacji w praktyce należy odnieść się do badania przejrzystości procesów decyzyjnych przeprowadzonego przez Access Info Europe w 2017 r. Objęło ono 12 państw europejskich, w których prześledzono 96 procesów decyzyjnych podejmowanych przez władze publiczne<sup>311</sup>. Wykazano w nim, że zaledwie 20% informacji zostało udostępnionych proaktywnie przez same organy administracji publicznej, natomiast kolejne 30% udostępniono po złożeniu stosownych wniosków<sup>312</sup>. Najwięcej informacji w sposób proaktywny zostało udostępnionych przez Grecję, Polską oraz Słowenię (ponad 20 %), natomiast Hiszpania, Niemcy oraz Włochy w ogóle nie zdecydowały się skorzystać z tej formy udostępniania informacji, a Austria udostępniła proaktywnie jedynie w sposób częściowy mniej niż 10% posiadanych danych<sup>313</sup>. Szczegółowe informacje z zakresu dostępności informacji w procesach decyzyjnych przedstawia poniższy wykres, w którym: Finlandia i Słowenia to jedyne kraje, gdzie przedstawiciele władzy udostępniły całe zasoby informacyjne znajdujące się w posiadaniu organów administracji publicznej, natomiast Grecja i Włochy nie udostępniły żadnych informacji. Należy zatem zgodzić się, z autorami raportu, którzy podkreślają, że niniejsze „dane pokazują ogromne rozbieżności w zakresie przejrzystości podejmowania decyzji w całej Europie”<sup>314</sup>.

---

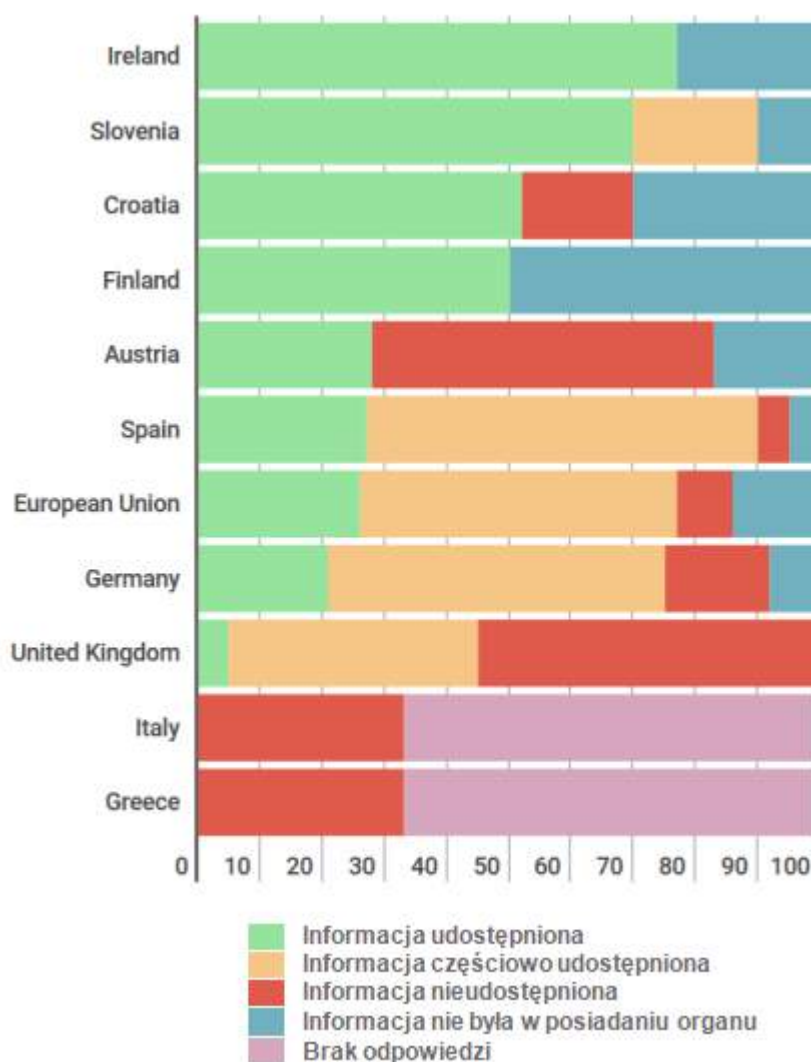
<sup>311</sup> Mapping Transparency in Decision Making around Europe, <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/DMT-Findings2017.pdf>, [27.08.2022].

<sup>312</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>313</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>314</sup> Ibidem, s. 14.

**Wykres 1.** Udostępnianie informacji w procesach decyzyjnych



**Źródło:** *Mapping Transparency in Decision Making around Europe*, <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/DMT-Findings2017.pdf>, [27.08.2022].

Kwestia jawności procesów decyzyjnych była również podejmowana przez organy Unii Europejskiej. Bartłomiej Opaliński podkreśla, że „transparentność procesu decyzyjnego oraz dostęp do dokumentów urzędowych stanowi współcześnie istotną gwarancję jasności i przejrzystości funkcjonowania struktur UE”<sup>315</sup>. Podobny pogląd wyraża Grzegorz Rydlewski, zdaniem którego dostęp do dokumentów, który został wprowadzony przez Traktat Amsterdamski<sup>316</sup>, stanowi gwarancję transparentnego

<sup>315</sup> B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 7.

<sup>316</sup> Art. 255 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z 17 czerwca 1997 r.



funkcjonowania struktur europejskich<sup>317</sup>. Procedury udostępniania informacji przez najważniejsze instytucje unijne zostały skodyfikowane w 2001 roku<sup>318</sup>. Obowiązujące normy nakładają na Komisję Europejską m. in. obowiązek przygotowywania sprawozdania z realizacji prawa dostępu do dokumentów znajdujących się w zbiorach instytucji obywatelskich<sup>319</sup>. Tym samym wszystkim obywatelom poszczególnych państw członkowskich przysługują jednakowe prawa w zakresie dostępu do informacji i podlegają oni jednakowej procedurze. W 2020 roku do Komisji Europejskiej złożono w sumie 8 001 wniosków o udostępnienie informacji zawartych w dokumentach jej dyrekcji generalnych oraz podległej jej służb<sup>320</sup>. W przypadku 4 549 spraw udzielono dostępu pełnego (ponad 55% złożonych wniosków), w 2 062 udzielono częściowego dostępu (ponad 25%) natomiast w pozostałych 834 odmówiono dostępu, a w 719 przypadkach okazało się, że Komisja nie dysponuje stosownymi dokumentami<sup>321</sup>.

Najwięcej wniosków o dostęp do dokumentów otrzymał Sekretariat Generalny (10,2%), natomiast „zaraz po nim była Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności odpowiadała za blisko 7,7% wstępnych wniosków. Ten odsetek świadczy o (...) dużym zainteresowaniu wnioskodawców sprawami związanymi ze zdrowiem”<sup>322</sup>. Szczegółowe dane dotyczące geograficznego pochodzenia wnioskodawców przedstawia poniższy wykres.

---

<sup>317</sup> G. Rydlewski, *Dostęp do informacji publicznej w administracji publicznej jako przedmiot międzynarodowych regulacji normatywnych oraz systemów normatywnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej* [w:] Idem, P. Szustakiewicz, K. Golać, op. cit., s. 34-35.

<sup>318</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. UE.L.2001.145.43).

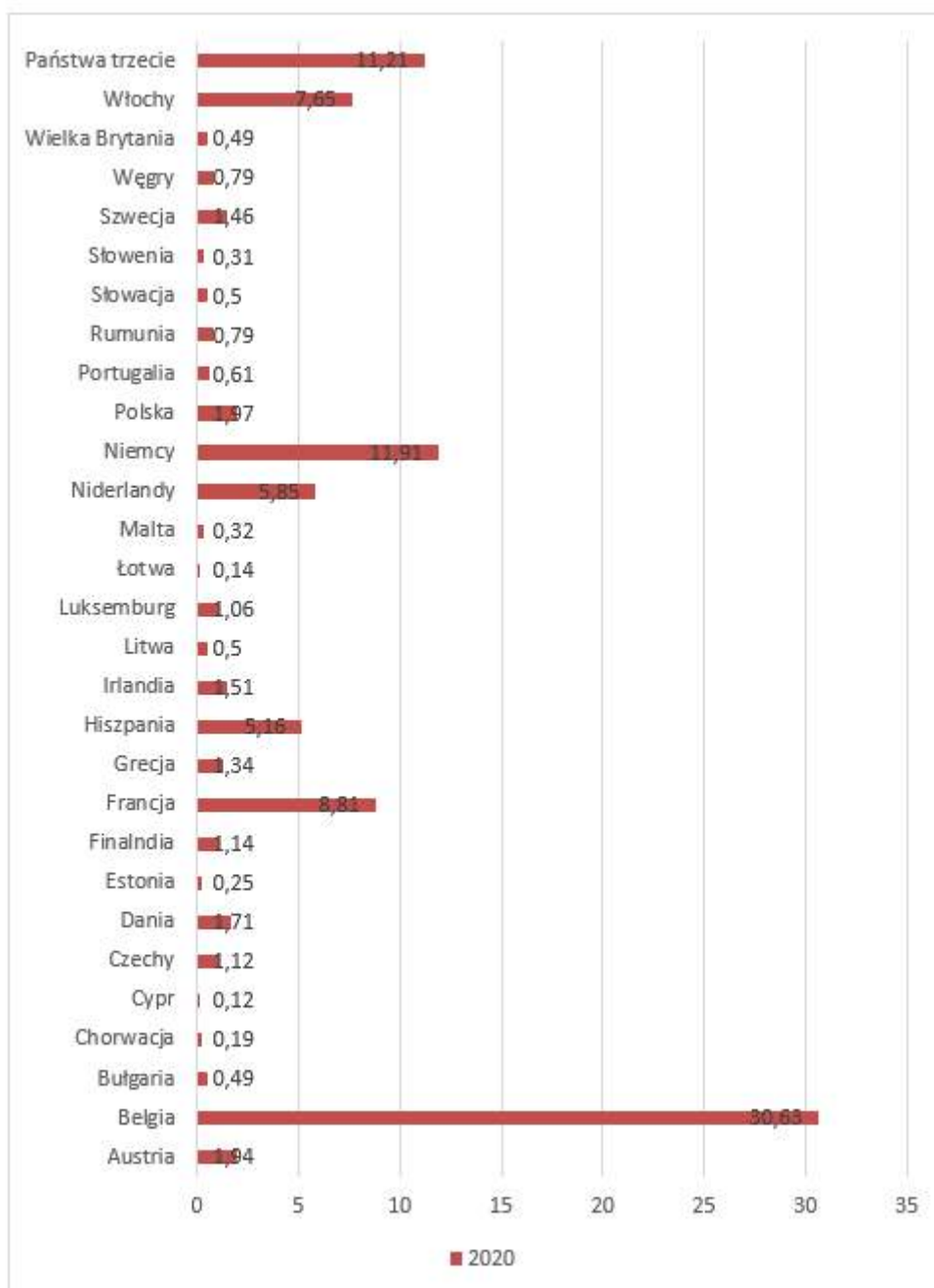
<sup>319</sup> Ibidem, art. 17 ust. 1.

<sup>320</sup> *Sprawozdanie Komisji na temat stosowania w 2020 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, dnia 7.11.2021 r. C(2021) 8146, s. 10.*

<sup>321</sup> *Załącznik do sprawozdania Komisji na temat stosowania w 2020 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, dnia 9.08.2021 r. C(2021) 459, s. 7.*

<sup>322</sup> *Sprawozdanie Komisji op. cit., s. 12.*

**Wykres 2.** Geograficzny rozkład wnioskodawców ubiegających się o dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej i podmiotów zależnych w latach 2019-2020



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Załączniku do sprawozdania Komisji na temat stosowania w 2020 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, dnia 9.08.2021 r. C(2021) 459.

Najwięcej wniosków zostało złożonych przez osoby zamieszkujące na terytorium Belgii, co nie powinno dziwić zważywszy na fakt, że znajdują się tam siedziby, oddziały oraz przedstawicielstwa wielu podmiotów działających na szczeblu europejskim

i zainteresowanych tematyką wspólnotową (w tym w szczególności osoby i organizacje zajmujące się działalnością lobbingową). Wynika z nich, że pracami komisji najbardziej zainteresowani byli obywatele krajów – członków założycieli UE. Warto zwrócić szczególną uwagę na wynik Luksemburga, który należy do grupy małych państw członkowskich, a pomimo to jego obywatele złożyli więcej wniosków o udostępnienie dokumentów niż mieszkańcy Portugalii czy Rumunii. Z kolei stosunkowo mało wniosków wpłynęło od obywateli państw, które dołączyły do Unii Europejskiej w trzech ostatnich rozszerzeniach. Jedynie obywatele Czech i Polski złożyli ponad 1 % wniosków. Barbara Krawczyk-Krogulec podkreśla jednak, że co prawda „w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat Unia Europejska uległa transformacji. Przejęła szereg zadań, które w różny sposób wpływają na życie obywateli. Jednak komunikacja między Unią a obywatelami nie dotrzymywała kroku tej ewolucji. Badania opinii publicznej prowadzone przez Eurobarometr wskazują, że wielu respondentów ma nieznaczną wiedzę na temat Unii, uważając przy tym, że ich osobisty udział w podejmowaniu decyzji jest niewielki”<sup>323</sup>. Tłumaczyłoby to niskie zainteresowanie sprawami europejskimi wśród nowych państw członkowskich.

Europejskie społeczeństwo obywatelskie jest tworzone również przez media „które poprzez szybki i czytelny przepływ informacji zaznajamiają społeczeństwo np. o pracach instytucji unijnych”<sup>324</sup>. Pełnią one kluczową rolę w informowaniu społeczeństwa o działaniach władzy publicznej, a dziennikarze nierzadko korzystają z przysługującego im prawa do informacji, aby uzyskać dostęp do dokumentów, posiedzeń oraz innych źródeł wiedzy znajdujących się w zasobach administracji publicznej. Badania dotyczące wolności prasy są przeprowadzane corocznie od 2013 roku przez organizację Reporterzy Bez Granic w oparciu o 5 głównych kryteriów: bezpieczeństwo, kontekst polityczny, obowiązujące prawo, sytuację ekonomiczną oraz uwarunkowania społeczno-kulturowe<sup>325</sup>. Wyniki ostatniego badania w zakresie państw europejskich przedstawia poniższa tabela.

---

<sup>323</sup> B. Krawczyk-Krogulec, *Inicjatywy instytucji unijnych wspierające społeczeństwo obywatelskie na poziomie Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), op. cit., s. 63.

<sup>324</sup> B. Krawczyk-Krogulec, *Podstawa prawna funkcjonowania instytucji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w regulacjach traktatowych*, [w:] M. Witkowska (red.), op. cit., s. 62.

<sup>325</sup> Methodology used for compiling the World Press Freedom Index, [https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data\\_type=general](https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general), [27.08.2022].

**Tabela 2.** Wolność mediów w Europie

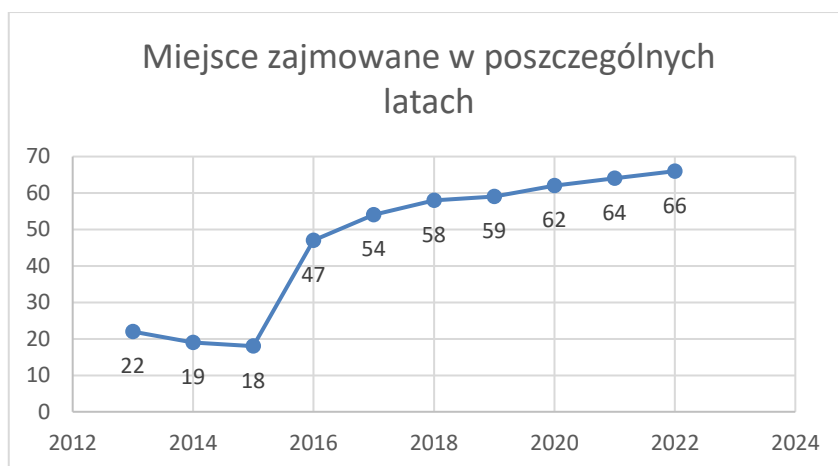
Sytuacja mediów	Państwa
Dobra	Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Norwegia, Portugalia, Szwecja
Satysfakcjonująca	Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Mołdawia, Niemcy, Słowacja, Szwajcaria, Wielka Brytania
Problematiczna	Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czarnogóra, Grecja, Kosovo, Macedonia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowenia, Ukraina, Węgry, Włochy
Trudna	Turcja
Poważna	Białoruś, Rosja

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie indeksu wolności prasy stworzonego przez organizację Reporterzy Bez Granic, <https://rsf.org/en/index?year=2022>, [27.08.2022].

Największą swobodę działania mediów, zarówno prywatnych jak i publicznych, zapewniają kraje skandynawskie oraz Irlandia i Portugalia. Spośród nich tylko jedno nie należy do Unii Europejskiej. Wśród państw członkowskich UE jedynie Bułgaria, Grecja, Polska, Rumunia, Słowenia, Węgry oraz Włochy nie osiągnęły satysfakcjonujących wyników. Z kolei w Rosji oraz na Białorusi praca dziennikarzy jest znacznie utrudniona, a osoby przygotowujące rzetelne materiały informacyjne często stają się obiektem różnego rodzaju represji.

Interesujący jest również przykład Polski, która pomimo braku znacznych zmian w regulacjach normujących prawo do informacji oraz aktywność dziennikarzy zajmuje coraz bardziej odległą pozycję w przedmiotowym indeksie co pokazuje poniższy wykres. Jeszcze w 2016 r. swoboda działania mediów w Rzeczypospolitej, była określona jako satysfakcjonująca. W kolejnym roku 2017 Polska spadła na 54 pozycje a w funkcjonowaniu mediów pojawiły się pewne zauważalne problemy. Obecnie zajmuje ona 66 miejsce i podobnie jak Węgry notuje systematyczny spadek w rankingu.

**Wykres 3.** Pozycja Polski w rankingu wolności mediów w latach 2013 – 2022



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Reporterów Bez Granic, <https://rsf.org/en/poland>, [15.07.2022]

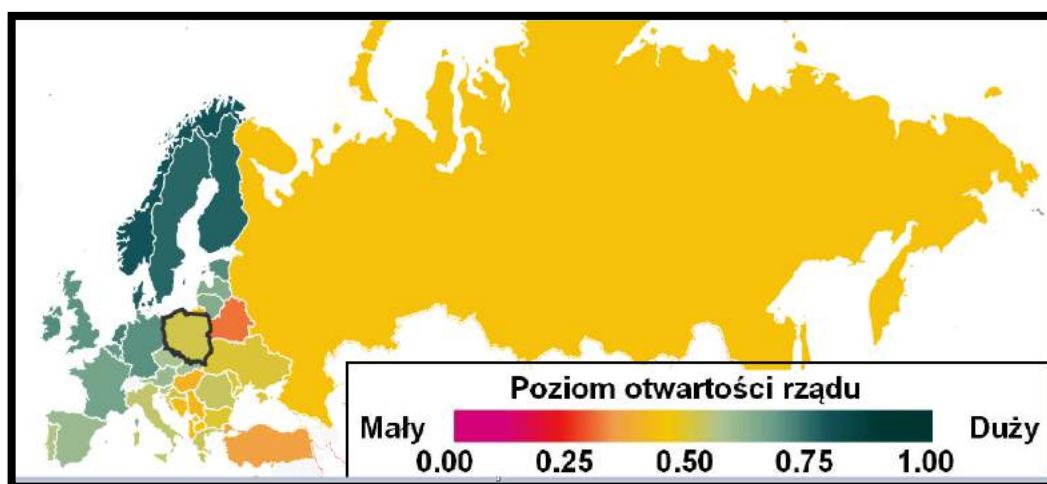
Niezwykle ciężko jest określić stopień realizacji prawa do informacji w poszczególnych państwach europejskiej. Najpopularniejsze zestawienia odnoszą się jedynie do kwestii jakości obowiązujących regulacji prawnych, które nie zawsze mają dostateczne odzwierciedlenie w rzeczywistości. Badania dotyczące transparentności procesów decyzyjnych wydają się dobrze odzwierciedlać stan faktyczny, ale dotyczą przeszłości i nie umożliwiają zapoznania się z danymi źródłowymi, natomiast raporty przygotowywane przez Komisję Europejską i organizację Reporterzy Bez Granic dotyczą wybranych kategorii obywateli - w pierwszym przypadku zainteresowanych sprawami europejskimi, natomiast w drugim wykonujących określony zawód (choć ranking mówi również o wolności informacyjnej panującej w danym kraju). Wydaje się jednak, że można uznać, że prawo do informacji jest najbardziej rygorystycznie stosowane w krajach Europy Południowej (Grecja, Włochy), natomiast najwięcej informacji o działaniach instytucji publicznych otrzymują mieszkańcy krajów skandynawskich (Finlandii, Szwecji, Norwegii).

Realizację prawa do informacji można zbadać w pośredni sposób odwołując się do koncepcji responsywnej administracji publicznej, zgodnie z którą organy administracji publicznej reagują „na zróżnicowane potrzeby społeczności, na rzecz której realizują swoje zadania”<sup>326</sup>. Zgodnie z przedmiotową koncepcją organy administracji nie służą jedynie do wykonywania woli polityków, ale działają również jak „układ, który poprzez

<sup>326</sup> Ł. Małeck-Tepicht, op. cit., s. 246-247.

wbudowane pętle sprzężeń zwrotnych jest w stanie wykazywać się dużą samosterownością<sup>327</sup>. Innymi słowy, w sytuacji, w której obywatele zaczynają domagać się szerokiego dostępu do informacji organy administracji publicznej podejmują działania mające na celu zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Tym samym stopień realizacji prawa do informacji można utożsamić z otwartością administracji do dzieleniem się z obywatelami posiadaną wiedzą. Badania w przedmiotowym zakresie prowadzi World Justice Project, który podczas opracowywania Indeksu rządów prawa mierzy poziom otwartość rządów określoną przez stopień, w jakim rząd dzieli się informacjami oraz wspiera udział obywateli w debatach dotyczących polityki publicznej<sup>328</sup>. Wskaźniki dla poszczególnych państw europejskich przedstawiono na poniższej mapie.

**Rysunek 3.** Poziom otwartości rządów w Europie



**Źródło:** WJP Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Russian%20Federation/Open%20Government/>, [27.08.2022].

Odnosząc przedmiotowe dane do klasyfikacji regionów Europy stosowanej przez ONZ należy uznać, że największym poziomem dostępności cechują się kraje Europy Północnej, w szczególności kraje skandynawskie. Wysoki poziom otwartości występuje również w krajach Europy Zachodniej, natomiast jest on niższy w krajach Europy Południowej. Najniższy poziom otwartości rządów dotyczy krajów Europy Wschodniej należących do bizantyjsko-prawosławnego kręgu kulturowego<sup>329</sup>. Z kolei państwa

<sup>327</sup> A. W. Nowak, *Responsywność a samorządność – wokół idei „społeczeństwa aktywnego” Amilataia Etzioniego* [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007, s. 137.

<sup>328</sup> WJP Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>, [27.08.2022].

<sup>329</sup> Do przedmiotowej grupy zaliczają się następujące państwa: Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina.

członkowskie Unii Europejskiej cechują się większym poziomem otwartości niż pozostałe kraje europejskie.

## 2.4. Konstytucyjne podstawy prawa do informacji w Polsce

Prawo do informacji, pomimo różnic wynikających z przyjętych modeli jej udostępniania, jest powszechnie uznawane w prawie wszystkich krajach demokratycznych<sup>330</sup>. Aż trzydzieści dwa spośród 47 państw wchodzących w skład Rady Europy zdecydowało się podnieść je do rangi konstytucyjnej<sup>331332</sup>. Zdaniem Anny Surówki „zamieszczenie tego prawa w akcie normatywnym, który (...) znajduje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa, spowodowało ogromny wzrost jego rangi. Oznacza to, że prawo dostępu do informacji publicznej zaczęło korzystać z takiej samej ochrony, z jakiej korzystają inne wolności i prawa konstytucyjne”<sup>333</sup>. Zatem podlega ono specjalnej protekcji i nie powinno być ograniczane aktami niższego rzędu.

Pojawienie się w prawie konstytucyjnym norm gwarantujących dostęp do informacji publicznych wynikało z różnych przesłanek. W Szwecji było rezultatem nadania rangi konstytucyjnej ustawie o wolności prasy, która przez ponad 250 lat zapewnia wolność informacyjną jej obywatelom. Warto podkreślić, że konstytucja tego kraju opiera się na czterech aktach prawnych, z których połowa<sup>334</sup> dotyczy jawności<sup>335</sup>. Z kolei we Francji prawo do informacji jest związane z odpowiedzialnością urzędników i bierze swój początek w Deklaracji praw człowieka i obywatela, zgodnie z którą „społeczeństwo ma prawo żądać rachunku od każdego funkcjonariusza publicznego administracji”<sup>336</sup>. Ponadto francuskie normy konstytucyjne zapewniają prawo do uzyskania informacji o środowisku<sup>337</sup>. Natomiast konstytucja Ukrainy zawiera tylko

---

<sup>330</sup> Do września 2017 roku stosowne regulacje przyjęło 119 państw (dane za: Freedominfo.org, <http://www.freedominfo.org/?p=18223>, [28.09.2017]).

<sup>331</sup> Wśród piętnastu państw, które nie nadały prawu do informacji rangi konstytucyjnej znalazły się: Andora, Bośnia i Hercegowina, Cypr, Dania, Islandia, Irlandia, Liechtenstein, Luksemburg, Łotwa, Malta, Monako, Niemcy, San Marino, Wielka Brytania oraz Włochy.

<sup>332</sup> W przypadku łotewskiej ustawy zasadniczej trudno mówić o prawie do informacji bowiem art. 100 gwarantuje tylko wolność słowa. Jednakże, zostało ono wprowadzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego Łotwy z 6 lipca 1999 r. w sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1997 r. Nr 46 „O kontraktach menedżerskich” z ustawą o wolności informacji z dnia 20 listopada 1998 r. (Sygn. 04-02(99)).

<sup>333</sup> A. Surówka, *op. cit.*, s. 149–150.

<sup>334</sup> Ustawa o wolności prasy (zwana również ustawą o wolności druku) traktuje o powszechnym dostępie do informacji, natomiast ustawa o wolności wypowiedzi zapewnia swobodę ich rozpowszechniania.

<sup>335</sup> Jerzy Haszczyński o tym jak wygląda prawo dostępu do informacji publicznej w Szwecji, <https://www.rp.pl/Media/310239923-Jerzy-Haszczynski-o-tym-jak-wyglada-prawo-dostepu-do-informacji-publicznej-w-Szwecji.html>, [24.10.2016].

<sup>336</sup> Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 26 September 1789, [https://en.wikisource.org/wiki/Translation:Declaration\\_of\\_the\\_Rights\\_of\\_Man\\_and\\_of\\_the\\_Citizen](https://en.wikisource.org/wiki/Translation:Declaration_of_the_Rights_of_Man_and_of_the_Citizen), [10.11.2020].

<sup>337</sup> Por. Art. 7 Charter for the Environment, [w:] France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en), [10.11.2020], s. 35.



ogólne prawo do wolności gromadzenia i rozpowszechniania informacji oraz prawa dostępu do danych osobowych i informacji dotyczących środowiska.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, pojawienie się prawa do informacji w Konstytucji<sup>338</sup> było związane z zachodzącym w państwie procesem transformacji ustrojowej. Zdaniem Kamili Tarnackiej polska ustawa zasadnicza „realizując ideę jawności życia publicznego, ustanowiła po raz pierwszy podmiotowe prawo w postaci powszechnego dostępu do informacji, na które składają się prawo do informacji organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne (art. 61) oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74)”<sup>339</sup>. Stanowiło to zmianę dotychczasowego podejścia, w którym „dostęp do informacji (...) uwarunkowany był przeważnie interesem prawnym zainteresowanego”<sup>340</sup> a prawo do informacji było chronione „jedynie pośrednio – poprzez aktywność innych organów i instytucji, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, prasa czy organizacje społeczne”<sup>341</sup>. Prawo do informacji stało się prawem politycznym jednostki, a jawność działania organów władzy publicznej zasadą, „od której wszelkie wyjątki traktuje się ściśle”<sup>342</sup>. Po czterech latach normy konstytucyjne zostały skonkretyzowane przez ustawę o dostępie do informacji publicznej z września 2001 r. . Rzeczpospolita należy zatem do grona państw europejskich, które nadały prawu do informacji publicznej rangę konstytucyjną traktując je jako jedno z podstawowych prawa człowieka oraz uszczegółowiły tryb jej udostępniania w akcie o randze ustawowej.

Kluczowe znaczenie ma tutaj przywołany przez Kamilę Tarnacką art. 61, zgodnie z którym „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”<sup>343</sup>. Zdaniem Anny Surówki „w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 61 ust. 1 Konstytucji nakłada obowiązek udzielania informacji

---

<sup>338</sup> Zob. Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

<sup>339</sup> K. Tarnacka, op. cit., s. 5.

<sup>340</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 6.

<sup>341</sup> Ibidem.

<sup>342</sup> Ibidem.

<sup>343</sup> Art. 61 Konstytucji..., op. cit.

publicznej na wszystkie organy władzy publicznej. Oznacza to, iż zaklasyfikowanie jakiegoś organu do konkretnej władzy – ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej – nie wpływa na ograniczenie obowiązku. Na równi zobowiązane do udzielania informacji publicznej zostały wszystkie organy państwa”<sup>344</sup>. Prawo to przysługuje każdemu obywatelowi co budzi pewne kontrowersje w stosunku do obowiązującej ustawy. Piotr Czarny uważa, że konstytucja traktuje prawo do informacji jako prawo obywatelskie, natomiast obowiązująca ustawa przyznając je „każdemu” postrzega je jako uniwersalne prawo człowieka<sup>345</sup>. „Wobec tego można zastanawiać się, czy zakres informacji, których należy udzielać (...) [cudzoziemcom i bezpaństwowcom – przyp. M. Sz.] „nie powinien być przedmiotowo węższy niż w przypadku obywateli RP”<sup>346</sup>. Trudno zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, ponieważ prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględne i podlega licznym ograniczeniom. Nieprzekonywujący jest również argument, że cudzoziemcy i bezpaństwowcy nie posiadają uprawnień związanych ze sprawowaniem władzy<sup>347</sup>, ponieważ nie wszyscy obywatele Polscy posiadają stosowne uprawnienia. Przykładowo osoby niepełnoletnie nie mogą ubiegać się o funkcje publiczne, a pewne grupy na skutek prawomocnych wyroków sądu zostały pozbawione tej możliwości. Wydaje się, że nie istnieją żadne obiektywne przesłanki, które mogłyby racjonalnie uzasadniać ograniczenie prawa do pozyskiwania informacji przez osoby innych narodowości.

W ustępie 2 omawianego artykułu wyszczególniono dwie formy realizacji scharakteryzowanego prawa, do których zaliczono „dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Przedmiotowy katalog nie ma charakteru zamkniętego i możliwe są inne formy udostępnień jak np. ogłaszanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)<sup>348349</sup>.

---

<sup>344</sup> A. Surówka, op. cit., s.152.

<sup>345</sup> P. Czarny, *Prawo do informacji i wolność informowania*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 146.

<sup>346</sup> Ibidem.

<sup>347</sup> Ibidem.

<sup>348</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Art. 61*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 15.

<sup>349</sup> Biuletyn Informacji Publicznej został zdefiniowany jako „urzędowy publikator teleinformatyczny, składający się z ujednoliconego systemu stron w sieci informatycznej (...) [który – przyp. M. Sz.] został stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej”, za: M. Kaczmarek-Śliwińska, R. Falkowski, J. Andziak, *BIP – powszechny dostęp do informacji publicznej*, „E-mentor”, nr 2 (9), kwiecień 2005, s. 77.

Zgodnie z ustępem 3 prawo do informacji może zostać ograniczone „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”. Należy jednak pamiętać, że prawo do informacji publicznej korzysta z takiej samej ochrony jak inne wolności i prawa konstytucyjne, dlatego każde jego ograniczenie powinno spełniać następujące kryteria:

- konieczności – „(...) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego”<sup>350</sup>;
- proporcjonalności – „(...) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywateli”<sup>351</sup>;
- oraz przydatności – (...) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków”<sup>352</sup>.

Zatem krytycznie należy ocenić ograniczenie dostępu do informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>353</sup>. Na mocy przedmiotowych przepisów, które były kilkakrotnie nowelizowane, w okresie od 18 kwietnia 2020 r. do 15 maja 2020 r. zostały zawieszony terminy na udostępnienie informacji publicznej. Tego rodzaju działania ograniczyły kontrolę społeczną nad organami administracji publicznej, które jednocześnie zyskały dodatkowe uprawnienia związane z trwającą pandemią. Jako przykład można przytoczyć sprawę Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris, które „wystąpiło do Prokuratora Generalnego z pytaniem czy i jakie zostały przedsięwzięte środki i zarządzenia mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego zarówno pracownikom prokuratur, jak i prokuratorom, a przede wszystkim uczestnikom postępowań. (...) Prokuratura Krajowa w piśmie skierowanym do Stowarzyszenia wskazała, że ze względu na wprowadzony stan epidemii, nie jest możliwe rozpoznanie tego wniosku i udzielenie informacji w ciągu 14 dni”<sup>354</sup>. Przedmiotowa regulacja miała zatem negatywny wpływ dla ochrony interesy

---

<sup>350</sup> Wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K11/94).

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Ibidem.

<sup>353</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.

<sup>354</sup> P. Rojek-Socha, *Radcy prawni chcą "przywrócenia" terminu na informację publiczną*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zawieszenie-terminu-w-zakresie-wniosku-o-dostep-do-informacji,499541.html>, [16.04.2020].

publicznego, a brak stosownych informacji wywołał skutek przeciwny do celów ustawy. Podobne stanowisko zajął również Rzecznik Praw Obywatelskich, który uznał, że „bieg terminu na udzielenie informacji publicznej nie powinien (...) być uzależniony od stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID”<sup>355</sup>. Dodatkowo „ograniczenie prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów może być (...) podyktowane warunkami lokalowymi i technicznymi”<sup>356</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że osoby zainteresowane powinny mieć dostęp do materiałów, które pozwolą im określić przebieg posiedzenia.

Ostatni ustęp art. 61 stanowi, że „tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2 określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Zastanawiające jest wymienienie spośród wszystkich kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów dwóch organów ustawodawczych. Zdaniem autora wynika to z chęci podkreślenia przez ustrojodawcę konieczności zapewnienia przestrzegania zasady jawności w procesie stanowienia powszechnie obowiązującego prawa.

Tematyka dostępu do informacji jest również podejmowana w innych częściach konstytucji. Przykładowo Art. 51 dotyczy prawa ochrony danych osobowych, a zawarty w nim ust. 3 porusza kwestię autonomii informacyjnej jednostki zapewniając każdej osobie dostęp do informacji zawartych w dokumentach oraz bazach danych, które jej dotyczą. Ponadto ust. 4 przywoływanego artykułu zapewnia „prawo do żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą”, która określa sposób ich gromadzenia. Art. 54 zawiera zasadę, która „zapewnia (...) wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. A przywoływany wcześniej Art. 74 podkreśla prawa obywateli do uzyskiwania informacji o środowisku. Przedmiotowe regulacje nie będą miały jednak istotnego znaczenia dla niniejszej rozprawy. Ponadto Marek Chmaj podkreśla, że „prawo do informacji należy postrzegać też (...) na tle zasad naczelných Konstytucji, takich jak zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada

---

<sup>355</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do MSWiA ws. dostępu do informacji publicznej z dnia 15.04.2020 r.

<sup>356</sup> J. Pyłko, *Prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Ciżyńska et al., *Prawo konstytucyjne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s.111.

zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1), zasada podziału władzy (art. 10) oraz zasada wolności prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14)<sup>357</sup>.

Warto również pamiętać, że co prawda z art. 8 ust. 2 Konstytucji wynika, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, jednakże zawarte w niej regulacje z zakresu prawa do informacji mają ogólny charakter i wymagają uszczegółowienia. Wpisanie konkretnych rozwiązań do polskiej ustawy zasadniczej znacznie utrudniłoby wprowadzenie jakichkolwiek zmian polegających chociażby na dostosowaniu metod udostępniania informacji do zachodzącego postępu technologicznego. Zawarcie delegacji ustawowej sprawiło, że obywatele mogą mieć zapewniony tryb dostępu, który będzie również adekwatny do ich potrzeb oraz poziomu rozwoju społeczeństwa.

---

<sup>357</sup> M. Chmaj, *Komentarz...*, op. cit., s. 35-36.

## 2.5. Tryby dostępu do informacji publicznej w Polsce

Chcąc skutecznie korzystać ze swoich konstytucyjnych prawa podmiot zainteresowany pozyskaniem dostępu do danej informacji publicznej musi postępować zgodnie z normami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Hubert Izdebski podkreśla, że konkretyzuje ona „, wyrażone w art. 61 Konstytucji RP, ogólne zasady korzystania z prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”<sup>358</sup>. Z kolei Marek Chmaj zaznacza, że „określając wolność obywatelską, ustawodawca nie jest uprawniony do uregulowania wszelkich przejawów aktywności obywateli w danej płaszczyźnie działań (wolności), ale jedynie do zakreślenia ram, których obywatelowi nie wolno przekraczać. W ustalonych granicach obywatele mają zatem nieograniczoną swobodę wyboru co do formy i metod korzystania z przyznanej im wolności”<sup>359</sup>.

Analizując sytuację podmiotu zainteresowanego wydaje się, że można wyróżnić dwie odrębne sytuacje. W pierwszej z nich zainteresowany stara się pozyskać informacje od podmiotu zobowiązanego. W tym przypadku zależy mu na uzyskaniu dostępu do wiedzy zawartej w jednym z dokumentów urzędowych bądź uzyskaniu informacji przetworzonej w postaci opracowania przygotowanego przez ów podmiot. Z kolei drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której zainteresowany pragnie mieć wgląd w przebieg posiedzenia pochodzącego z powszechnych wyborów kolegialnego organu władzy publicznej. Może to oznaczać chęć osobistego uczestniczenia w obradach owego organu, możliwość śledzenia transmisji z jego posiedzenia na żywo lub otrzymania stosownego nagrania po jego zakończeniu, albo otrzymania protokołu podsumowującego jego pracę.

W pierwszym przypadku podmiot korzystający z przysługującego mu prawa do informacji powinien zacząć od odwiedzenia strony internetowej podmiotu zobowiązanego oraz BIP i sprawdzenia czy dana informacja się tam znajduje. Warto również zwrócić uwagę czy owa informacja, jeżeli została tam zamieszczona, jest aktualna bowiem „w praktyce nie istnieje mechanizm kontroli lub nadzoru nad jakością informacji udostępnianej BIP”<sup>360</sup>. Ponadto coraz częstszą praktyką jest zamieszczanie „innych informacji, które nie dotyczą spraw publicznych bądź takich, które odnoszą się wprawdzie do osób piastujących funkcje publiczne, ale mają na celu niedostarczenie

---

<sup>358</sup> H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, [w:] Idem (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001, s. 24.

<sup>359</sup> M. Chmaj, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. VII.

<sup>360</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit., s.37.

informacji publicznej, lecz np. informację wyborczą, reklamową<sup>361</sup>. Tego rodzaju działania polegające na wykorzystywaniu instytucji publicznych do realizacji partykularnych korzyści politycznych lub finansowych należy ocenić negatywnie. Warto natomiast sprawdzić inne zbiory danych, które mogą zawierać potrzebne informacje, chociażby „centralnego repozytorium prowadzonego przez ministra do spraw informatyzacji. W tym zbiorze danych są gromadzone i udostępniane informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i społeczeństwie stanowiące tzw. zasób informacyjny”<sup>362</sup>.

Jeżeli istnieje taka możliwość to warto również sprawdzić, czy poszukiwana przez nas informacja nie została umieszczona w miejscu publicznie dostępnym (np. w siedzibie podmiotu zobowiązanego). Zdaniem Przemysława Szustakiewicza oprócz umieszczenia informacji w Biuletynie lub centralnym repozytorium podmiot zobowiązany ma jeszcze trzecią możliwość – „wyłożenie jej lub wywieszanie w miejscach ogólnie dostępnych bądź też poprzez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych, urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. A więc w takich, do których każdy ma swobodny dostęp”<sup>363</sup>. Przy czym należy podkreślić, że „takim miejscem jest tablica ogłoszeń przed budynkiem, w którym mieści się np. urząd gminy, ale takim miejscem nie jest już tablica w sekretariacie wójta czy burmistrza”<sup>364</sup>. Kiedy również tam nie udało się znaleźć poszukiwanej informacji jedyną drogą, która pozostaje podmiotowi zainteresowanemu jest skorzystanie z trybu wnioskowego. Monika Mucha zaznacza, że ów wniosek może być wyrażony w formie ustnej<sup>365</sup>, natomiast zdaniem autora niniejszej dysertacji w przypadku gdy informacja nie zostanie natychmiastowo udostępniona należałoby złożyć go w formie pisemnej lub elektronicznej, na wypadek gdyby podmiot zobowiązany unikał udostępnienia żądanej informacji. Tożsamy pogląd prezentują Jan Stefanowicz oraz Maciej Wnuk, którzy uważają, że ustny wniosek należy złożyć jedynie kiedy informacje mogą być udostępnione „od ręki”, natomiast w przeciwnym razie należy złożyć wniosek pisemny, szczególnie gdy istnieje

---

<sup>361</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej*, Wrocław 2005, s. 166.

<sup>362</sup> P. Szustakiewicz, op. cit., s. 60.

<sup>363</sup> Ibidem, s. 61.

<sup>364</sup> Ibidem.

<sup>365</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wrocław 2002, s. 145.

podejrzanie, że dana instytucja może mieć opory w dzieleniu się informacją z wnioskodawcą<sup>366</sup>.

Marcin Nagórek stwierdza, że „wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi nawet w pełni być zidentyfikowana, tym bardziej, że nie musi wykazywać ani interesu faktycznego ani prawnego. Z tego względu, brak autoryzowanego podpisu na wniosku o udostępnienie informacji publicznej, jak również danych adresowych wnioskodawcy, co do zasady nie stanowi braku formalnego wniosku”<sup>367</sup>. Wydaje się, że należy określić w nim jedynie jaką informację podmiot zainteresowany chciałby otrzymać, sposób jej otrzymania (przesłanie jej na adres e-mail, wysłanie na adres fizyczny, bądź do skrytki pocztowej czy też umożliwienie osobistego odbioru). Wydaje się również, że należałoby wskazać przepisy prawne, w oparciu o które wnioskodawca ubiega się o udostępnienie informacji, aby podmiot zobowiązany nie miał żadnych wątpliwości co do charakteru złożonego wniosku. Nie jest jednak konieczne jego uzasadnianie (z wyjątkiem kiedy przedmiotem udostępnienia jest informacja przetworzona). Natomiast „w przypadku niedookreślenia żądanej informacji, podmiot zobowiązany do udzielenia takiej informacji powinien zwrócić się o sprecyzowanie wniosku”<sup>368</sup>.

„Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku”<sup>369</sup>, jednakże podmiot zobowiązany w wyjątkowych przypadkach ma prawo wydłużyć przedmiotowy termin do dwóch miesięcy licząc od dnia złożenia wniosku<sup>370</sup>.

W tym czasie konieczne jest udzielenie odpowiedzi, jednakże osoba zainteresowana pozyskaniem informacji zamiast otrzymania informacji, o których udostępnienie wnioskowała, może zostać zobligowana przez podmiot zobowiązany do wykonania dodatkowych czynności. Dzieje się tak, wtedy, gdy:

- złożony wniosek jest niepełny lub nieprecyzyjny, a bez jego uzupełnienia nie jest możliwe zrealizowanie prośby podmiotu. Dzieje się tak głównie

---

<sup>366</sup> J. Stefanowicz, M. Wnuk, *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2005, s.11.

<sup>367</sup> M. Nagórek, *Obowiązek podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej*, [w:] System informacji prawnej LEGALIS, data dodania 21.06.2021.

<sup>368</sup> J. Sobczak, *Niezbędne warunki jakie musi spełnić wniosek o dostęp do informacji publicznej*, „Informacja w administracji publicznej”, nr 1, 2002, s. 60.

<sup>369</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 229.

<sup>370</sup> Art. 13 ustawy o dostępie..., op. cit.



wtedy gdy jego treść została sformułowana w niejasny i mało precyzyjny sposób;

- podmiot zobowiązany nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi by udostępnić informacje w sposób wskazany przez wnioskodawcę. Przykładowo może on wymagać przekazania danych zapisanych na dyskietce komputerowej. W tej sytuacji konieczne jest dokonanie zmiany zakresy sposobu lub formy otrzymania informacji;
- udostępnienie informacji w sposób określony we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów. Może się to wiązać z koniecznością wykonania kopii dużej liczby stron bądź zakupu specjalnych nośników informacji (np. znacznej ilości kaset VHS). W tej sytuacji wnioskodawca może zgodzić się ponieść wymaganą opłatę, wycofać wniosek, zmienić żadaną formę i sposób udostępniania informacji, bądź zaskarżyć wysokość opłaty uprzednio wzywając urząd do usunięcia naruszenia prawa;
- informacja, która stanowi przedmiot wniosku ma charakter informacji przetworzonej. Zatem konieczne jest podjęcie dodatkowych działań mających na celu jej przygotowanie, które zostaną podjęte przez podmiot zobowiązany jedynie wtedy, gdy wnioskodawca wykaże, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jeśli przyjąć za Grzegorzem Sibigą, że „działanie w interesie publicznym to realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci”<sup>371</sup> to konieczne staje się wykazanie, że złożenie wniosku nie ma na celu realizacji indywidualnych interesów tylko jest podyktowane troską o dobro ogółu;
- ostatnią możliwą odpowiedzią jest poinformowanie wnioskodawcy, że żądana informacja znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej. Tym samym konieczne jest ponowne odwiedzenie witryny BIP ponieważ stosowne dane mogły zostać na niej zamieszczone w okresie, w którym wniosek był procedowany.

Może się również okazać, że podmiot zobowiązany potrzebuje więcej czasu na udostępnienie żądanych danych. Przesyła wtedy stosowną informację

---

<sup>371</sup> G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd terytorialny”, nr 5, 2003 s. 5.

do zainteresowanego, który w przypadku uznania jej za nieprzekonującą może uznać, że sprawa nie została załatwiona w terminie. W tej sytuacji może złożyć skargę na bezczynność, a w przypadku kiedy nie została ona przekazana do wojewódzkiego sądu administracyjnego wniosek o wymierzenie grzywny. Wnioskodawca postępuje zatem jakby w ogóle nie otrzymał odpowiedzi na przesłany wniosek.

W pozostałych przypadkach podmiot zainteresowany otrzyma informacje, o które wnioskował lub decyzję o odmowie ich udostępnienia, od której przysługiwać mu będzie odwołanie. Mariusz Kotulski uważa, że „w świetle przeważających w doktrynie i literaturze poglądów postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest szczególnym typem quasi-postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne *sensu stricte*, uregulowane przepisami k.p.a., rozpoczyna się dopiero z chwilą, gdy zaistnieją przesłanki wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź decyzji o umorzeniu postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 omawianej ustawy, a nie z chwilą złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Do tego momentu procedowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej ma charakter czynności materialno-technicznej”<sup>372</sup>. Procedura odwoławcza przebiega zatem w sposób analogiczny jak dla pozostałych spraw administracyjnych.

Michał Zaremba zaznacza, że ustawa nakłada wymóg udzielenia przez podmiot zobowiązany informacji aktualnej i spersonalizowanej. „Pierwsza cecha oznacza, iż przekazane dane winny zawierać aktualną wiedzę organu (...) Z kolei zasada „personalizacji” aktu udzielenia informacji (...) sprowadza się do obowiązku oznaczenia informacji danymi określającymi: podmiot ją udostępniający, tożsamość osoby, która udostępniła informację oraz datę dokonania tej czynności”<sup>373</sup>. Michał Folchołc zauważa natomiast, że „w orzecznictwie wskazuje się, iż ustawodawca nie przewidział odpowiednich środków prawnych służących skutecznej ochronie podmiotów zainteresowanych przed uzyskiwaniem niepełnych lub niewłaściwych informacji publicznych”<sup>374</sup>.

W drugim przypadku kształt procedury determinuje niejako postępowanie zainteresowanego. Aktualnie w polskim porządku prawnym można wyróżnić pięć

---

<sup>372</sup> M. Kotulski, op. cit., s. 6.

<sup>373</sup> M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 86.

<sup>374</sup> M. Folchołc, *Udzielanie informacji publicznej na wniosek*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 65, za: Postanowienie NSA z 2 lipca 2002 r. (sygn. akt II SAB/Lu 10/02).

kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów: Sejm, Senat oraz organy określone w tzw. ustawach samorządowych tj. radę gminy, radę powiatu oraz sejmik wojewódzki. Jeśli zainteresowany pragnie osobiście uczestniczyć w posiedzeniach jednego z ww. ciał to wstęp na stosowne obrady powinien mu zostać zapewniony, chyba że istnieją obiektywne przesłanki natury technicznej (np. brak odpowiedniej liczby miejsc), które mu to uniemożliwiają lub posiedzenie zostało utajnione na mocy odrębnych przepisów prawa. W przypadku Sejmu i Senatu wszystkie posiedzenia o charakterze jawnym są transmitowane przez internetową telewizję sejmową (iTV Sejm), a archiwalne zapisy debat i prac komisji dostępne są na jej stronie internetowej. Ustawodawca podobny obowiązek nałożył również na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, które zostały zobowiązane do transmitowania i utrwalania obrad za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk oraz umieszczenia nagrań w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej jednostki oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty<sup>375</sup>.

Jednocześnie trudno nie zgodzić się z poglądem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, który uznał, że „nagranie posiedzenia sesji rady jest niewątpliwie materiałem odzwierciedlającym przebieg sesji i dokonanych czynności rady, a zatem świadczy o działalności kolegialnego organu”<sup>376</sup>. Z kolei procedura ubiegania się o dostęp do protokołów nie różni się w żaden sposób od pozyskania innych dokumentów publicznych. Obowiązujące przepisy wydają się proste i czytelne, jednak wątpliwości co do ich należytej interpretacji pojawiły się w związku z pandemią koronawirusa i związaną z nią koniecznością odbywania sesji zdalnych. Zdaniem Adama Mikosia „podstawowym problemem związanym z organizacją sesji rady i posiedzeń komisji w trybie zdalnym jest częsty brak możliwości wzięcia w nich udziału przez mieszkańców gminy. (...) ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności możliwe jest jedynie wówczas, gdy nie narusza ono istoty danego prawa – w przypadku prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, za tego typu ograniczenie nadmiernie ingerujące w istotę prawa należałoby uznać uniemożliwienie wzięcia udziału w obradach. Co za tym idzie, by zdalna sesja rady gminy lub posiedzenie komisji mogły zostać uznane

---

<sup>375</sup> Por. art. 20 pkt 1b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.; art. 15 pkt 1 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 15 pkt 1 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).

<sup>376</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r. (sygn.. akt II SAB/Łd 69/14).

za przeprowadzenie w sposób właściwy, konieczne jest umożliwienie wzięcia w nich udziału przez publiczność. Co istotne, do spełnienia tego typu obowiązku nie jest wystarczające samo zapewnienie transmisji i umieszczenie w BIP nagrania z obrad<sup>377</sup>. Należy jednak pamiętać, że podstawą prawną do przeprowadzenia sesji zdalnych oraz korespondencyjnych była ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>378</sup>. Wydaje się zatem, że wyżej wymienione tryby obradowania mają jedynie charakter przejściowy i są podyktowane aktualną sytuacją epidemiologiczną, natomiast trudno uznać, aby były one wykorzystywane po ustaniu pandemii.

Należy również pamiętać, że regulacje związane z dostępem do informacji publicznych zostały również zawarte w innych aktach prawnych normujących chociażby obowiązek publikowania oświadczeń majątkowych osób sprawujących funkcje publiczne, gwarantujących jawność rozpraw sądowych, transparentność zamówień publicznych czy też przejrzystość procesów stanowienia prawa. Nie zmienia to jednak faktu, że spośród wszystkich obowiązujących aktów prawnych największe znaczenia dla jawności życia publicznego ma ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w zamierzeniu jej twórców powinna zapewniać prosty i odformalizowany dostęp do danych publicznych, posiedzeń kolegialnych organów stanowiących pochodzących z wyborów oraz możliwość zapoznania się z wiedzą urzędnika. Przetrwiała ona próbę czasu, ale jej długi okres obowiązywania ujawnił istniejące mankamenty oraz sprawił, że pojawiły się pewne postulaty na rzecz usprawnienia istniejących regulacji.

---

<sup>377</sup> A. Mikoś, *Sesje online- czy gwarantują jawność?*, <https://informacjapubliczna.org/news/sesje-online-czy-gwarantuja-jawnosc/>, 29.03.2021.

<sup>378</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.

## Rozdział III Problem otwartości i przejrzystości administracji publicznej

### 3.1. Koncepcja otwartego rządu jako nowoczesnej forma rządzenia

Prawne regulacje z zakresu dostępu do informacji publicznej stanowią podmiotowe prawa jednostki do uzyskiwania określonych informacji od organów publicznych. Obowiązujące normy prawne wraz ze sposobem ich egzekwowania konstruuja pewien określony model społeczeństwa. Jeżeli istniejące przepisy są nieprecyzyjne i zbyt ogólne to zwiększa się rola judykatury, która wyjaśnia wątpliwości interpretacyjne i uzupełnia istniejące luki. Orzecznictwo sądów i trybunałów, co pokazuje przykład Szwecji, nie jest jednak jedynym, prócz prawa, czynnikiem kształtującym obowiązujący w danym państwie ustrój informacyjny. Ogromną rolę odgrywa także aksjologia podzielana przez społeczeństwo i instytucje publiczne będące dysponentem różnego rodzaju zbiorów informacji.

Podobnie jak pojawienie się kapitalizmu sprawiło, że „polityka zaczęła wychodzić poza obręb murów dworów monarszych i grup, które zajmowały się nią z racji urodzenia” stając się przedmiotem zainteresowania mieszczan<sup>379</sup>, tak na skutek rozwoju mediów i Internetu zarządzanie sprawami publicznymi przestało być wyłączną domeną administracji.

Jak podkreśla Anne Mette Kjær „rządzenie było tradycyjnie utożsamiane z rządem, a zatem ze sprawowaniem władzy przez przywódców politycznych”<sup>380</sup>. Pojawienie się nowoczesnych technik teleinformacyjnych wymusiło znalezienie odpowiedzi na pytanie „czy we współczesnym państwie demokratycznym legitymizacja poczynań konstytucyjnych organów władzy ustawodawczej i rządu przez suwerena powinna ograniczać się do kreowania większości parlamentarnej, a wraz z nią rządu obdarzonego inwestyturą parlamentarną?”<sup>381</sup> czy też powinno się zapewnić suwerenowi większą możliwość ingerencji w proces sprawowania władzy. Analogiczne pytanie można postawić w odniesieniu do władz samorządowych, które znajdują się jeszcze bliżej obywateli niż organy administracji centralnej.

Pewnej odpowiedzi na zadane pytanie udziela powstała w latach 80. XX wieku koncepcja dobrego rządzenia (ang. *good governance*), której celem było określenie

---

<sup>379</sup> E. Młyniec, *Opinia publiczna*, [w:] Jabłoński A. W., Sobkowiak L. (red.), op. cit., s. 167.

<sup>380</sup> A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>381</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit., s. 16.

elementów pozwalających na najbardziej efektywne sprawowanie władzy i podejmowanie decyzji przez administrację publiczną<sup>382</sup>. Mianem tym określa się „przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i środkami finansowymi dla celów sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju, w ramach politycznych, instytucjonalnych oraz środowiskowych, które stoją na straży praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa”<sup>383</sup>. Komisja Europejska zaznacza, że działania z zakresu dobrego rządzenia powinny opierać się na otwartości (aktywnego informowania społeczeństwa o podejmowanych działaniach za pomocą przystępnego języka), partycypacji (włączaniu społeczeństwa w proces projektowania i wdrażania polityk publicznych), rozliczalności (jasnego określania kompetencji oraz odpowiedzialności danej instytucji publicznej), efektywności (skutecznego i terminowanego osiągnięcia postawionych celów) oraz koherencji (podejmowane działania muszą być ze sobą spójne)<sup>384</sup>. Z kolei Hubert Izdebski podkreśla, że związki dobrego rządzenia z koncepcją otwartego rządu (ang. *open government*), gdyż zakłada ona konieczność zapewnienia obywatelom dostępu do informacji publicznej oraz koncepcją reagującego rządu (ang. *responsive government*)<sup>385</sup>, w myśl której organów władzy państwowej nie można sprowadzić jedynie do biernych wykonawców woli politycznych mocodawców.

Zgodnie z teorią responsywnej administracji publicznej organy państwa i samorządu terytorialnego powinny reagować „na zróżnicowane potrzeby społeczności, na rzecz której realizują swoje zadania”<sup>386</sup>. Nie oznacza to jednak powrotu do demokracji bezpośredniej lecz odejście od sytuacji, w której suweren pełni rolę „wielkiego nieobecnego” w zachodzących procesach decyzyjnych<sup>387</sup> ujawniając swoją wolę tylko podczas organizowanych cyklicznie wyborów. Tym samym „współczesne państwo powinno realizować formułę dialogu i współpracy w dochodzeniu do najlepszych

---

<sup>382</sup> E. Szulc-Wałęcka, *Dobre rządzenie*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 52.

<sup>383</sup> A. Makowska, *Idea good governance i jej wpływ na obsługę obywatela w urzędzie*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 596, 2010, s. 369. cyt za: F. Bundschuhrieseneder, *Good governance: characteristics, methods and the Austrian examples*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, no. 24E, 2008, s. 27-28.

<sup>384</sup> European Commission, *White Paper of the European Union on Good Governance*, Brussels 2001, s. 8.

<sup>385</sup> H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, nr 1, 2007, s. 17.

<sup>386</sup> Ł. Małecki-Tepicht, *Zasada responsywnego zarządzania*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), op. cit., s. 246-247.

<sup>387</sup> D. Dudek, *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 359.

rozwiązań prawnych”<sup>388</sup>, angażując nie tylko przedstawiciele władz publicznych ale również wszystkich zainteresowanych. Michał Bernaczyk i Bogusław Banaszak uważają, że działające w ten sposób „państwo, które opiera swe funkcjonowanie na dostępności informacji o swej działalności i na wsparciu obywatelskiej partycypacji, to państwo realizujące koncepcję tzw. otwartego rządu”<sup>389</sup>.

Nie istnieje jedna powszechnie obowiązująca definicja otwartego rządu. Na potrzeby niniejszej pracy zdecydowano się przyjąć ujęcie przedmiotowego zagadnienia zaproponowane przez autorów „Mapy drogowej otwartego rządu w Polsce”, zgodnie z którym jest to „nowy sposób organizacji działań w państwie, który wykorzystuje cyfrowe narzędzia technologiczne i komunikacyjne, aby zwiększyć współdziałanie obywateli w rządzeniu, a także wykorzystać ich wiedzę i zaangażowanie do skuteczniejszego rozwiązywania problemów. W tym celu rząd w dużo większym stopniu dzieli się z obywatelami informacjami i danymi. Działania otwartego rządu charakteryzuje otwartość na współpracę zarówno w relacjach zewnętrznych, jak i wewnętrznych”<sup>390</sup>.

Zdaniem autora niniejszej rozprawy genezy koncepcji otwartego rządu należy doszukiwać się w rekomendacji Ministrów Rady Europy z 1981 r., zgodnie którą „każdy znajdujący się pod władzą państw członkowskich powinien mieć dostęp do informacji posiadanych przez władze publiczne inne niż ciała ustawodawcze i organy władzy sądowniczej”<sup>391</sup>. Wynika z tego, że o ile jawność rozpraw sądowych oraz przejrzysty proces stanowienia prawa i jego promulgacji nie wzbudzały większych kontrowersji, to działalność egzekutywy cechowała się pewną dozą tajemniczości.

W Polsce, zdaniem Michała Bernaczyka i Bogusława Banaszaka zainteresowanie koncepcją rządów odżyło w 2011 roku, kiedy to została ogłoszona Deklaracja Otwartych Rządów<sup>392</sup>. Rok później powstała Koalicja na rzecz Otwartego Rządu<sup>393</sup>, która

---

<sup>388</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit, s. 17.

<sup>389</sup> Ibidem.

<sup>390</sup> J. Hofmokr et al., *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>391</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit, s. 18.

<sup>392</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>393</sup> Składa się ona w całości z organizacji pozarządowych. Obecnie należą do niej: Fundacja im. Stefana Batorego, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie 61, Fundacja e-Państwo, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR, Fundacja Panoptykon, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Frank Bold oraz Polska Grupa Użytkowników Linuxa PLUG (Koalicja na rzecz Otwartego Rządu, <http://otwartyrzad.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rzadu/uczestnicy-czlonkowie/>, [04.02.2021])

podejmuje działania mające na celu zachęcenie polskiego rządu do przystąpienia do Partnerstwa Otwartych Rządów, jednakże pomimo pozytywnej rekomendacji Komitetu Stałego Rady Ministrów Rada Ministrów nigdy nie zajęła wiążącego stanowiska w tej sprawie.

Przywołana wyżej deklaracja stwierdza, że choć „ludzie na całym świecie domagają się w większej otwartości w rządzeniu”<sup>394</sup> to jednak „kraje są na różnych etapach w propagowaniu otwartości w rządzie”<sup>395</sup>. Wymusza to podjęcie działań mających na celu:

- „zwiększenie dostępu do informacji na temat działań rządowych”<sup>396</sup>;
- „wsparcie uczestnictwa w życiu społecznym”<sup>397</sup>;
- „wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w całej administracji”<sup>398</sup>;
- oraz „zwiększenie dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności”<sup>399</sup>;

Pierwsze z nich dotyczy zapewnienia jawności życia publicznego. Organy administracji publicznej nie tylko pomagają obywatelom realizować przysługujące im prawo do informacji, ale również chętnie dzielą się z nimi posiadanymi przez siebie zasobami informacyjnymi. W myśl tej koncepcji administracja publiczna niejako antycypuje możliwość zainteresowania obywateli danym zestawem danych. Możliwość ta powoduje, że instytucja publiczna w ramach prowadzonej polityki informacyjnej decyduje się sama upowszechnić posiadane informacje. Przykładem tego typu działań jest realizowany przez Ministerstwo Cyfryzacji Programu Otwierania Danych Publicznych i powstały w jego ramach serwis Otwarte Dane. Charakteryzując koncepcję otwartego rządu należy podkreślić, że „postulat transparentnego sprawowania władzy wykracza jednak poza niezbędne minimum, jakim jest m.in. prawo dostępu do dokumentów, informacji, ale zakłada również upowszechnienie wiedzy o przebiegu procesu decyzyjnego”<sup>400</sup>. Trudno bowiem oczekiwać od obywatela nieposiadającego

---

<sup>394</sup> Deklaracja Otwartych Rządów, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>, [04.02.2021].

<sup>395</sup> Ibidem.

<sup>396</sup> Ibidem.

<sup>397</sup> Ibidem.

<sup>398</sup> Ibidem.

<sup>399</sup> Ibidem.

<sup>400</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, op. cit, s. 19.



nawet elementarnej wiedzy o mechanizmach działania danej instytucji publicznej, że będzie aktywnie włączał się w realizowane przez nią zadania.

Drugie działania zakładają zachęcanie i wspieranie wszelkich form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Otwartość procesów decyzyjnych wzmacnia zaufanie społeczeństwa do przedstawicieli władz. Polskie prawo dopuszcza co prawda organizację konsultacji społecznych rozumianych jako „zinstytucjonalizowany, umiejscowiony w systemie stanowienia prawa i prowadzony w formule dialogu zainteresowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i grup interesów z organami prawodawczymi proces formułowania stanowisk i propozycji odnośnie do stanowionego prawa oraz wspólnego dochodzenia przez partnerów do odpowiednich rozwiązań prawnych”<sup>401</sup>, lecz wyrażone przez członków społeczności opinie nie mają dla władzy charakteru wiążącego. Często mają również charakter fasadowy i odbywają się w sytuacji kiedy stosowna decyzja została już podjęta. Zdarza się również, że informacja o trwających konsultacjach nie dociera na czas do podmiotów zainteresowanych, termin na wnoszenie ewentualnych uwag i opinii jest nierealistyczny czy też w spotkaniu biorą udział jedynie osoby reprezentujące tylko jedno ze stanowisk, które zwykle jest przychylne dla decydentów<sup>402</sup>. Tego rodzaju praktyki skutecznie zniechęcają do zaangażowania się w życie państwa lub lokalnej społeczności. Ponadto istniejące dysfunkcje sprawiają, że podstawowym elementem dialogu obywatelskiego staje się Rada Działalności Pożytku Publicznego i jej lokalne odpowiedniki<sup>403</sup>. Zdaniem Grzegorza Makowskiego „za pośrednictwem takich platform dialogu obywatele (zwłaszcza skupieni w organizacjach pozarządowych) mieli okazję wpływać na wiele istotnych rozstrzygnięć, wystarczy przywołać choćby prace nad projektem nowej ustawy o fundacjach w latach 2006–2007 czy nad nowelizacją kluczowej dla trzeciego sektora ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku. Funkcjonowanie tych platform (...) niewątpliwie przyczyniło się do większego otwarcia

---

<sup>401</sup> P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 215, za: M. Lewensteina, *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa w Polsce i w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] M. Molęda-Zdziech (red.), *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, „Zeszyty Naukowe Collegium Civitas”, Warszawa 2006, s. 101.

<sup>402</sup> Ponadto przykład projektu ustawy o zniesieniu obowiązku szkolnego dla 6-latków z 2015 roku pokazuje, że wykorzystywanie ścieżki poselskiej pozwala rządowi ominąć konsultacje publiczne w sytuacji, w której problematyka będąca przedmiotem regulacji budzi silne emocje w społeczeństwie. (Głos członków Koalicji na rzecz Otwartego Rządu w sprawie konsultacji rządowych projektów ustaw, <https://publicystyka.ngo.pl/glos-czlonkow-koalicji-na-rzecz-otwartego-rzadu-w-sprawie-konsultacji-rzadowych-projektow-ustaw>, [11.12.2015]).

<sup>403</sup> G. Makowski, *Otwartość procesów decyzyjnych*, [w:] G. Czubek i in., *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa 2013, s. 79.

procesów decyzyjnych, przyniosło również wiele dobrych, konkretnych decyzji. Z drugiej jednak strony, możliwość uczestnictwa w procesach decyzyjnych przez te kanały jest dość ograniczona – zarówno ze względu na zakres merytoryczny decyzji, którymi zajmuje się Rada Działalności Pożytku Publicznego (...), jak i ze względu na to, kto rzeczywiście może lub chce uczestniczyć w podejmowaniu decyzji za pośrednictwem tych gremiów”<sup>404</sup>.

Trzecie z charakteryzowanych działań zakłada zapewnienie należytej obsługi klienta przez pracownika instytucji publicznej. Związane jest z tym nie tylko posiadanie odpowiedniej wiedzy merytorycznej ale przyjazny i uprzejmy stosunek do obywatela. Jolanta Itrich-Drabarek zwraca uwagę, że „wartości etyczne, etyka zawodowa, jak i etos zawodowy funkcjonariusza państwowego we współczesnej Polsce ulegają ewolucji”<sup>405</sup>. Tym samym postępowanie urzędników zmienia się dostosowując do nowych wymagań. Widać to chociażby na przykładzie ewolucji relacji interpersonalnych łączących obywateli i urzędników. Kiedyś przedstawiciele instytucji publicznych traktowali interesariuszy jako petentów, wrogów którzy zakłócają ich codzienną pracę. Dziś są oni postrzegani jako klienci, osoby które finansują działania administracji publicznej i oczekujący w zamian profesjonalnej obsługi i świadczenia należytej jakości usług publicznych. Natomiast w koncepcji otwartego rządu stają się oni partnerami instytucji publicznych w procesie realizowania powierzonych im zadań. Ponadto wysokie standardy etyczne wraz z jawnością życia publicznego, która przejawia się chociażby w obowiązku składania oświadczeń majątkowych, stanowią ważny czynnik przeciwdziałający korupcji.

Ostatnie działania zakładają wykorzystanie nowoczesnych środków teleinformacyjnych w celu zapewnienie efektywniejszego dostępu do danych i lepszej komunikacji z obywatelami. Pandemia koronawirusa, która pojawiła się w 2020 r. pokazała, że w Polsce istniały znaczne rezerwy w procesie informatyzacji usług publicznych. Pogarszająca się sytuacja epidemiologiczna wymusiła niejako konieczność przeniesienia działalności organów publicznych do sfery wirtualnej oraz dopuściła nowe formy kontaktu z obywatelami np. w postaci telekonferencji<sup>406</sup>. Innym przykładem

---

<sup>404</sup> Ibidem, s. 79-80.

<sup>405</sup> J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016, s. 7.

<sup>406</sup> Wykorzystanie nowych technologii wpływa również pozytywnie na efektywność działania administracji publicznej – przykładowo wprowadzenie elektronicznych systemów obiegu dokumentów znacznie poprawiło obieg informacji wewnątrz urzędów, a także skróciło proces rejestracji i dekretacji pism.

zastosowania nowych technologii jest wdrażanie koncepcji inteligentnego miasta, które „wykorzystuje technologie informacyjno-komunikacyjne, w celu zwiększenia interaktywności i wydajności infrastruktury miejskiej i jej komponentów składowych, a także do podniesienia świadomości mieszkańców”<sup>407</sup>, a także włączenie ich w proces decyzyjny np. poprzez umożliwienie oddawania głosów on-line na projekty, które ubiegają się o dofinansowanie w ramach budżetu partycypacyjnego.

Członkowie Koalicji na rzecz Otwartego Rządu uważają, iż „wdrażanie mechanizmów otwartego rządu prowadzi do zwiększenia zaangażowania obywateli w sferę publiczną i procesy decyzyjne, pogłębia interakcje pomiędzy administracją a obywatelami, oraz skutkuje poprawą jakości rządzenia. Oparty na wartościach takich, jak przejrzystość, otwartość, efektywność i dostępność, model ten wzmacnia współpracę i uczestnictwo, czyli fundamenty społeczeństwa obywatelskiego”<sup>408</sup>. Jednakże Joanne Candy i Christian Vergez podkreślają, że „źle zaprojektowane i nieodpowiednie sposoby informowania, konsultacji i aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu polityki mogą podważyć relacje między rządem a obywatelami. Podejmowane przez rządy próby informowania, konsultacji i angażowania obywateli w celu poprawy jakości, wiarygodności i słuszności swoich decyzji, mogą mieć odwrotny efekt, jeżeli obywatele stwierdzą, że ich starania, aby otrzymać informacje, podzielić się opinią lub wziąć aktywny udział w procesie są lekceważone, nie mają wpływu na podejmowane decyzje lub nie ma na nie żadnej reakcji”<sup>409</sup>. Realizacja koncepcji otwartego rządu wymaga zatem nie tylko traktowania obywateli jako źródła wiedzy i nowych rozwiązań, które mogą być wykorzystywane w realizacji zadań stojących przed organami władzy publicznej, ale również traktowanie ich jako partnerów, których głos jest dostrzegany i uwzględniany w zachodzących procesach decyzyjnych.

---

<sup>407</sup> The Committee of Digital and Knowledge-based Cities of UCLG, *Smart Cities Study: International Study on the Situation of ICT, Innovation and Knowledge in Cities*, Bilbao 2012, s. 21.

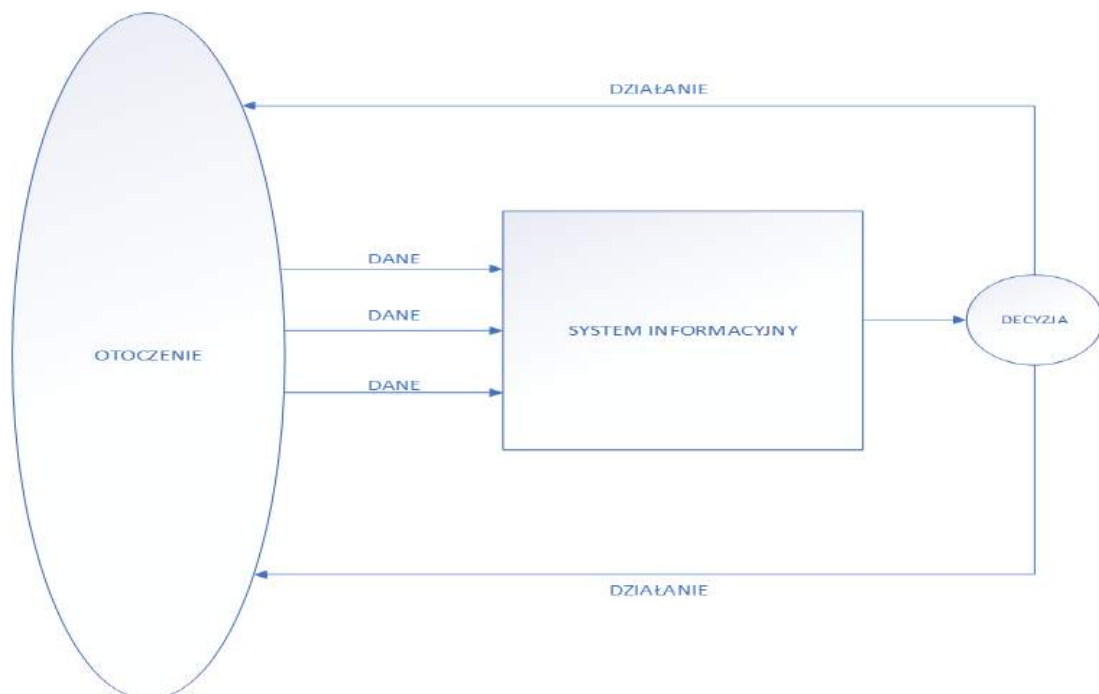
<sup>408</sup> Otwarty rząd w Polsce, <https://centrumcyfrowe.pl/projekty/otwarty-rzad-w-polsce-2/>, [05.02.2021].

<sup>409</sup> J. Candy, Ch. Vergez, *Informowanie, konsultacje i udział społeczeństwa w tworzeniu polityki: Budowanie otwartego rządu w państwach członkowskich OECD*, [w:] *Przegląd. Otwarty rząd: promowanie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim*, 2013 s. 11.

### 3.2. Istota, funkcje i zadania administracji publicznej w zakresie udostępniania informacji publicznej

Realizacja koncepcji otwartego rządu zakłada, że organy administracji publicznej, które są największymi dysponentami informacji publicznej w państwie, dzielą się z obywatelami posiadaną wiedzą. W ujęciu systemowym obywatele stają się dla organów administracji publicznej jednym ze źródeł danych, które następnie są przetwarzane w danej instytucji w celu wykorzystania ich w bieżącej działalności oraz podczas podejmowania decyzji przez decydentów politycznych. Cały proces ukazuje poniższy schemat.

**Rysunek 4.** Rola systemu informacyjnego w procesie decyzyjnym w ujęciu systemowym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie F. Ryszka., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984, s. 367.

Niniejsze ujęcie stanowi adaptację koncepcji Davida Eastona, gdyż znaczna część uwagi koncentruje się na relacjach systemu z jego otoczeniem w celu zachowania stabilności całego układu<sup>410</sup>, natomiast nie koncentruje się nad działaniami przebiegającymi wewnątrz państwa co charakteryzuje model analizy systemowej decyzji z zakresu polityki zagranicznej stworzony przez Karola Deutscha<sup>411</sup>. Pokazuje ono, że obieg danych ma uporządkowany, zorganizowany charakter, co zdaniem Franciszka Ryszki

<sup>410</sup> Zob. D. Easton, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953.

<sup>411</sup> K. W. Deutsch, op. cit., s. 261.

stanowi istotę pojęcia „systemu”<sup>412</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że powyższy schemat może przedstawiać zarówno proces, w którym obywatel nie posiada absolutnie żadnych informacji o działaniach zachodzących w ramach systemu informacyjnego (tzw. model czarnej skrzynki) albo mieć o nim pełną wiedzę (tzw. model białej skrzynki)<sup>413</sup>. W przypadku otwartej administracji cały proces gromadzenia, przetwarzania oraz dalszego udostępniania informacji jest transparentny, natomiast w organizacjach, w których dominuje kultura tajności jawne będą tylko ostateczne decyzje podejmowane przez decydentów politycznych.

Należy również podkreślić, że organy władzy publicznej mogą pozyskiwać owe informacje w sposób jawny – prowadząc własną działalność analityczno-badawczą lub otrzymując stosowne dane w oparciu o przepisy obowiązującego prawa (np. pozyskując informacje o dochodach mieszkańców ze składanych corocznie deklaracji podatkowych), jak również w sposób całkowicie niejawnym inwigilując swoich obywateli. Z danych CitizenLab wynika, że Polscy obywatele od 2017 roku są śledzeni z wykorzystaniem oprogramowania *Pegasus*<sup>414</sup>. Zakupiony przez Centralne Biuro Antykorupcyjne system jest jednym z najnowocześniejszych na świecie narzędzi służących do śledzenia osób prywatnych. „Obsługujący go ludzie są w stanie włamać się na dowolny smartfon, w dowolnej sieci i z dowolnymi zabezpieczeniami. Już po kilku sekundach można pobrać dowolne dane z telefonu. System czyta SMS-y, maile, może nas podsłuchiwać przez mikrofon czy kamerę. Do tego, gdy program rozpozna, że zaczynamy szukać śladów jego obecności, natychmiast sam się usuwa z naszego urządzenia”<sup>415</sup>. Przedmiotowy sposób pozyskiwania informacji powinien jednak stanowić wyjątek dopuszczalny tylko w sytuacjach precyzyjnie określonych w przepisach obowiązującego prawa oraz podlegać odpowiedniej kontroli.

Instytucje publiczne gromadzą i przechowują ogromnie ilości danych. Sprawia to, że obywatel wchodzący z nimi w interakcje znajduje się na stosunkowo gorszej pozycji. Jednakże, nie wynika ona z braku specjalistycznej wiedzy czy też nieprzychylnego

---

<sup>412</sup> F. Ryszka., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984, s. 360.

<sup>413</sup> M. E. Khan, F. Khan, *A Comparative Study of White Box, Black Box and Grey Box Testing Techniques*, „International Journal of Advanced Computer Science and Applications”, vol. 3, no. 6, 2012, s. 12.

<sup>414</sup> S. Czubkowska, *Czy na pewno doszło do inwigilacji Pegasusem? „Jesteśmy pewni wyników” – zapewnia ekspert Citizen Lab*, <https://spidersweb.pl/plus/2022/01/pegasus-w-polsce-citizen-lab-inwigilacja-brejza-giertych-wrzosek>, [04.02.2022].

<sup>415</sup> *System Pegasus w Polsce? Polityk PiS: Uczciw obywatele mogą być spokojni*, <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/606274,cba-pegasus-inwigilacja-aktywny-.html>, [04.09.2019].

nastawienia urzędników (którzy w teorii powinni służyć mu wsparciem i pomocą, jednak niezbyt chętnie przyznają się do swoich potknięć i błędów) lecz zjawiska zwanego asymetrią informacji. W ekonomii pojęcie to oznacza sytuację, w której jedna ze stron biorąca udział w procesie transakcji posiada większą ilość informacji niż druga<sup>416</sup>. Zdaniem Aliny Daniłowskiej „zjawisko to polega na niejednakowym rozkładzie informacji (...) [przez co – przyp. M. Sz.] strona posiadająca przewagę informacyjną może ją wykorzystać dla podniesienia swoich korzyści kosztem strony gorzej poinformowanej”<sup>417</sup>.

Odnosząc relacje obywatele – organy administracji publicznej do modelu pryncypał-agent okazuje się, że instytucje publiczne mogą dysponować informacjami, o których istnieniu obywatele nie mają żadnego pojęcia<sup>418</sup>. Nie będą one zatem stanowiły przedmiotu wniosku o dostęp do informacji publicznej, za to mogą być wykorzystywane przez urzędników w ich codziennej pracy na rzecz dobra wspólnego. Pojawia się również ryzyko nadużycia kiedy pryncypał nie jest w stanie skutecznie kontrolować swojego agenta<sup>419</sup>. Tym samym pracownik organu może wykorzystywać dostęp do informacji do swoich partykularnych korzyści lub w celu realizacji interesów swoich przełożonych. Przykładowo posiadając wiedzę o przebiegu przyszłej inwestycji drogowej dysponuje on możliwością zakupu określonych gruntów, których wartość może znacząco wzrosnąć po ujawnieniu przebiegu przyszłej trasy. Ponadto urzędnicy mogą ukrywać swoje zamierzenia, działania, a także informacje przed osobą, która nie będzie posiadała dostatecznej wiedzy o funkcjonowaniu ich instytucji<sup>420</sup>.

Instytucje publiczne przetwarzają pozyskane i zgromadzone informacje wykorzystując je do realizacji zadań publicznych znajdujących się w obszarze ich kompetencji. Zdaniem Anneke Zuiderwijk, Keith Jeffret oraz Marjin Jansse podmioty publiczne nie tylko wytwarzają informacje, ale również dokonują jej kwalifikacji (określając ją jako jawną bądź nadając jej odpowiednią klauzulę tajności), wybierają kanał jej udostępnienia, tworzą warunki do dalszego jej wykorzystywania (np. umieszczając ją w postaci edytowalnego pliku) oraz, jeżeli realizują koncepcję

---

<sup>416</sup> D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2007, s.345.

<sup>417</sup> A. Daniłowska, *Asymetria informacyjna i jej przewyższanie na rynku kredytów rolniczych*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, seria G, tom 95, z. 3/4, 2008, s. 39.

<sup>418</sup> T. Bernat, K. Hawran, J. Kowalik, *Asymetria informacji w modelu pryncypał-agent – wyniki badań eksperymentalnych*, „Przedsiębiorstwo i region”, nr 8, 2016, s. 70.

<sup>419</sup> M. Czaplewski, *Asymetria informacji w handlu elektronicznym*, „Ekonomista” nr 5, 2016, s. 730.

<sup>420</sup> T. Bernat, K. Hawran, J. Kowalik, op. cit., s. 69.

otwartego rządu, otrzymują od obywateli informację zwrotną, która może zostać wykorzystana w procesie kreowania i realizowania polityk publicznych<sup>421</sup>.

Organy administracyjne tworzą własne systemy informacyjne rozumiane jako „układy przetwarzające i kanały informacyjne”<sup>422</sup>. Zdaniem autora niniejszej rozprawy owe układy, w szerokim rozumieniu, składają się z urzędników posiadających specjalistyczną wiedzę (nadawców i odbiorców informacji), instytucjonalnych zasobów informacyjnych (zbiorów danych, które dany podmiot posiada), procedur (np. z zakresu udostępniania informacji czy też ich archiwizowania) oraz infrastruktury technicznej składającej się ze sprzętu komputerowego i sieci telekomunikacyjnej (np. intranetu). Natomiast kanały można podzielić na tradycyjne (np. wysłanie pisma pocztą czy też wywieszenie komunikatu na tablicy informacyjnej) oraz elektroniczne (przykładowo zamieszczenie określonych wiadomości na stronie internetowej urzędu).

Oprócz funkcji pozyskiwania, gromadzenia i przechowywania oraz przetwarzania informacji podczas pracy urzędników instytucje publicznej przekazują dalej określone komunikaty oraz udostępniają efekty swojej pracy realizując swoistą polityką informacyjną. Zdaniem Marty Jas-Koziarkiewicz stanowi ona „zbiór świadomych i celowych decyzji politycznych pomiotów ją realizujących, które określają cele, dzielą kompetencje, wskazują narzędzia i kanały wykorzystywane w procesie informowania i komunikacji instytucji (...) z obywatelami (...) innymi podmiotami, a także w ramach tej organizacji”<sup>423</sup>. Z kolei Monika Mucha podkreśla, że działalność instytucji publicznych „jest jawna, gdy prawo do poinformowania jest zasadą, tajemnica zaś wyjątkiem (...) Respektowanie tej zasady powoduje z jednej strony obowiązek (...) organów [administracji publicznej – przyp. M. Sz.] do ujawnienia informacji, komunikowania, rozpowszechniania, dostępu do dokumentów, wiadomości, wszelkiego rodzaju informacji w granicach prawa, a z drugiej – prawo jednostki do domagania się od administracji dostępu do nich. Jawność zatem jest warunkiem urzeczywistnienia prawa do informacji”<sup>424</sup>.

---

<sup>421</sup> A. Zuiderwijk, K. Jeffery, M. Jansse, *The potential of metadata for linked open data and its value for users and publishers*, „eJournal of eDemocracy and Open Government”, nr 2(4), 2012, s. 223.

<sup>422</sup> M. Kuraś, *System informacyjny a system informatyczny - co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 70, 2009, s. 63, za: Z. Gackowski, *Projektowanie systemów informacyjnych zarządzania*, Warszawa 1974.

<sup>423</sup> M. Jas-Koziarkiewicz, *Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (36), 2015, s. 27.

<sup>424</sup> M. Mucha, op. cit., s. 11.

Instytucje publiczne realizując pewną określoną politykę informacyjną dzielą się ze społeczeństwem posiadaną wiedzę zwiększając jego świadomość, kształtując określone postawy, informując o realizowanych działaniach czy też budując swój pozytywny wizerunek. Skala owych aktywności jest jednak niezwykle zróżnicowana. Część instytucji ogranicza się jedynie do niezbędnego minimum, który nierzadko polega na prowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej, którego funkcje pełni oficjalna strona internetowa instytucji. Natomiast inne stosują podejście proaktywne wyjaśniając podejmowane aktywności i uzasadniając konieczność ich podjęcia. Warto zaznaczyć, że ów proces powinien mieć charakter czysto informacyjny a nie propagandowy. Wynika to „z faktu, iż wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli – uznać trzeba, iż dobro wspólne obywateli jest podstawowym celem działania administracji, realizowanym w interesie publicznym”<sup>425</sup>, natomiast tym celem nie jest promowanie decydentów politycznych. Dlatego negatywnie należy ocenić zjawisko, w którym oficjalne kanały informacyjne organów administracyjnych stają się narzędziem promocji piastunów.

Polityka informacyjna instytucji publicznych nie może być jednak realizowana w sposób całkowicie dowolny ponieważ przepisy prawa nakładają na nie różnego rodzaju obowiązki informacyjne. Zdaniem Moniki Muchy możemy mówić o czynnym obowiązku informowania obywatela przez administrację publiczną „wtedy gdy inicjatywa, pierwszy krok w celu zapewnienia dostępu obywateli do informacji leży po stronie” instytucji<sup>426</sup> (np. zapewnienie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów czy też treści promulgowanych aktów prawnych) oraz biernym obowiązku informowania, który zakłada, że podmiot zewnętrzny (obywatel, prasa itd.) zwraca się z prośbą o udostępnienie określonych informacji a dany podmiot podejmuje działania mające na celu zniesie istniejących ograniczeń i przekazanie żądanych informacji jeśli nie zachodzą przesłanki, które ograniczałyby do nich dostęp<sup>427</sup>. Oba wymienione działania wynikają bezpośrednio z przepisów obowiązującego prawa, jednakże zdaniem autora niniejszej rozprawy powyższą typologię należy uzupełnić o jeszcze jedną kategorię – dobrowolnych działań informacyjnych realizowanych przez instytucje publiczne

---

<sup>425</sup> J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadanie publiczne”*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXXI, Wrocław, 2005, s. 66.

<sup>426</sup> M. Mucha, op. cit., s. 142-143.

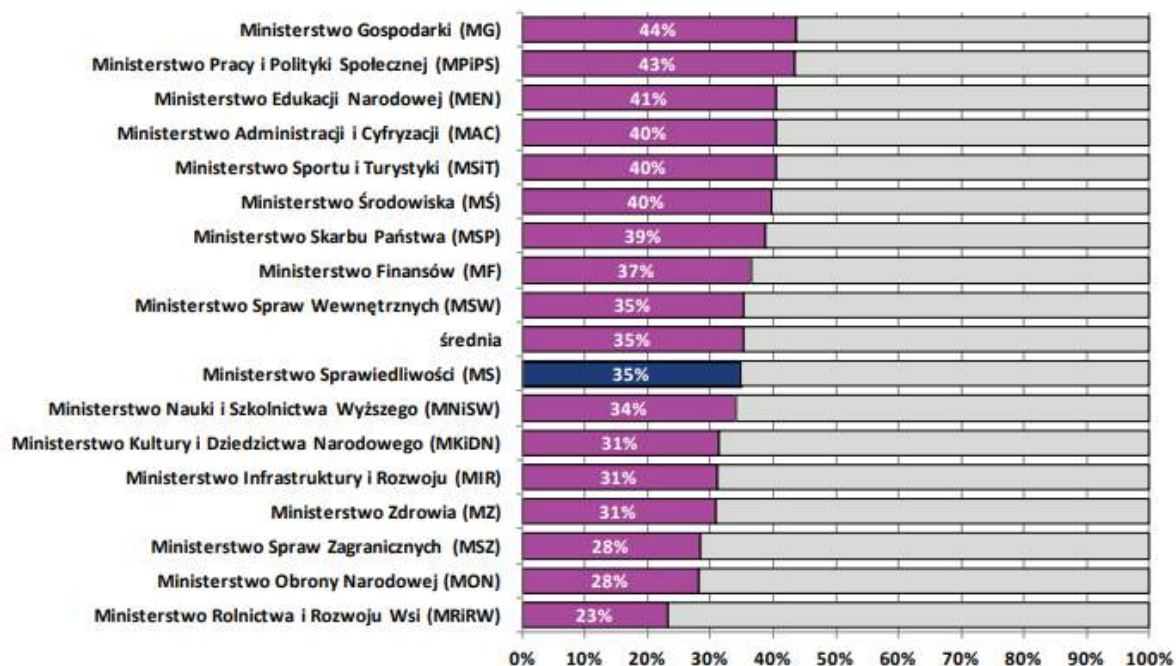
<sup>427</sup> Ibidem, s. 193-195.



w ramach działalności społeczno-organizatorskich. Ich celem jest zwiększenie wiedzy obywateli i osiągnięcie pewnego zakładanego celu ważnego dla danej zbiorowości. Jako przykład można przytoczyć realizowaną w podwarszawskich gminach kampanię informacyjną pn. „Płać podatki tam gdzie mieszkasz”, której celem jest zachęcanie mieszkańców do przekazywania części swojego podatku w miejscu swojego aktualnego zamieszkania a nie zameldowania. Ma ona na celu pokazanie, że jednostki samorządu terytorialnego dysponując większymi środkami są w stanie bardziej efektywnie zaspokajać potrzeby lokalnych społeczności.

Należy postawić jednak pytanie czy w polskich urządach dominuje kultura tajności, w której urzędnicy nie chcą dzielić się posiadaną wiedzą i informacjami w celu ograniczenia funkcji kontrolnej obywateli czy też dominuje w nich kultura jawności zakładająca jak największą transparentność w celu pokazania rzetelności działań podejmowanych przez instytucję, która nie ma nic do ukrycia. W 2015 roku Grzegorz Makowski dokonał oceny poszczególnych ministerstw ze względu na łatwość dostępu do informacji publicznej, otwartość procesów decyzyjnych oraz zdolność do przeciwdziałania korupcji. Uśrednione wyniki dla wszystkich trzech wyżej wymienionych obszarów zaprezentowano na poniższym wykresie.

**Wykres 4.** Ranking otwartości rządu



**Źródło:** G. Czubek et al., Obywatelska kontrola otwartości rządu. Raport z Monitoringu, Warszawa 2015, s. 9.

Z przytoczonych danych wynika, że szczególnie ministerstwa niezbyt chętnie dzielą się posiadaną wiedzą z obywatelami. Jako główne przyczyny niskiego wyniku Grzegorz Makowski wskazuje „brak szkoleń dotyczących konsultacji i komunikowania się z obywatelami oraz dość ubogie wytyczne prowadzenia konsultacji publicznych”<sup>428</sup> oraz „brak informacji o tym „jak korzystać z prawa do informacji”<sup>429</sup>. Ponadto zdaniem Grzegorza Sibigi „od 2001 r. stale zwiększa się liczbę ograniczeń dostępności informacji w ustawach szczególnych, co jednak nie jest procesem skoordynowanym, najczęściej wynika z potrzeb chwili i nie podlega analizie z punktu widzenia zawężenia zasady jawności. Prawodawca używa różnych metod utajniania, tylko w niektórych przypadkach wprowadzając tajemnice nazwane, ponieważ oprócz tego stosuje wybiegi polegające na stwierdzeniu w przepisie, że określony dokument lub informacja nie stanowią informacji publicznej lub też na ograniczeniu katalogu osób uprawnionych do pozyskania informacji, nie używając przy tym w przepisie zwrotu tajemnica”<sup>430</sup>. Jako przykład regulacji ograniczających dostęp do informacji publicznej można wskazać ustawę o służbie więziennej, która zawiera przepis uniemożliwiający dostęp do danych dotyczących pracowników służby więziennej pomimo faktu, że są oni traktowani jako funkcjonariusze publiczni<sup>431</sup> czy też próba wprowadzenia ustawą o służbie zagranicznej tajemnicy dyplomatycznej<sup>432</sup>. Tego rodzaju praktyki należy ocenić negatywnie.

O istnieniu kultury tajności świadczy również działalność innych instytucji publicznych. Przykładowo Narodowe Centrum Badań i Rozwoju objęło projekty dofinansowane w ramach Programu INNOTECH tajemnicą przedsiębiorstwa<sup>433</sup> a Polski Fundusz Rozwoju stworzył niejawną czarną listę przedsiębiorców, którzy nie mogą korzystać z tarczy finansowej<sup>434</sup>.

Nie można również zapominać, że głównym celem i zadaniem administracji publicznej jest służba na rzecz całego społeczeństwa, efektywne oraz ekonomiczne

---

<sup>428</sup> G. Makowski, *Najważniejsze ustalenia i rekomendacje* [w:] G. Czubek et al., op cit., s. 9.

<sup>429</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>430</sup> G. Sibiga, *Jawność – tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy”, nr 2, 2019, s. 107-108.

<sup>431</sup> Art. 24b ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2470, z późn. zm.). Przedmiotowa kwestia została również poruszona podczas wywiadu kwestionariuszowego (Kwestionariusz YS).

<sup>432</sup> Art. 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1076, z późn. zm.).

<sup>433</sup> Stosowana klauzula została umieszczana na oświadczeniu stanowiącym część dokumentacji składanej przez podmioty biorące udział w konkursie.

<sup>434</sup> L. Kostrzewski, *Rząd ma czarną listę firm, którym nie chce dać pomocy z "tarczy". I nie podaje dlaczego*, <https://wyborcza.biz/biznes/7,147584,26832874,rzad-ma-czarna-liste-firm-ktorym-nie-chce-dac-pomocy-z-tarczy.html>, [27.02.2021].

świadczenie usług publicznych wszystkim obywatelom oraz realizacja idei dobra wspólnego. Podmioty publiczne powinny chętnie dzielić się posiadanymi informacjami z obywatelami legitymizując podejmowane przez siebie działania oraz uzasadniając potrzebę dalszego funkcjonowania. Instytucje państwowe, rządowe czy też samorządowe nie mogą działać w atmosferze strachu przed klientami – obywatelami, traktując ich jako źródło domniemanego zagrożenia. Podobnie nie powinni się bać możliwości, które stwarzają przed nimi nowoczesne systemy teleinformacyjne, które są w stanie znacznie ulepszyć proces wymiany informacji zachodzący pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi, w tym przede wszystkim obywatelami.

### 3.3. Informatyzacja administracji publicznej a dostęp do informacji publicznej

Rewolucja informacyjna wywarła również wpływ na organy administracji publicznej. Z jednej strony wywarła ona wpływ na samych urzędników, którzy aby móc swobodnie korzystać z nowych narzędzi informatycznych musieli podnieść swoje umiejętności techniczne<sup>435</sup>. Z drugiej nowe technologie zmieniły sposób komunikacji z obywatelami<sup>436</sup>, która coraz częściej odbywa się za pośrednictwem Internetu. Innymi słowy wykorzystanie technik teleinformatycznych w urzędach wynikało z dostosowania się organów publicznych do zmian zachodzących w otoczeniu, a jednym z głównych celów informatyzacji, jak podkreśla Agnieszka Budziewicz-Guźlecka, było włączenie administracji w budowę społeczeństwa informacyjnego<sup>437</sup>.

Decydenci dostrzegli możliwości związane z wykorzystaniem rozwiązań teleinformatycznych w administracji, co umożliwiłoby „dostarczenie obywatelom usług i informacji publicznych przy udziale nowych technologii”<sup>438</sup>. W 2000 r. administracja publiczna została ujęta w planie rozwoju społeczeństwa informacyjnego<sup>439</sup>. Rok później Rada Ministrów, pod wpływem działań Unii Europejskiej mających na celu wdrożenie eEurope+ w krajach kandydujących, przyjęła plan działań „ePolska”, który miał przeciwdziałać powstaniu luki technologicznej pomiędzy Polską a państwami członkowskimi UE<sup>440</sup>. Stosunkowo szybko, co podkreślił Przemysław Polański, polski ustawodawca wprowadził odpowiednie regulacje prawne przyjmując ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>441</sup>, która wyznaczyła ramy dla procesu informatyzacji państwa.

Niestety samo pojęcie elektronicznej administracji (ang. *e-government*) nie zostało w dostateczny sposób określone. Zdaniem Natalii Mańkowskiej „wąskie ujęcie tego terminu wskazuje, że ideą e-administracji jest świadczenie usług publicznych przez

---

<sup>435</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 51-52.

<sup>436</sup> Z. Stempnakowski, *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>437</sup> A. Budziewicz-Guźlecka, *Rozwój usług e-government w Polsce*, <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Budziewicz-Guzlecka.pdf> [05.04.2019], s. 4.

<sup>438</sup> A. Kaczmarek-Słowińska, *Stan e-government w Polsce*, „E-mentor”, nr 5 (7), grudzień 2004, s. 60.

<sup>439</sup> *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu 28 listopada 2000r., Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, Warszawa 2000, s. 29–34.

<sup>440</sup> *ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 września 2001, [kbn.icm.edu.pl/cele/epolska/epolska.html](http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska/epolska.html), [15.10.2014].

<sup>441</sup> Dz.U. z 2003 r. poz. 57.

Internet. W literaturze przedmiotu wskazuje się także szerszą definicję tego pojęcia, gdzie e-administracja to zastosowanie ICT [technik informacyjno-komunikacyjnych – przyp. M. Sz.] (...) w działalności organów publicznych<sup>442</sup>. Biorąc pod uwagę charakter niniejszej pracy wydawać by się mogło, że pierwsze ujęcie wydaje się wystarczające, bowiem pozyskiwanie informacji publicznych odbywa się w dużym stopniu właśnie za pośrednictwem Internetu. Jest to jednak mylne, gdyż wdrożenie rozwiązań informacyjno-telekomunikacyjnych w danym urzędzie wpływa na cały proces udostępniania informacji. Przykładowo informatyzacja polegająca na wdrożeniu zintegrowanego systemu komputerowego sprawi, że informacja, która kiedyś zostałaby uznana za informację przetworzoną stanie się informacją prostą, bowiem jej wytworzenie nie będzie nadmiernie absorbować pracowników danej instytucji, a najbardziej mozolną część pracy wykona program komputerowy. Dlatego autor niniejszej rozprawy zdecydował się na przyjęcie drugiego ujęcia.

Rozwój elektronicznej administracji odbywa w trzech wymiarach. Po pierwsze oddziałuje na relacje klient urzędu – urząd, zapewniając nowe kanały możliwej komunikacji. Po drugie wpływa na organizację urzędu i działania jego pracowników (np. poprzez elektroniczne systemy obiegu dokumentów). Po trzecie ułatwia wymianę informacji między urzędami.

Pierwszy wymiar opiera się na wdrażaniu idei e-urzędu, który umożliwia korzystanie z usług świadczonych przez administrację publiczną bez konieczności osobistego stawiennictwa w danym urzędzie<sup>443</sup>. Zdaniem Zenona Bińka oraz Marleny Grelewskiej wirtualizacja usług publicznych może odbywać się na czterech poziomach zaawansowania:

- informacyjnym,
- komunikacyjnym
- interakcyjnym
- oraz transakcyjnym<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> N. Mańkowska, *E-administracja a zdolność konkurencyjna gospodarki*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 246, Wrocław 2012, s. 241.

<sup>443</sup> Z. Biniak, M. Grelewska, *Korzystanie z e-usług w urzędach administracji publicznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012, s. 25.

<sup>444</sup> Ibidem, s. 26.

Wszystkie wymienione poziomy różnią się stopniem zaawansowania technologicznego oraz kosztami wynikającymi z konieczności wdrożenia danego rozwiązania (koszty stworzenia lub zakupu odpowiedniego oprogramowania, rozbudowy infrastruktury informatycznej, szkoleń personelu itd.).

Najniższym poziomem zaawansowania jest informowanie pasywne za pośrednictwem prowadzonej przez dany organ strony internetowej. Ocena wyglądu witryny oraz jej funkcjonalności, podobnie jak kwestia jakości zawartych na niej informacji, są pojęciami subiektywnymi, które uzależnione są od potrzeb i oczekiwań odbiorców<sup>445</sup>. Zdaniem Katarzyny Wójcik „strona internetowa powinna być nie tylko atrakcyjna wizualnie, ale przede wszystkim użyteczna. Dlatego internauta musi znaleźć na niej wskazówki, które pomogą mu w kontakcie z administracją”<sup>446</sup>. Ponadto zawarte na niej informacje powinny być aktualne i wiarygodne. Niedopuszczalna jest sytuacja, z którą autor niniejszej rozprawy spotkał się w 2014 r. kiedy to na stronie internetowej jednego z mazowieckich urzędów pracy oraz w jego Biuletynie Informacji Publicznej widniały nieaktualne dane kontaktowe.

Obecnie, w celu umożliwienia lepszego odnajdowania treści prowadzone są działania mające na celu unifikację wyglądu rządowych stron internetowych. W 2018 roku polskie ministerstwa dołączyły do Portalu Administracji Rządowej GOV.PL, który poprzez ujednoczenie struktury witryn internetowych poszczególnych resortów miał umożliwić obywatelom bardziej intuicyjne odnalezienie informacji. Pamiętając o unifikacji witryn oraz wprowadzeniu mniej hermetycznego języka (co stanowiło realizację idei *plain language*) zapomniano jednak o informacjach archiwalnych, w tym również raportach. W efekcie odnalezienie jakichkolwiek danych czy opracowań przysparza ogromnych trudności ponieważ stosowne pliki są dostępne tylko i wyłącznie z poziomu archiwalnych wersji stron, gdzie najpierw muszą zostać odnalezione.

Ważną kwestią jest również zapewnienie odpowiedniej dostępności stron internetowych podmiotów publicznych, czyli umożliwienie osobom cyfrowo wykluczonym (przede wszystkim seniorom oraz osobom niepełnosprawnym) łatwego zapoznania się ze znajdującymi się na niej zasobami. Przykładowo „publikując materiały

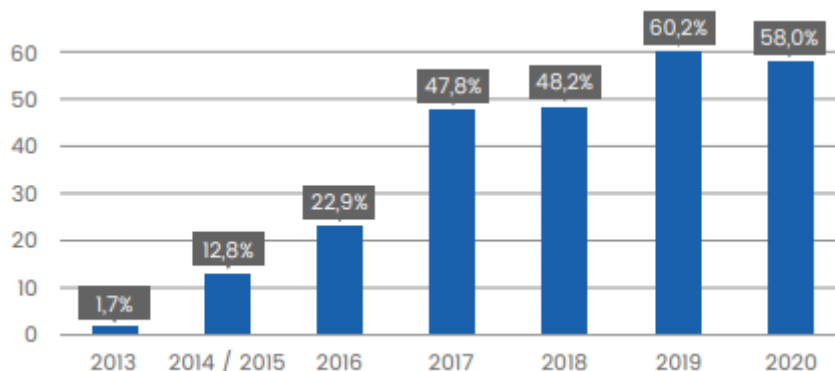
---

<sup>445</sup> B. Hysa, D. Zdonek, *Kryteria oceny jakości stron internetowych szpitali publicznych*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 35, 2014, s. 166.

<sup>446</sup> K. Wójcik, *Witryna internetowa oprócz danych kontaktowych powinna zawierać wskazówki, jakie sprawy i w jaki sposób można załatwić w urzędzie*, <https://www.rp.pl/artukul/1118030-Co-powinna-zawierac-strona-internetowa-urzedu-.html>, [15.06.2014].

audiowizualne, należy zadbać o to, by każdy plik dźwiękowy lub materiał wideo był uzupełniony o napisy pozwalające na zrozumienie przekazu<sup>447</sup>. Z badań przeprowadzonych przez Fundację Widzialni wynika, że dostępność stron internetowych podmiotów publicznych systematycznie się zwiększa, choć w 2020 r. po raz pierwszy zmalał odsetek dostępności serwisów podmiotów realizujących zadania publiczne.

**Wykres 5.** Dostępność serwisów realizujących zadania publiczne



**Źródło:** P. Marcinkowski, M. Luboń, *Raport Dostępności 2020*, s. 17.

W roku 2013 zaledwie 1,7% serwisów administracji publicznej było dostępnych dla osób niepełnosprawnych, natomiast w roku 2020 kryteria dostępności spełniało, aż 58% witryn<sup>448</sup>. Należy się jednak zastanowić czy ów wzrost nie następuje zbyt powoli. Ponadto może niepokoić spadek dostępności o 2,2%, co może być początkiem odwracającego się trendu<sup>449</sup>.

Ponadto wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne mają obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej – witryny internetowej, na której są udostępniane informacje publiczne wymagane przez polskie prawo<sup>450</sup>. Część organów administracji publicznej prowadzi biuletyny jako odrębne strony internetowe, natomiast część dostosowuje swoje strony internetowe tak, aby pełniły one funkcje biuletynu. Badając politykę informacyjną urzędów działających na szczeblu regionalnym okazało się, że wszystkie urzędy marszałkowski i prawie wszystkie wojewódzkie prowadzą własne Biuletyny Informacji Publicznej. Jedynie Wielkopolski Urząd Wojewódzki zdecydował się na korzystanie ze strony internetowej, która pełni jednocześnie funkcję

<sup>447</sup> Ibidem.

<sup>448</sup> P. Marcinkowski, M. Luboń, *Raport dostępności 2020. Wybrane podmioty realizujące zadania publiczne*, s. 17.

<sup>449</sup> Ibidem.

<sup>450</sup> Biuletyn Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl/>, [05.04.2019].

biuletynu. Warto również dodać, że Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki oraz Świętokrzyski Urząd Wojewódzki prowadzą co prawda odrębne biuletyny, ale są one niedostępne z poziomu stron internetowych wyżej wymienionych instytucji.

Drugi poziom jest bardziej zaawansowany ponieważ wymaga on udziału urzędnika, który musi być wyposażony w odpowiedni sprzęt. Opiera się on na komunikacji asynchronicznej, której przykładem jest wymiana informacji za pośrednictwem poczty elektronicznej. Według szacunków, aż 98% internautów posiada skrzynki e-mailowe<sup>451</sup> – tym samym można przypuszczać, że poczta elektroniczna stanowi najpopularniejszy kanał komunikacji z organami administracji publicznej.

Kolejnym popularnym kanałem wykorzystywanym przez organy administracji publicznej do komunikacji z obywatelami są tak zwane media społecznościowe<sup>452</sup>, czyli aplikacje umożliwiające tworzenie, a przede wszystkim wymianę treści pomiędzy użytkownikami<sup>453</sup>. Z danych Internet World Stats wynika, iż w 2016 roku z samego Facebooka korzystało aż 14 mln Polaków<sup>454</sup>. Zdaniem autora niniejszej pracy należy przyjąć, że wykorzystanie mediów społecznościowych przez organy publiczne stanowi przykład tzw. efektu zewnętrznego<sup>455</sup>. „Najogólniej mówiąc, efekty zewnętrzne pojawiają się wtedy, gdy jeden uczestnik rynku informacyjnego wpływa na zachowanie innego (...), np. osoba posiadająca telefon komórkowy „wymusza” na innych korzystanie z telefonu komórkowego”<sup>456</sup>. Coraz większa liczba Polaków korzystających z mediów społecznościowych sprawiła, że instytucje publiczne również zaczęły tworzyć swoje oficjalne profile na Facebooku, Instagramie, Twitterze i w innych popularnych serwisach, aby móc za ich pośrednictwem udostępniać informacje dotyczące realizowanej działalności oraz prowadzić dialog z innymi użytkownikami. Innymi słowy media społecznościowe stały się kolejnym narzędziem służącym do realizacji polityki

---

<sup>451</sup> A. Szewczyk, *Popularność form komunikacji internetowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 27 (643), 2011, s. 174-176.

<sup>452</sup> Zob. K. Polańska, *Serwisy społecznościowe jako nowy kanał dostępowy do informacji publicznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012, s. 251-261; A. Szymkowiak, A. Scheibe, *Komunikacja samorządu terytorialnego ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów społecznościowych*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 40, 2016, s. 299-311.

<sup>453</sup> A. Kaplan, M. Haenlein, *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, „Business Horizons”, nr 1 vol. 53, 2010, s. 59-68.

<sup>454</sup> Internet World Stats, op. cit.

<sup>455</sup> Zob. F. Lehner, S. Wildner, M. Scholz, *Wirtschaftsinformatik*, Wien 2007.

<sup>456</sup> Z. Biniek, M. Grelewska, op. cit., s. 25.



komunikacyjnej organizacji publicznych. Jednakże budzi to również pewne kontrowersje – zdaniem Piotra Waglowskiego już samo umieszczenie loga danego serwisu na stronie urzędu jest pewnego rodzaju formą reklamy prywatnego podmiotu<sup>457</sup>, natomiast sama aktywność instytucji publicznych w mediach społecznościowych stanowi nieuprawnioną pomoc publiczną bowiem organy administracyjne zasilając treściami dany serwis umożliwiają mu lepszą realizację modelu biznesowego opierającego się w dużej mierze na wymianie określonych komunikatów<sup>458</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji tego rodzaju aktywności nie należy potępiać, bowiem stanowią przykład proaktywnego udostępniania informacji przez organy publiczne. Jednak instytucja publiczna powinna mieć na uwadze fakt, aby jej działalność informacyjna nie faworyzowała żadnego z podmiotów. Przykładowo zamieszczając materiały audiowizualne na serwisie YouTube powinna się również zatroszczyć, aby ów materiał znalazł się na innych popularnych platformach służących do dzielenia się filmami (np. Vimeo). Ponadto działalność informacyjna prowadzona w mediach społecznościowych nie powinna być realizowana kosztem Biuletynu Informacji Publicznej, chociażby z faktu, że nie wszyscy obywatele posiadają w nich konta, które umożliwiają zapoznanie się z owymi informacjami. Niestety, autor niniejszej pracy spotkał się z przypadkiem, w którym rządowa agencja wykonawcza zaniedbuje swoją stronę internetową, stanowiącą jednocześnie Biuletyn Informacji Publicznej, natomiast jest bardzo aktywna w mediach społecznościowych. Tego rodzaju działania należy ocenić jak najbardziej negatywnie.

Trzeci poziom wymaga wprowadzenia specjalistycznego oprogramowania przeznaczonego do obsługi klientów oraz wprowadzenia stosownych zmian organizacyjnych w danym urzędzie<sup>459</sup>, tak aby jego funkcjonowanie było efektywne i nie zaburzało pracy urzędników. Jednym ze stosowanych systemów interakcyjnych jest Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) – „teleinformatyczna platforma służąca do wystandaryzowanej komunikacji pomiędzy obywatelami a jednostkami (podmiotami) tworzącymi system administracji publicznej w Polsce”<sup>460</sup>. Innymi słowy Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej umożliwia

---

<sup>457</sup> P. Waglowski, *Limity, informacje i reklamy na stronach PKW*, <http://www.vagla.pl/node/128>, 10.09.2015, [07.08.2022].

<sup>458</sup> P. Waglowski, *Wniosek o dostęp do informacji publicznej via Twitter*, <http://www.vagla.pl/node/10159>, [13.05.2015].

<sup>459</sup> Z. Biniek, M. Grelewska, op. cit., s. 27.

<sup>460</sup> K. Mroczyńska, *Elektroniczna platforma usług administracji publicznej*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), op. cit., s. 59.

obywatelom załatwienie wielu spraw urzędowych bez konieczności osobistej wizyty w danej instytucji<sup>461</sup>. Zdaniem Joanny Drobiazgiewicz głównym celem wprowadzenia ePUAP było:

- „stworzenie nowoczesnego i bezpiecznego kanału dostępu do administracyjnych usług publicznych świadczonych obywatelom, przedsiębiorcom i tzw. klientom wewnętrznym, czyli innym urządům,
- umożliwienie szybkiego i mniej kosztownego dostępu do zasobów informacyjnych,
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej,
- zapewnienie interoperacyjności w zakresie wykorzystania systemów teleinformatycznych w procesach realizacji zadań publicznych dla wszystkich jednostek administracji publicznej<sup>462</sup>.

Wprowadzenie platformy nie miało na celu zastąpienia wewnętrznych systemów teleinformatycznych funkcjonujących w poszczególnych urządach. Miała ona stanowić narzędzie, które usprawni ich pracę, zmniejszy koszty funkcjonowania oraz zwiększy przejrzystość usług publicznych. Innym przykładem systemu interakcyjnego jest Stacja Konsultacja<sup>463</sup> – internetowa platforma umożliwiająca organom administracji publicznej przeprowadzanie konsultacji publicznych nad opracowywanymi dokumentami. Umożliwia ona łatwe zamieszczanie treści będących przedmiotem uwag zainteresowanych podmiotów, generowanie zestawień zgłaszanych zastrzeżeń i propozycji zmian, a także zapewnia dostęp do archiwalnych konsultacji, które zostały przeprowadzone z jej wykorzystaniem.

W przypadku procedury udostępniania informacji na wniosek, zacierą się różnica między drugim, a trzecim poziomem. Obowiązująca procedura, która jest dość odformalizowana, pozwala na składanie stosownego wniosku zarówno drogą mailową, jak również za pośrednictwem portalu społecznościowego czy też Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Nie jest więc konieczne tworzenie odrębnego systemu umożliwiającego składanie wniosków.

---

<sup>461</sup> *Załatwiał sprawy urzędowe przez internet na ePUAP*, <https://obywatel.gov.pl/czym-jest-epuap>, [07.04.2019].

<sup>462</sup> J. Drobiazgiewicz, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) – założenia a rzeczywistość*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012, s. 64.

<sup>463</sup> *Stacja-Konsultacja.pl. Dobra strona konsultacji*, <http://stacja-konsultacja.pl/>, [07.04.2019].

Ostatni poziom rozwoju e-urzędu „jest oparty na transakcjach. Obejmują one całokształt czynności wywołujących przewidziane prawem skutki. Zastępują więc kontakt osobisty – wirtualnym”<sup>464</sup>. Stanowi to realizację koncepcji elektronicznego urzędu otwartego 24 godziny na dobę, w którym obywatelem mogą za pomocą środków komunikacji elektronicznej załatwiać szeroki katalog spraw administracyjnych. Przykładem wykorzystania poziomu transakcyjnego w działalności informacyjnych podmiotów publicznych może być Monika – wirtualny asystent dostępny na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to chatbot, czyli program komputerowy, którego zadaniem jest prowadzenie konwersacji z użytkownikiem sieci w inteligentny i naturalny sposób w celu udzielania mu niezbędnych informacji. Zdaniem Krzysztofa Gontarka Monika udziela informacji dotyczących działalności ZUS na tyle dobrze, że w wielu przypadkach z powodzeniem zastąpi realnych urzędników<sup>465</sup>.

Drugi wymiar rozwoju e-administracji administracji dotyczy wykorzystania w niej technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu „wspierania urzędników w procesie świadczenia usług na rzecz klienta administracji”<sup>466</sup>. Proces ten polega w głównej mierze na informatyzacji, rozumianej jako „poprawę jakości procesów skorelowanych z wykorzystaniem postępu technologicznego i zastosowaniem komputerów, zwłaszcza o istotny aspekt organizacyjny”<sup>467</sup> oraz digitalizacji, czyli odejściu od tradycyjnego systemu zarządzania korespondencją i wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów<sup>468</sup>. Elektroniczne systemy obiegu dokumentów, taki jak wykorzystywany w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej system eDOK, usprawniają obieg informacji w danej placówce. Treści wytworzone przez urzędników w formie plików elektronicznych są wprowadzane do systemu, gdzie ich kopie są udostępniane wyznaczonym osobom. Natomiast dokumenty papierowe wpływające do urzędu są skanowane, a ich elektroniczne wersje są dostępne dla urzędników zajmujących się daną sprawą. Owe systemy umożliwiają również łatwe odnalezienie poszukiwanych informacji, co usprawnia proces formułowania odpowiedzi na pytania posłów,

---

<sup>464</sup> A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, nr 1, 2011, s. 28.

<sup>465</sup> K. Gontarek, *Pogaduszki z Moniką, wirtualnym doradcą ZUS. Czego można się tutaj dowiedzieć?*, <http://di.com.pl/pogaduszki-z-monika-wirtualnym-doradca-zus-czego-mozna-sie-tutaj-dowiedziec-45843>, [26.06.2012].

<sup>466</sup> A. Haręża, op. cit., s. 27.

<sup>467</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>468</sup> Zob. G. Szpor (red.), *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013.

dziennikarzy, a także zwykłych obywateli, w szczególności składających wnioski o udostępnienie informacji publicznych.

Trzeci, ostatni wymiar rozwoju elektronicznej administracji dotyczy usprawnienia wymiany informacji zachodzącej pomiędzy instytucjami. Jak podkreśla Adam Krzyżanowski „w miejsce tradycyjnego, najczęściej papierowego sposobu pozyskiwania informacji pojawiła się komunikacja elektroniczna. Na zmianie tej zyskują wszyscy – urzędnicy, bo są odciążeni od żmudnej i powtarzalnej czynności wydawania dużej liczby zaświadczeń papierowych [cyklicznego wypełniania formularzy informacyjnych czy też tworzenia i przesyłania różnego rodzaju zestawień – przyp. M. Sz.], oraz obywatele, którzy nie muszą biegać między urzędami, przekazując (...) wszelkiego rodzaju dokumenty, zaświadczenia czy decyzje”<sup>469</sup>.

Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań jest także istotne z punktu widzenia podmiotów ubiegających się o udostępnienie informacji publicznej. Warto przypomnieć, że wnioskodawca nie jest związany właściwością danego organu administracyjnego. Sieci komputerowe łączące instytucje publiczne pozwalają jednak na udzielenie stosownych informacji nawet wtedy kiedy dana instytucja nie jest ich wytwórcą, ale jest w stanie uzyskać do nich dostęp za pomocą rozwiązań teleinformatycznych co ułatwia i przyspiesza cały proces udostępniania informacji. Z kolei funkcjonowanie takich systemów umożliwia także szybkie i efektywne zbieranie oraz agregowanie informacji przekazywanych przez określone podmioty. Dzięki temu proces udostępniania informacji publicznych staje się prostszy i szybszy.

Jako przykład teleinformatycznych systemów wymiany informacji pomiędzy instytucjami publicznymi mogą posłużyć Centralna Aplikacja Statystyczna oraz program MonAliZa. Pierwszy w nich był wykorzystywany przez podmioty zajmujące się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Do roku 2018 kwestia ta leżała w gestii marszałków województw, jednakże podmioty prowadzące sprawy związane z przyznawaniem obywatelom polskim zagranicznych świadczeń rodzinnych były zobowiązane składać za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej sprawozdania, które trafiały bezpośrednio do Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Z kolei program MonAliZa jest administrowany przez

---

<sup>469</sup> A. Krzyżanowski, *Zastosowanie nowoczesnych platform komunikacji elektronicznej jako narzędzia współpracy powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 38, 2015, s. 154.

Rządowe Biuro Monitorowania Projektów systemem teleinformatycznym służącym do zarządzania i monitorowania realizowanych inicjatyw m. in. w ramach Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Podmioty koordynujące projekty uwzględnione w tym dokumencie strategicznym będą musiały informować o postępach właśnie za pośrednictwem tego systemu.

Należy jednak pamiętać, że „rozwój e-administracji nie polega wyłącznie na udostępnieniu jak największej liczby usług on-line. Ważne jest też takie przekształcenie administracji, by była ukierunkowana przede wszystkim na zaspokojenie potrzeb obywatela”<sup>470</sup>. Zatem jeżeli społeczeństwo oczekuje od administracji większej transparentności to wdrażane rozwiązania teleinformatyczne powinny z jednej strony zapewniać możliwie największą jawność realizowanych działań i procedur, a z drugiej łatwe odnalezienie informacji publicznych udostępnianych przez dany organ.

Warto również podkreślić, że organy administracji publicznej powinny nieustannie podejmować działania mające na celu zwiększanie świadomości obywateli w zakresie dostępnych e-usług, gdyż nawet najlepsze rozwiązania informatyczne nie podniosą jakości pracy urzędu jeśli obywatele nie będą z nich korzystali. Ma to również miejsce w przypadku wdrażania nowych rozwiązań z zakresu dostępu do informacji publicznej. Za przykład może posłużyć serwis NaprawmyTo<sup>471</sup>.

Jest to polska alternatywa dla brytyjskiego oprogramowania FixMyStreet, które umożliwia uzyskiwanie informacji o trwających remontach oraz zgłaszanie uszkodzeń infrastruktury publicznej. Powyższe rozwiązanie jest coraz popularniejsze wśród polskich gmin i powiatów, ale jego wprowadzenie zazwyczaj nie jest poprzedzone dużą akcją informacyjną. Przez to obywatele, nie wiedząc o jego istnieniu, korzystają z innych możliwości pozyskiwania informacji o remontach zadając pytania do władarzy gminy za pomocą strony internetowej, wysyłając maile czy też kontaktując się telefonicznie z urzędnikami. Niestety, wyniki badań Małgorzaty Kobylińskiej z 2014 r. pokazują, że mniej niż 50% urzędów objętych badaniem „popularyzowało możliwość korzystania z usług administracji publicznej w formie elektronicznej”<sup>472</sup>. Dlatego niezwykle ważne

---

<sup>470</sup> Z. Biniak, M. Grelewska, op. cit., s.29.

<sup>471</sup> W 2012 r. jedno z miast powiatu otwockiego ograniczyło się do umieszczenia jedynie krótkiej informacji w mediach społecznościowych o uruchomieniu tego rodzaju usługi, na którą autor niniejszej dysertacji i mieszkańiec owego miasta natrafił całkowicie przypadkowo.

<sup>472</sup> M. Kobylińska, *Analiza porównawcza województw w zakresie e-administracji*. „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 45, 2017, s.371.

jest proaktywne informowanie o nowych kanałach komunikacyjnych umożliwiających pozyskiwanie informacji publicznej za pomocą środków teleinformatycznych, które może odbywać się w szczególności z wykorzystaniem technik i metod z zakresu public relations.

### 3.4. *Public relations* w administracji publicznej jako forma realizacji idei transparentności

Rozwój technologii informacyjno-telekomunikacyjnych nie tylko stworzył nowe możliwości przekazywania informacji, ale również usprawnił komunikację pomiędzy obywatelami a urzędnikami. Łatwość nawiązywania interakcji między dwiema ww. grupami w połączeniu z szybkością rozpowszechniania się udostępnionych danych sprawiła, że konieczne stało się świadome prowadzenie dialogu organizacji z otoczeniem. W tym celu instytucje publiczne realizują działania z zakresu tzw. „*public relations*”<sup>473</sup>.

*Public relations* (PR), nazywane również stosunkami publicznymi lub kontaktami publicznymi, „to sztuka i nauka osiągnięcia harmonii z otoczeniem poprzez wzajemne porozumienie oparte na prawdziwej i pełnej informacji”<sup>474</sup>. Początkowo PR był uznawany za część działań marketingowych składających się na tzw. *promotion-mix*<sup>475</sup>, lecz obecnie coraz większa liczba autorów postrzega go jako samodzielny dyscyplinę<sup>476</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, iż istotę *public relations* stanowi nie tylko świadoma wymiana informacji z otoczeniem, która służy budowie pozytywnego wizerunku danej instytucji<sup>477</sup>, ale również „ustanowienie i utrzymanie wzajemnego zrozumienia między daną organizacją a jej otoczeniem”<sup>478</sup>.

PR jest traktowany jako pewnego rodzaju instrument służący tworzeniu więzi między organami administracji publicznej a społeczeństwem co wpływa na zachodzące procesy partycypacyjne. Zdaniem Anety Dudy zwiększa on „rozpoznawalność instytucji w systemie administracji”, a także dostarcza szerszej wiedzy dotyczącej „realizowanych przez nią zadań”, przyczynia się do wzrostu zaufania społecznego co pozytywnie wpływa na zaangażowanie obywateli w życie danej wspólnoty, zwiększa „zainteresowanie instytucją ze strony różnorodnych partnerów zewnętrznych” (w tym również podmiotów, które mogą być zainteresowane taką współpracą w przyszłości), weryfikuje skuteczność prowadzonych działań, motywuje do podnoszenia jakości świadczenia usług, jak również uwiarygadnia kompetencje pracowników danej organizacji, a przede wszystkim „podnosi

---

<sup>473</sup> Problematyka wykorzystania *public relations* w organach administracji publicznej została wcześniej poruszona przez autora niniejszej dysertacji w pracy magisterskiej pt. „Znaczenie marketingu w działalności gminy Józefów”, Warszawa 2012, s. 49-64.

<sup>474</sup> S. Black, *Public relations*, Kraków 2001, s. 15.

<sup>475</sup> Z. Chmielewski, *Uwagi w sprawie źródeł kłopotów wizerunkowych public relations*, [w:] J. Olędzki (red.), *Public relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Warszawa 2010, s.51.

<sup>476</sup> Zob. E. Misińska, *Pr a marketing – razem czy osobno?*, [w:] J. Olędzki (red.), op. cit., s.79-85.

<sup>477</sup> Por. P. Lignar, *Czym jest, a czym nie jest public relations*, „Marketing i Rynek”, nr 8-9, 1996, s.13.

<sup>478</sup> A. M. Dereń, *Prawne uwarunkowania PR w Polsce*, Bydgoszcz 1999, s. 16.

poziom zaufania do władzy”<sup>479</sup>. Tym samym administracja „odchodzi od traktowania społeczności jako petentów, czy konsumentów, na rzecz traktowania ich jako współdecydentów, współtwórców czy interesariuszy (*stake-holders*) wspólnego dobra”<sup>480</sup>.

*Public relations* jest również narzędziem realizacji polityki informacyjnej prowadzonej przez organy administracji publicznej. Winfried Schulz definiuje ją jako aktywności mające na celu „ustalenie treści przekazu prasy, radia i telewizji poprzez dostarczanie właściwych informacji”<sup>481</sup>. Tym samym instytucje publiczne, za pomocą mediów, dążą do przekazania pewnych informacji związanych z realizacją polityk publicznych proaktywnie zwiększając poziom wiedzy obywateli, co powinno przekładać się na lepsze zrozumienie programowanych działań, a w efekcie ułatwić ich akceptację.

Jednakże, nie są to jedyne przyczyny dla których warto prowadzić działania z zakresu *public relations*. Kuba Giedrońc jako najważniejszy cel PR postrzega „działania, które prowadzą do stworzenia i utrzymania pozytywnego obrazu podmiotu (urzędu) w oczach jego publiczności (obywateli), opartego o zasadę służebności administracji względem obywatela oraz wzajemnego poszanowania stron i zaufania”<sup>482</sup>. Zatem PR jest tutaj przede wszystkim narzędziem budowy wizerunku, stanowiącego „rezultat interakcji zachodzącej między informacjami napływającymi od osoby, regionu, czy instytucji a ludzkimi przekonaniem, ideami, uczuciami i wrażeniami z nimi związanymi”<sup>483</sup>. Sam proces jego budowy związany jest z kadencyjnością osób sprawujących funkcje publiczne – wszak „obraz rządu, a tym samym obraz administracji, przekłada się bezpośrednio na wskaźniki poparcia społecznego”<sup>484</sup>. Jednakże w opinii autora praktykę polegającą na wykorzystaniu instytucji publicznej do kształtowania i budowania pożądanego wizerunku osoby pełniącej funkcje „piastuna” organu należy ocenić negatywnie, bowiem przekaz komunikacyjny traci wtedy walor bezstronności a staje się elementem gry politycznej, co sprawia, że osoby pełniące funkcje publiczne i dysponujące określonym aparatem urzędniczym mają pewną

---

<sup>479</sup> A. Duda, *Istota i rola public relations*, [w:] Idem (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010, s. 25.

<sup>480</sup> Ibidem.

<sup>481</sup> W. Schultz, *Komunikacja polityczna*, Kraków 2006, s. 168.

<sup>482</sup> K. Giedrońc, *Public relations w administracji*, Ostrołęka 2004, s. 33.

<sup>483</sup> A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, A. Frączkiewicz-Wronka, D. Kubok, *Public relations jako funkcja zarządzania przestrzenią publiczną*, [w:] A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s.32.

<sup>484</sup> K. Giedrońc, op. cit., s.23.



przewagę w procesie rywalizacji politycznej. Niestety, w Polsce działania ministerstwa często są utożsamiane z osobą danego ministra.

*Public relations* umożliwia również skuteczniejszą realizację obowiązków informacyjnych nałożonych na organy publiczne przez różne przepisy prawa, jak również prowadzenie skutecznej polityki komunikacyjnej rozumianej jako „zbiór świadomych i celowych decyzji politycznych pomiotów ją realizujących, które określają cele, dzielą kompetencje, wskazują narzędzia i kanały wykorzystywane w procesie informowania i komunikacji instytucji (...) z obywatelami, (...) innymi podmiotami, a także w ramach tej organizacji”<sup>485</sup>. Powyższa definicja autorstwa Marty Jas-Koziarkiewicz podkreśla również wewnętrzny charakter *public relations*, który ma na celu zapewnienie lepszej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi częściami danej instytucji publicznej. Komunikacja wewnętrzna „obejmuje takie dziedziny funkcjonowania organizacji, jak zarządzanie personelem, (...) obieg dokumentów, przepływ informacji służbowych”, czy też jej strukturę organizacyjną<sup>486</sup>. Skuteczna komunikacja wewnętrzna „pozytywnie wpływa na zrozumienie i współpracę pośród pracowników, a co za tym idzie, na efektywność całej organizacji na zewnątrz”<sup>487</sup>, natomiast bagatelizowanie jej roli „prowadzi najczęściej do zniekształceń rzeczywistości, lekceważenia potencjału komunikacyjnego (...), co źle wpływa na realizację zadań, do których organizacja została powołana. Stąd tak ważne jest zacieranie wewnątrz organizacji wszelkich barier komunikacyjnych, badania nastrojów pracowniczych i współpraca między kierownictwem”<sup>488</sup>.

Należy również pamiętać, że prawdziwy PR to nie tylko komunikacja zewnętrzna, ale również wewnętrzna. Zdaniem Beaty Dembskiej i Anety Dudy „obejmuje takie dziedziny funkcjonowania organizacji, jak zarządzanie personelem, (...) obieg dokumentów, przepływ informacji służbowych, czy nawet strukturę”<sup>489</sup> organizacji. W polskiej administracji publicznej wciąż dominuje jednak model jednokierunkowej komunikacji wewnętrznej opierający się przede wszystkim na portalach informacyjnych (intranetach) oraz wysyłce zbiorowych wiadomości elektronicznych.

---

<sup>485</sup> M. Jas-Koziarkiewicz, op. cit, s. 31.

<sup>486</sup> B. Dembska, A. Duda, *Znaczenie komunikacji wewnętrznej dla funkcjonowania urzędu*, [w:] A. Duda (red.), op. cit., s. 114.

<sup>487</sup> Ibidem, s. 117.

<sup>488</sup> J. Olędzki, *O społecznym znaczeniu public relations w demokracji. Wprowadzenie*, <http://www.newsline.pl/download/> [12.12.2011], s.16.

<sup>489</sup> B. Dembska, A. Duda, op.cit., s.114.

Jednym z głównych aspektów *public relations* jest dążenie do zapewnienia jak najskuteczniejszego komunikowania się instytucji publicznej z interesariuszami oraz pozostałymi obywatelami, dla których informacje danego urzędu mogłyby być użyteczne. Początkowo PR był wykorzystywany do przekazywania określonych komunikatów zarówno o charakterze informacyjnym, jak i propagandowym. Z czasem model jednokierunkowej komunikacji zastąpił model asymetrycznej komunikacji dwustronnej. Organy administracyjne przestały więc tylko „mówić”, ale zaczęły również częściowo „słuchać” obywateli, aż w końcu wykształcił się model symetrycznej komunikacji dwustronnej, w którym obie strony stały się (przynajmniej w teorii) pełnoprawnymi uczestnikami toczącej się debaty. Przekazywanie informacji – zarówno tej dobrej, jak i tej złej – wpływa na zwiększenie zaufania strony społecznej, która często artykułując swoje stanowisko w postawionych kwestiach pomaga spojrzeć przedstawicielom organów władzy publicznej z innej perspektywy na zaistniałe problemy co pomaga w konstruktywnym ich rozwiązaniu. Lepiej poinformowani mieszkańcy lepiej również zniosą niekorzystne rozstrzygnięcia mając świadomość konieczności ich podjęcia i braku odpowiednich alternatyw.

Beata Paczyńska oraz Andrzej Stolarczyk wyróżnili „czynniki organizacyjne, które warunkują skuteczność podejmowanych działań z zakresu PR. Zaliczają do nich:

- Usytuowanie działu PR/rzecznika w bezpośredniej zależności służbowej wobec zarządu;
- Promocja postaw partnerskich i koleżeńskich wśród kadry, umożliwiająca otrzymanie szerokiej informacji również kanałami nieformalnymi;
- Duża niezależność rzecznika/szefa PR i możliwość podejmowania samodzielnych decyzji informacyjnych w sytuacjach wymagających szybkiego reagowania;
- Działania o charakterze PR postrzegane są przez firmę i jej pracowników jako niezbędny element prawidłowego funkcjonowania organizacji;
- Organizacje cechujące się nastawieniem marketingowym i rynkowym, rozumiejące wartość szybkiego przepływu informacji;
- Organizacje, w których zdefiniowanie kanałów dystrybucji informacji oraz zasad ich działania nie ogranicza, lecz wydatnie pomaga w sprawnym przepływie informacji;

- Budżet na działania PR planowany jest w sposób zadaniowy i celowy, a nadzór nad budżetem sprawuje szef PR<sup>490</sup>”.

Zdaniem autora na skuteczność realizowanych działań największy wpływ mają kompetencje posiadanych kadr oraz odpowiednie środki finansowe przeznaczone na tego rodzaju działalność. Dobry PR-owiec „powinien być omnibusem, alfą i omegą, posiadającym bardzo wysokie cechy umysłu matematycznego i humanistycznego, talent analityczny i jednocześnie umiejętność syntezy, osobowość ekstrawertyczną i przyzwyczajenie do systematycznej – często ogromnie czasochłonnej – pracy”<sup>491</sup>. Wykwalifikowani pracownicy posiadający wystarczający budżet i obdarzeni pewną dozą zaufania i swobody są w stanie skutecznie realizować obowiązki informacyjne ciężące na organie władzy publicznej. Z kolei zespoły nie dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi nie będą w stanie realizować nawet najlepiej zaplanowanych działań informacyjnych.

Ważną rolę w *public relations* odgrywają również kontakty z przedstawicielami mediów (ang. *media relations*). Zdaniem Arlety Ciarczyńskiej owa „współpraca (...) powinna przede wszystkim umożliwić urzędowi dotarcie do obywatela z pełną, rzetelną informacją, która ma wywołać zainteresowanie pracą urzędu, podejmowanymi przez niego działaniami, a nawet zachęcić do współpracy obywatela z instytucją”<sup>492</sup>.

Kuba Giedrojć wyróżnia 5 podstawowych funkcji pełnionych przez *media relations*:

- „Funkcję informacyjną – media są najlepszym i tym samym najbardziej cenionym w praktyce *public relations* nośnikiem informacji, to dzięki nim otoczenie może niemal natychmiast poznać treść kierowanego do niego przekazu;
- Funkcję wyjaśniającą – jednym z podstawowych zadań *public relations* jest tłumaczenie, wyjaśnianie, uzasadnianie itd. W odniesieniu do szerokiej widowni najdogodniejszym kanałem są tu właśnie media;

---

<sup>490</sup> B. Paczyńska, A. Stolarczyk, *Praktyka public relations. Organizacja działu public relations i biura prasowego w firmie*, [w:] J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2006, s. 301.

<sup>491</sup> Ibidem, s.315.

<sup>492</sup> A. Ciarczyńska, *Public relations w służbie samorządów*, [w:] A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Warszawa 2011, s. 112.

- Funkcję kreującą – funkcja informacyjna i wyjaśniająca odnoszą się do sytuacji istniejących, natomiast komunikat w mediach może także kreować sytuację, zachowania, postawy itd.;
- Funkcję opiniotwórczą – każdy przekaz rodzi opinie otoczenia, co przy licznej publiczności jest szczególnie istotne z punktu widzenia celów public relations;
- Funkcję pozyskiwania informacji – przekazy w mediach, a także dziennikarze w kontakcie bezpośrednim są świetnym źródłem informacji, opinii, komentarzy. W niektórych służbach uzyskiwanie danych w ten sposób przybiera wręcz formę białego wywiadu<sup>493</sup>.

Niestety organy administracyjne traktują dziennikarzy z pewną dozą nieufności i rezerwy. Z badań Agnieszki Stanowickiej-Traczyk wynika, że co prawda „prawie 95% miast zaprasza dziennikarzy na wszystkie ważne wydarzenia, zebrania, posiedzenia, czy uroczystości”<sup>494</sup>. To jednak ponad połowa urzędników nie nawiązuje z nimi żadnej współpracy<sup>495</sup>. Aneta Duda konstatuje, „że w dalszym ciągu relacje między dziennikarzami i urzędnikami cechuje przesadna ostrożność, a nawet brak zaufania, strach i niechęć głównie ze strony urzędników<sup>496</sup>”. W dodatku często „obowiązek obsługi dziennikarzy (...) spoczywa na barkach przypadkowych osób, które traktują to zadanie jako coś dodatkowego, niechcianego, zgoła niepotrzebnego<sup>497</sup>”.

Aby współpraca z mediami układała się pomyślnie należy posiadać pewną wiedzę dotyczącą specyfiki pracy dziennikarzy. Dostarczana im informacja powinna być napisana możliwie prostym językiem, co pozwoli uniknąć daleko idącej korekty i możliwego niezrozumienia komunikatu przez potencjalnego odbiorcę. Ponadto Marcin Superczyński podkreśla, że informacja przekazana mediom powinna być aktualna, precyzyjna, wyczerpująca, dobrze napisana, a także powinna dotyczyć możliwie najszerszego grona potencjalnych odbiorców<sup>498</sup>. Dodatkowo, aby zwiększyć szanse na publikację danej informacji „konieczne jest (...) znalezienie pewnych wyróżników,

---

<sup>493</sup> K.Giedrojć, op. cit., s.41.

<sup>494</sup> A. Stanowicka-Traczyk, *Kształtowanie wizerunku miasta na przykładzie miast polskich*, Bydgoszcz-Olsztyn 2008, s.134.

<sup>495</sup> A. Duda, op. cit., s. 41.

<sup>496</sup> Ibidem.

<sup>497</sup> Ibidem.

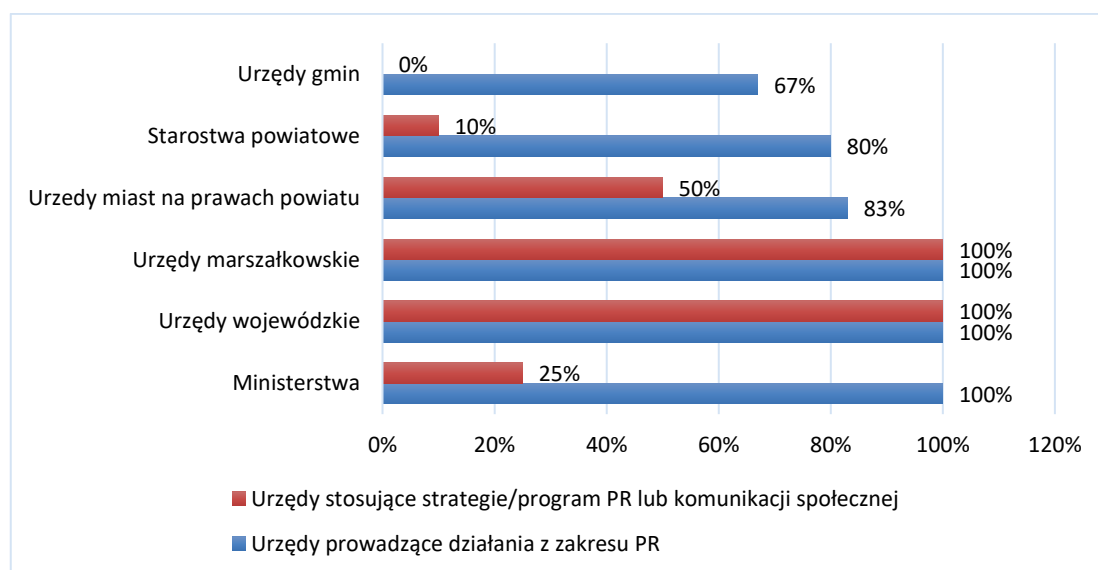
<sup>498</sup> M. Superczyński, *Głosa dziennikarza. Media szansą dla lokalnych społeczności*, [w:] A. Duda (red.), op.cit, s.109.

które sprawiają, że przekazana mediom informacja będzie nieszablonowa, zaskakująca, bądź atrakcyjna. Należy przy tym pamiętać, że media bardziej interesują się informacjami negatywnymi, ale sensacje zwykle nie są w nich obecne przez dłuższy czas”<sup>499</sup>.

Z badań przeprowadzonych przez Rafała Przecha wynika, że aż 75% badanych urzędów prowadziło działania z zakresu public relations<sup>500</sup>. Powyższe działania realizowały wszystkie ministerstwa, urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie i zaledwie 67% urzędów gmin<sup>501</sup>. Jednakże często były to działania prowadzone *ad hoc* ponieważ znaczna część powyższych instytucji nie stosowała żadnej strategii z zakresu PR lub komunikacji społecznej co ilustruje wykres szósty.

Może to świadczyć o niechętnym systematycznym i proaktywnym udostępnianiu obywatelom informacji, co może tkwić w dominującej w urzędach kulturze tajności. Sprawia to, że jednostki administracji publicznej prowadząc działania z zakresu *public relations* czynią to bardziej na pokaz, niż w celu rzeczywistego informowania obywateli.

**Wykres 6.** Urzędy prowadzące działania z zakresu public relations w 2015 r.



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie R. Przech, *Public relations w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań z 2007 i 2015 r.*, <http://www.proto.pl/aktualnosci/public-relations-w-administracji-publicznej-w-polsce-wyniki-badan-z-2007-i-2015-r.>, [17.02.2016].

<sup>499</sup> W. Józwiak, *Media relations w samorządzie*, [w:] A. Duda (red.), op. cit, s. 83.

<sup>500</sup> R. Przech, *Public relations w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań z 2007 i 2015 r.*, <http://www.proto.pl/aktualnosci/public-relations-w-administracji-publicznej-w-polsce-wyniki-badan-z-2007-i-2015-r.>, [17.02.2016].

<sup>501</sup> Ibidem.

Na sam koniec należy jednak podkreślić związek łączący *public relations* z etyką. Karina Stasiuk-Krajewska postuluje wręcz, aby głównym kryterium oceny profesjonalizmu PR-owca był nie zakres posiadanych przez niego kompetencji, lecz „jego postawa etyczna, relacja podejmowanych przez niego działań profesjonalnych do standardów profesjonalnej etyki”<sup>502</sup>. Celem PR-u nie jest bowiem manipulowanie opinią publiczną tylko rzetelne przekazywanie informacji w możliwie najbardziej atrakcyjnej dla odbiorców formie.

Podsumowując świadoma realizacja działań z zakresu *public relations* umożliwia efektywne prowadzenie polityki informacyjnej instytucji publicznej co skutkuje lepszym zrozumieniem jej roli, funkcji i znaczenia dla danej społeczności. Skuteczne dzielenie się informacjami ze wspólnotą sprawia, że obywatele są bardziej świadomi realizowanych przez nią działań. Posiadając odpowiednią wiedzę mogą rzetelniej ocenić jej funkcjonowanie i wykorzystać posiadane dane w procesach demokratycznych.

---

<sup>502</sup> K. Stasiuk-Krajewska, *Spoleczne funkcje Public Relations a etyka profesjonalna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, vol. 183, 2014, s.76.

## Rozdział IV - Obywatelski wymiar dostępu do informacji publicznej

### 4.1. Dostęp do informacji jako faktyczna realizacja zasad współczesnej demokracji

Informowanie o działalnościach podmiotów władzy publicznej ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwo demokratycznego. Władza obywateli opiera się na kolektywnym podejmowaniu decyzji w sprawach ważnych z punktu widzenia danej społeczności. Aby ów proces mógł przebiegać skutecznie jednostki biorące udział w głosowaniach powinny dysponować wiedzą, która umożliwiłaby im świadome i odpowiedzialne podejmowanie decyzji. W starożytnych Atenach głosowania obywateli *polis* poprzedzała debata tocząca się na wzgórzu Ares, podczas której następował swobodny przepływ informacji. Jak podkreśla Andrew Heywood „tym, co stanowiło niezwykłość demokracji ateńskiej, był poziom aktywności politycznej jej mieszkańców. Oprócz tego, że uczestniczyli oni w regularnych spotkaniach Zgromadzenia, w dużej mierze byli także przygotowani do wzięcia na swe barki odpowiedzialności związanej z wykonywaniem funkcji publicznych i podejmowaniem decyzji”<sup>503</sup>. Owo zaangażowanie nie byłoby jednak możliwe, gdyby obywatele *polis* nie byli zainteresowani życiem publicznym Aten. Oznacza to, że poświęcali oni znaczną część swojego życia na pozyskiwanie informacji o dotychczasowej działalności władzy publicznej oraz potrzebach i wyzwaniach stojących przed całą społecznością. Nieustannie poszerzali oni swoją polityczną wiedzę. Jednakże, zdaniem Mateusza Matyszkiewicza „grek nie tylko rodzi się obywatelem, on jest do tego wychowywany”<sup>504</sup>. Świadome uczestnictwo w życiu politycznym wspólnoty było więc pewnym obowiązkiem. Aby móc skutecznie wywiązywać się ze swoich zobowiązań wobec ogółu obywatel *polis* musiał mieć stały dostęp do odpowiednich zasobów informacyjnych w postaci osób pełniących funkcje publiczne czy też odbywających się wieców. Arystotelesowskie zwierzę polityczne polowało więc na informację.

Od czasów starożytnych, jak zaznacza Andrzej Antoszewski, nastąpiła pewna „transformacja przestrzennego zakresu demokracji, która początkowo odnosiła się do niewielkiej wspólnoty (...), następnie objęła swym zasięgiem państwo narodowe, by (...) stać się kuszącą wizją ładu międzynarodowego”<sup>505</sup>. Zdaniem Phillipa

---

<sup>503</sup> A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s. 90.

<sup>504</sup> M. Matyszkiewicz, *Wolne zwierzę polityczne*, <https://teologiapolityczna.pl/mateusz-matyszkowicz-wolne-zwierze-polityczne>, [12.03.2013].

<sup>505</sup> A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 11.

C. Schmittera oraz Terry'ego Lynn Karla „współczesna demokracja polityczna to ustrój, gdzie sprawujący władzę odpowiedzialni są na forum publicznym przed obywatelami, którzy działają za pośrednictwem obieralnych przedstawicieli, współzawodniczących i współpracujących zarazem ze sobą”<sup>506</sup>. Informacja jawi się więc jako zasób niezbędny do właściwej oceny i kontroli działań polityków sprawujących władzę.

Paweł Kaczorowski zaznacza, że „pod względem sprawowania władzy przez lud rozróżnia się przede wszystkim demokrację bezpośrednią oraz pośrednią”<sup>507</sup>. Demokracja bezpośrednia odwołuje się do antycznych wzorców i zakłada aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Działania organów władzy są więc niejako inspirowane przez lud. Natomiast, w przypadku demokracji pośredniej autoteliczna wola rządzących jest realizowana przez osoby, które objęły określone stanowiska publiczne w demokratycznych wyborach.

Do głównych instytucji demokracji bezpośredniej należą obywatelska inicjatywa ustawodawcza oraz referendum. Maria Marczevska-Rytko określa pierwszą z nich jako „wniosek skierowany przez lud do ludu”<sup>508</sup>. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza to prawo grupy 100 000 obywateli<sup>509</sup> do przygotowania aktu normatywnego i umieszczeniu go w porządku prac parlamentarnych. Polska praktyka pokazuje jednak, że obywatelskie inicjatywy ustawodawcze rzadko kiedy kończą się sukcesem. Przygotowany przez obywateli projekt aktu normatywnego musi przejść całą procedurę ustawodawczą, ale w przypadku braku woli partii rządzącej do uchwalenia zaproponowanych zmian jest to praktycznie niemożliwe. Dzieje się tak ponieważ większość parlamentarna dysponuje różnymi narzędziami, które są w stanie uniemożliwić jego procedowanie. Przede wszystkim możliwe jest odrzucenie projektu przez większość parlamentarną. Alternatywnym rozwiązaniem jest blokowanie prac nad aktem normatywnym przez Marszałka Sejmu. Może on nie poddawać projektu pod głosowanie wzywając jego autora do usunięcia wad prawnych przez dowolnie długi okres czasu, licząc, że dzięki zasadzie dyskontynuacji prac parlamentarnych prace nad nim zostaną zakończone. Ostatni sposób polega na przygotowaniu i uchwaleniu poprawek,

---

<sup>506</sup> P.C. Schmitter, T. L. Karl, *Czym jest demokracja i czym nie jest*, [w:] J. Szczupaczyński, *Władza i Społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 29.

<sup>507</sup> P. Kaczorowski, *Demokracja liberalna – współczesny polityczny standard cywilizacji Zachodu*, [w:] Idem (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006 s. 47.

<sup>508</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

<sup>509</sup> Muszą to być osoby pełnoletnie posiadające prawo wyborcze do Sejmu (zob. art. 118 ust. 2 Konstytucji..., op cit.).



które całkowicie zmieniają sens procedowanej ustawy. Dodatkowo autorzy projektu aktu normatywnego mają możliwość jego wycofania do końca drugiego czytania. Tym samym nie mają wpływ na ostateczną treść ustawy, która zostanie przyjęta przez parlament. Z kolei w przypadku referendum ogólnokrajowego decyzję o jego ogłoszeniu może jedynie podjąć Prezydent za zgodą Senatu lub Sejm<sup>510</sup>. Dodatkowo tylko przy frekwencji przekraczającej 50% jego wyniki będą wiążące dla organów władzy publicznej.

Sabina Grabowska wskazuje bariery, które sprawiają, że instytucja referendum ogólnokrajowego nie jest często wykorzystywana przez rządzących. Jej zdaniem „należy do nich zaliczyć obowiązujący system przedstawicielski, który umożliwia rozstrzyganie spraw bez odwoływania się do woli obywateli, którzy wybrali swoich przedstawicieli. Innym powodem jest system partyjny – partie będące u władzy często blokują możliwość przeprowadzania referendum, szczególnie gdy z takim wnioskiem występuje opozycja lub obywatele”<sup>511</sup>. Kolejnym powodem mogą być wysokie koszty jego przeprowadzenia. Należy jednak podkreślić, że w korzystaniu z instytucji demokracji bezpośredniej kluczowe znaczenie nabiera wolność informacyjna jednostek, które na skutek swobodnej wymiany informacji są zdolne do kolektywnego działania. W analizowanych przypadkach wolność informacyjna nabiera większego znaczenia niż możliwość dostępu do informacji. Jednakże skuteczność obu instytucji demokracji bezpośredniej jest uzależniona od woli politycznej rządzących.

W demokracji pośredniej suwerenność ludu realizuje się w odbywających się cyklicznie wyborach, podczas których w akcie głosowania wyłania się przedstawiciele, którzy będą sprawowali władzę na podstawie i w granicach obowiązującego prawa przez określoną kadencję. Prawo do informacji pozwala na bieżąco analizować ich działalność. Dzięki zdobytej wiedzy świadomy obywatel ma możliwość rzetelnej oceny działań podejmowanych przez osobę sprawującą funkcję publiczną i jeśli nie jest zadowolony z jej aktywności może wyrazić swoje niezadowolenie nie wyrażając jej swojego poparcia podczas kolejnej elekcji.

Inną typologię zaproponował Witold Stankowski, który oprócz demokracji przedstawicielskiej wyróżnił trzy „kolejne formy sprawowania władzy: demokrację (...) partycypacyjną, konsensualną, westminsterską. W demokracji przedstawicielskiej

---

<sup>510</sup> Art. 125 Konstytucji... , op. cit.

<sup>511</sup> S. Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce - analiza przypadku*, „Studia Politologiczne”, vol. 53, 2019, s. 112.

podejmowane decyzji leży w rękach reprezentantów ludu (narodu). Natomiast w demokracji partycypacyjnej to bezpośrednio lud (naród) bierze udział w rządzeniu, który może ograniczać swobodę swoich przedstawicieli. Demokracja konsensualna opiera się na porozumieniach politycznych, natomiast demokracja westminsterska, zwana inaczej większościową, zakłada walkę określonych elit politycznych w celu osiągnięcia władzy, dominacji”<sup>512</sup>.

Demokracja partycypacyjna jawi się jako „swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami demokracji bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej. W miastach, w których została wprowadzona, lokalna administracja przestaje rządzić, a zaczyna w coraz większym stopniu służyć społeczności. Powoli eliminowane są zbędne hierarchie i struktury autorytarne, natomiast poszerzane swobody i demokratyczny wybór”<sup>513</sup>. Benjamin Barber określił ją jako „samorządną wspólnotę obywateli, złączonych nie tyle wspólnymi dla wszystkich interesami, ile obywatelską edukacją”<sup>514</sup>. Aby owo współrządzenie władz i obywateli stało się możliwe niezbędne jest podzielenie się z mieszkańcami zasobami informacyjnymi będącymi w posiadaniu administracji. Uczestnictwo obywateli nie ogranicza się tutaj jedynie to wyrażenia swojego zdania na kwestie istotne dla danej społeczności, lecz obejmuje również możliwość śledzenia całej procedury decyzyjnej i wdrażania przyjętych rozwiązań, formułowania własnych postulatów czy też sugerowanie zmian i ulepszeń. Najlepszym przykładem tego rodzaju działań są projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego rozumianego jako „mechanizm polegający na włączaniu mieszkańców w proces współdecydowania o pewnej puli środków publicznych”<sup>515</sup>. Dzięki niemu obywatele stają się partnerem dla władz samorządowych biorącym czynny udział w procesie sprawowania władzy. Nie jest to jednak możliwe, gdy „obywatele (...) nie tworzą spójnego homogenicznego społeczeństwa, lecz zbiór niepowiązanych ze sobą jednostek, które łączone poprzez zewnętrzne prawo, kierują swoje działania na interesy partykularne”<sup>516</sup>. Tym samym demokracja uczestnicząca wymaga nie tylko aktywnego zaangażowania obywateli ale również świadomej troski o dobro publiczne, która powinna przewyższyć indywidualne

---

<sup>512</sup> W. Stankowski, *Demokracja*, [w:] Idem (red.), *Europeistyka. Leksykon*, Warszawa 2011, s.51-52.

<sup>513</sup> R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 43.

<sup>514</sup> B. Barber, *Silna demokracja*, [w:] D. Pietrzyk-Reeves, B. Szlachta (red.), *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, Kraków 2003, s. 278.

<sup>515</sup> K. Brzeziński, *Budżet obywatelski jako mechanizm społecznego wytwarzania przestrzeni miejskiej*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 70 (4), 2021, s. 39.

<sup>516</sup> M. Zborek, *Czy demokracja może być uczestnictwem?*, [w:] D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Pytania współczesnej filozofii polityki*, Kraków 2007, s. 57.

interesy. Jednakże krytycy demokracji partycypacyjnej podkreślają, że nawet osoby troszczące się o dobro całej społeczności mogą postrzegać je na wiele różnych sposobów. Artykułowane różnice nie mogą być podporządkowane lub włączone w uniwersalne idee wokół których można realizować działania polityczne, gdyż będzie to prowadziło do powstawania coraz silniejszych napięć w ramach danej wspólnoty<sup>517</sup>.

Odpowiedzią na powyższe niebezpieczeństwo jest demokracja konsensualna, w której sfera publiczna staje platformą nieskrępowanego dialogu pomiędzy różnymi interesariuszami, natomiast polityka jawi się jako sztuka poszukiwania kompromisu<sup>518</sup>. Demokracja przestaje być pewnym modelem podejmowania decyzji, a staje się sposobem ich wyprowadzania<sup>519</sup>. Jeżeli źródłem legitymizacji ma być toczący się dialog przedstawicieli wielu różnych środowisk to kluczową rolę odgrywa w nim dostęp do informacji bowiem, co podkreśla Marcin Rachwał, stwarza on szansę „na zapoznanie się z różnymi argumentami obecnymi w przestrzeni publicznej”<sup>520</sup>. Jako przykład wykorzystania przedmiotowej koncepcji można wskazać działalność Rady Dialogu Społecznego. Polski ustawodawca przyjmując model trialogiczny doprowadził do powstania forum dialogu reprezentantów pracowników i pracodawców oraz przedstawicieli rządu<sup>521</sup>.

Ostatni z wymienionych modeli zakłada nieustanną rywalizację partii politycznych o zdobycie większości parlamentarnej. W demokracji westminsterskiej informacja jawi się jako zasób o znaczeniu strategicznym<sup>522</sup> oraz towar, który „podlega prawom ekonomicznym oraz dostarcza szczególnych, wyłącznie oczekiwanych i pożądanых wartości”<sup>523</sup>. Głęboka znajomość potrzeb wyborców pozwala na lepsze dostosowanie programu wyborczego do ich oczekiwań, z kolei wiedza o deficytach przeciwników politycznych może zostać bezwzględnie wykorzystana w walce o głosy. W komunikowaniu publicznym wykorzystywane są techniki marketingowe, a sama

---

<sup>517</sup> A. C. Dinerstein, J.P. Ferrero, *The limits of participatory democracy: social movements and the displacement of disagreement in South America*, „Bath Papers in International Development and Well-Being”, np. 16, 2012, s. 5-6.

<sup>518</sup> A. Heywood, op. cit., s 11-13.

<sup>519</sup> Ł. Pawłowski, *Demokracja deliberatywna i jej słabości*, „Studia Socjologiczno-polityczne” nr 2, 2014, s. 60.

<sup>520</sup> M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, Poznań 2006, s. 34.

<sup>521</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm).

<sup>522</sup> M. Jaśniok, *Strategie marketingowe na rynku politycznym*, Warszawa 2007, s. 37-39.

<sup>523</sup> D. Bogdanov, *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016, s. 53, za: M. Hetmański, *Ile kosztuje informacja*, „Computerworld” nr 5, 2007.

polityka zostaje sprowadzona przede wszystkim do sztuki kreowania wizerunku<sup>524</sup>. Z drugiej strony stronnictwa sprawujące władzę odczuwają pokusę wykorzystywania dostępnych kanałów komunikacyjnych do tworzenia narracji sukcesu, która, co pokazuje przykład polskich mediów publicznych, może przybierać formę zbliżoną do propagandy. Jednakże Ian Cornelius zaznacza, „że w praktyce nigdy nie dochodzi do formułowania zasad ogólnej polityki informacyjnej czy strategii informacyjnej, czy nawet planu informacyjnego, które obejmowałyby całość zagadnień związanych z informacjami. Najczęściej mamy do czynienia z jakimś segmentem tej polityki, którego definicja może odbiegać od definicji całości tej problematyki, np. inaczej zdefiniujemy strategię jawności rządu niż jego ogólną politykę informowania opinii publicznej”<sup>525</sup>.

Różne społeczeństwa nieustannie poszukiwały najlepszej formy reżimu demokratycznego przez co pojęcie demokracji na przestrzeni wieków nabrało wielu różnych znaczeń<sup>526</sup>. Trudno nie zgodzić się, z Johnem H. Halowellem, który uznał, że „łatwiej jest opisać instytucje demokratyczne, niż (...) zdefiniować demokrację”<sup>527</sup>. Wydaje się jednak, że „jawność informacji na temat funkcjonowania państwa i reprezentujących go funkcjonariuszy jest jednym z podstawowych wyznaczników istnienia realnego ustroju demokratycznego”<sup>528</sup>. Mariusz Jabłoński podkreśla, że kiedy „mamy do czynienia z nieuzasadnionym limitowaniem takiego dostępu, a w szczególności z arbitralnym rozszerzaniem definiowania przez władze określonej sfery informacyjnej jako niejawnej, [to – przyp. M. Sz.] dochodzi do uprzedmiotowienia obywateli, których nie traktuje się jako realnych członków suwerena (Narodu) sprawujących władzę zwierzchnią, a jedynie jako zobowiązanych do realizacji nakazów i zakazów formułowanych odgórnie przez >>>organy rządzące<<<”<sup>529</sup>. Zdaniem Jarosława Załęckiego „warunkiem stabilności demokracji jest nie tylko jej pełna instytucjonalizacja, lecz także osiągnięcie stanu, w którym demokratyczne normy, wartości i struktury będą powszechnie akceptowane, zarówno przez sprawujących

---

<sup>524</sup> Zob. E. M. Marciniak, *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki* vol. 2, Warszawa 2003, s. 274-282.

<sup>525</sup> A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Komisji Europejskiej w latach 2010-2014*, „Studia Europejskie”, nr 1, 2016, s. 165, za: I. Cornelius, *Information policies and strategies*, London 2010, s. 13.

<sup>526</sup> Zob. M. Saward, *Demokracja*, Warszawa 2008.

<sup>527</sup> J. H. Halowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1996, s. 51.

<sup>528</sup> M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1, 2008, s. 39.

<sup>529</sup> Ibidem.

władzę, jak i obywateli”<sup>530</sup>. Wydaje się, że tymi wartościami są jawność życia publicznego oraz transparentność sposobów sprawowania władzy. Nie mogą one istnieć bez powszechnego prawa do informacji, które umożliwia obywatelom pozyskiwanie danych, szczególnie takich, których treść jest niewygodna dla rządzących.

Kolejnym istotnym elementem systemów demokratycznych jest wolność informacyjna jednostki, która pozwala na nieskrępowany dostęp do różnego rodzaju danych oraz swobodne dzielenie się nimi z innymi obywatelami. W przeciwieństwie do reżimów niedemokratycznych państwo nie cenzuruje treści niewygodnych dla władz oraz nie sprawuje monopolistycznej kontroli nad środkami masowego przekazu.

Ograniczanie przekazu informacyjnego może mieć poważne reperkusje. Świadczy o tym chociażby ogłoszony przez polskie władze zakaz wstępu na teren stanu wyjątkowego przedstawicieli mediów w związku z kryzysem uchodźczym na granicy polsko-białoruskiej. Intencją rządu było zmonopolizowanie przepływu informacji na obszarze objętym stanem wyjątkowym co zdarzyło się po raz pierwszy od 1989 roku<sup>531</sup>. Brak niezależnych obserwatorów spowodował, że obie strony konfliktu były w stanie budować swoje narracje w sposób możliwie swobodny. Marta Urzędowska podkreśla, że „Polska nie wpuszczając na tereny przygraniczne dziennikarzy, organizacji pomocowych i urzędników UE, znacznie utrudniała opisywanie sytuacji na miejscu”<sup>532</sup>. Dość szybko pojawiły się również domysły, że są to specjalne działania ponieważ polski rząd ma coś do ukrycia i nie chce pokazać prawdy, co skrzętnie wykorzystywała strona białoruska w swoim przekazie prezentując starannie wybrane wypowiedzi migrantów. Podjęte działania uniemożliwiły również należytą weryfikację pozyskiwanych wiadomości co pozwoliło na prowadzenie działań dezinformacyjnych polegających chociażby na przekazywaniu nieprawdziwych informacji (tzw. fake newsów). Polsko-białoruska wojna hybrydowa „toczy się w dużej mierze, czasami nawet prawie wyłącznie w przestrzeni informacyjnej”<sup>533</sup>. Polski rząd liczył, że wprowadzenie zakazu zapewni mu pełną kontrolę nad relacjonowaniem sytuacji panującej na granicy. Tymczasem

---

<sup>530</sup> J. Załęcki, *Demokracja partycypacyjna (na przykładzie Gdańska)*, „Miscellanea Antropologica et Sociologica”, nr 19 (1), 2018 s. 182.

<sup>531</sup> *Apel Towarzystwa Dziennikarskiego*, <https://wyborcza.pl/7,162657,27634263,wobec-zakazu-wstępu-na-teren-stanu-wyjatkowego-informacja-ta.html>, [30.09.2021].

<sup>532</sup> M. Urzędowska, *Polska granica w światowych mediach: Bezpieczeństwo wygrywa z prawami człowieka*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27788363,polska-granica-w-swiatowych-mediach-bezpieczenstwo-wygrywa.html>, [10.11.2021].

<sup>533</sup> D. Materniak, *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej: nie przegrać bardziej niż dotąd*, <http://obserwatormiędzynarodowy.pl/2021/08/23/kryzys-na-granicy-polsko-bialoruskiej-nie-przegrac-bardziej-niz-dotad/>, [23.08.2021].

dyskurs został zdominowany przez rosyjską i białoruską maszynę propagandową, która prezentowała spójną i przekonującą narrację stawiającą Polskę w niekorzystnym świetle, jako kraju, który nie tylko nie przestrzega uniwersalnych praw człowieka, ale nawet znęca się nad uchodźcami. Obecność niezależnych dziennikarzy pozwoliłaby na szybkie weryfikowanie informacji i obalanie nieprawdziwych faktów, co z powodu istniejących ograniczeń nie mogło mieć miejsca<sup>534</sup>. Ponadto obowiązujący zakaz spowodował również pojawienie się licznych apeli, w których podkreślano, że „utrzymanie zakazu pracy mediów na granicy polsko-białoruskiej można uznać za próbę utajnienia działalności niezgodnej z prawem i ludzką przyzwoitością”<sup>535</sup>.

Powyższy przykład świadczy o tym, że prawo swobodnego pozyskiwania informacji jest swoistą wartością w reżimie demokratycznym. Pomimo niedoceniań jego wagi w codziennym życiu społeczno-politycznym, jego ograniczenie wywołuje silny sprzeciw społeczny oraz wzbudza przekonanie, że władza postępuje tak ponieważ ma coś do ukrycia

---

<sup>534</sup> A. Mierzyńska, *Polska ostro przegrywa w wojnie informacyjnej z Białorusią. I to na własne życzenie*, <https://oko.press/polska-ostro-przegrywa-w-wojnie-informacyjnej-z-bialorusia-i-to-na-wlasne-zyczenie/>, [08.09.2021].

<sup>535</sup> *Żądamy dopuszczenia mediów. Natychmiast! Ten apel do premiera może podpisać każdy i każda z was*, <https://oko.press/zadamy-dopuszczenia-mediow-natychmiast-ten-apel-do-premiera-moze-podpisac-kazdy-i-kazda-z-was/>, [09.11.2021].

## 4.2. Problem partycypacji obywatelskiej w państwach europejskich

Francis Fukuyama postawił śmiałą tezę, że liberalna demokracja jest ostatecznym etapem rozwoju cywilizacyjnego<sup>536</sup>. Wkrótce jednak okazało się, że recepcja systemu demokratycznego we wszystkich krajach świata nie jest możliwa (co pokazał przykład Iraku czy też Afganistanu), a w krajach, w których ma on wielowiekową tradycję pojawiły się różnego rodzaju problemy wynikające ze zwiększającego się poczucia niezadowolenia społecznego ze sposobu jej funkcjonowania, co przejawia się z jednej strony w malejącej frekwencji wyborczej<sup>537</sup>, natomiast z drugiej we wzroście poparcia populistów kontestujących działanie całego systemu politycznego. Zdaniem Tomasz Grosse na ów kryzys demokracji ma również wpływ proces integracji europejskiej, który przejawia się tym, że „władze krajowe odpowiadają przed wyborcami za polityki publiczne, lecz mają na nie coraz mniejszy realny wpływ. Ponoszą również konsekwencje polityczne za ogólną sytuację gospodarczą i społeczną, która coraz słabiej jest przez nich kontrolowana, m.in. z uwagi na przeniesienie niektórych kompetencji na poziom unijny”<sup>538</sup>.

Szukając lekarstwa na pogłębiającą się słabość europejskich demokracji, Szymon Wójcik zdecydował się postawić pytanie, czy partycypacja może stać się remedium na problemy i kryzysy trapiące systemy polityczne opierające się na władzy ludu<sup>539</sup>. W podobnym tonie wypowiada się Jan Sowa snując następującą refleksję: „jeśli demokracja jest sposobem zbiorowego działania, jej wszystkie reformy powinny iść w jednym zasadniczym kierunku: oddania kontroli nad działaniem tym, którzy je przeprowadzają i których ono dotyczy. Chodzi o kontrolę realną, a nie dokonującą się w domniemany sposób za pośrednictwem przedstawicieli”<sup>540</sup>. Tym samym również zakłada on, że skutecznym środkiem na dysfunkcje systemów demokratycznych może być wzrost zaangażowania obywateli w życie publiczne danych społeczności. Z drugiej strony krytycy, tacy jak Markus Miessen, uważają, że „partycypacja została poddana ślepej idealizacji” stając się „nowym opium dla ludu”, a wezwanie do niej „jest lejtymotywnym współczesnej myśli politycznej i prywatnej” przez co partycypacja stała się

---

<sup>536</sup> F. Fukuyama, *Koniec historii*, Kraków 2009.

<sup>537</sup> Sz. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy Partycypacja może być remedium?*, [w:] M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014, s. 35.

<sup>538</sup> T. Grosse, *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 3, 2014, s. 29.

<sup>539</sup> Sz. Wójcik, op. cit., s. 35.

<sup>540</sup> J. Sowa, *Ciesz się, późny wnuku! Kolonializm, globalizacja i demokracja*, Kraków 2008, s. 449–450.

wszechobecna<sup>541</sup>. Jej przeciwnicy formułują wobec niej dwa główne zarzuty. Pierwszy dotyczy rozmycia osobistej odpowiedzialności za negatywne skutki podjętych decyzji – skoro wszyscy przystali na dane rozstrzygnięcie to trudno obwinić pojedynczą osobę<sup>542</sup>. Natomiast drugi dotyczy pozornego uczestnictwa, które łączy się z postępującym rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Łatwiej wyrazić swoje poparcie podpisując elektroniczną petycję czy też klikając odpowiednią ikonę w serwisie społecznościowym niż bezpośrednio demonstrować poparcie uczestnicząc w proteście czy też angażując się jako wolontariusz w pomoc potrzebującym. Prowadzi to do tego, że „partycypacja zmienia się w przewijanie paska menu w przeglądarce internetowej. Słabe przyciśnięcie klawisza, anonimowe logowanie bez najmniejszego osobistego wysiłku czy konsekwencji”<sup>543</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji partycypacja to przede wszystkim narzędzie, które umożliwia obywatelom zaangażowanie się w życie publiczne. Jednak forma i stopień owego zaangażowania zależy jednak od wielu różnych czynników takich jak edukacja czy też kultura polityczna danego kraju.

Podejmując tematykę partycypacji warto jednak dokonać pewnego rozróżnienia, bowiem troska o dobro ogółu i aktywne podejmowanie działań na jego rzecz może mieć różne wymiary. Zdaniem autora niniejszej dysertacji można wymienić tu trzy różne perspektywy: polityczną, społeczną oraz obywatelską. Pierwsza z nich będzie przejawiać się w chęci przejęcia władzy w celu realizacji pewnej określonej wizji świata oraz uzyskania sprawstwa w kreowaniu aktualnego stanu rzeczy. Perspektywa społeczna będzie koncentrować się na polepszeniu sytuacji ogółu i realizacji obowiązków wobec innych. Natomiast ostatnia z nich, obywatelska, dotyczy przynależności państwowej i jest związana z wykonywaniem ciężących na danej osobie obowiązków względem danego państwa.

Poziom partycypacji w krajach europejskich jest jednak dość zróżnicowany. Wpływ na to miała historia poszczególnych państw i istniejące w nich tradycje demokratyczne. Przykładowo w krajach Europy zachodniej aktywność obywatelska miała zwykle charakter oddolny. W społeczeństwach indywidualistycznych panuje powszechne przekonanie, że każda jednostka jest w stanie zmienić świat. Dlatego obywatele, często rozczarowani postawą władz publicznych, podejmowali różnego

---

<sup>541</sup> M. Miessen, H. Grassegger, *Przebudzenie z koszmaru partycypacji*, [w:] Idem, *Koszmar partycypacji. Niezależna praktyka*, Warszawa 2016, s. 7-9.

<sup>542</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>543</sup> Ibidem.



rodzaju działania mające na celu wprowadzenie postulowanych zmian, które miały poprawić warunki ich życia. Jako przykład mogą posłużyć protesty przeciwko rządowi gaullistowskiemu, które odbywały się we Francji w 1968 roku. Zapoczątkowane przez studentów działania wywołały powszechny strajk, który doprowadził do dalekosiężnych reform<sup>544</sup>. Z kolei w krajach postkomunistycznych uczestnictwo w życiu publicznym nie miało spontanicznego charakteru. Organy władzy zmuszały obywateli do podejmowania pewnych kontrolowanych działań partycypacyjnych<sup>545</sup>. W przypadku Polski można wspomnieć o obowiązkowych pochodach pierwszomajowych czy też Towarzystwie Przyjaźni Polsko Radzieckiej, do którego w latach 70. należało ponad 3 mln osób, które w większości stały się jego członkami niejako automatycznie (np. dzięki zapisom odbywającym się na lekcjach języka rosyjskiego)<sup>546</sup>. Dopiero w okresie transformacji ustrojowej nastąpiło swoiste przebudzenie się obywateli, którzy podejmując aktywne działania protestacyjne doprowadzili do zmian ustrojowych.

Zdaniem Jana Herbsta działania z zakresu partycypacji obywatelskiej sprawiają, że demokracja staje się żywym systemem a nie jedynie koncepcją teoretyczną<sup>547</sup>. Ewolucja systemu politycznego wymusiła zatem podjęcie aktywności mających na celu zredukowanie istniejących deficytów z zakresu socjalizacji politycznej<sup>548</sup> oraz przygotowania obywateli do funkcjonowania w świecie gospodarki rynkowej oraz państwie demokratycznym. Doprowadziło to do realizacji różnych inicjatyw z zakresu edukacji obywatelskiej, które były (i są) podejmowane przez organizacje pozarządowe (działania o charakterze doraźnym) oraz instytucje edukacyjne (działania o charakterze systemowym). Jak pokazano w poniższej tabeli działalność z zakresu edukacji obywatelskiej odbywa się we wszystkich badanych krajach. Ponadto wiele państw dostrzega, że każdy uczeń, który chce rozwinąć swoją postawę obywatelską musi ją praktykować<sup>549</sup>. Dlatego przyjęty przez nich model nauczania zawiera również

---

<sup>544</sup> Zob. D. Singer, *Prelude to Revolution: France in May 1968*, Cambridge 2002.

<sup>545</sup> H. Coffé, T. van der Lippe, *Citizenship Norms in Eastern Europe*, „Social Indicators Research”, nr 96(3), 2009, s. 479–496.

<sup>546</sup> *Dzieje Towarzystwa Przyjaźni Polsko-Radzieckiej*, <https://www.polityka.pl/pomocnikhistoryczny/1601819,1,dzieje-towarzystwa-przyjazni-polsko-radzieckiej.read>, [11.12.2014].

<sup>547</sup> J. Herbst, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2005, s. 21.

<sup>548</sup> J. Torney-Purta, *Patterns in the Civic Knowledge, Engagement, and Attitudes of European Adolescents: The IEA Civic Education Study*, „European Journal of Education”, nr 37 (2), 2002, s. 129–141.

<sup>549</sup> A. Rosół, *Rola edukacji w kształtowaniu postaw obywatelskich*, [w]: M. Szczepański, A. Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Tychy–Opole 2004, s. 198.

elementy praktyczne polegające na uczestniczeniu w różnego rodzaju inicjatywach i wydarzeniach oraz pielęgnowaniu obywatelskiego etosu pracy w klasie.

**Tabela 3.** Edukacja obywatelska w wybranych państwach Europy

Państwo	Blok w ramach obowiązkowego przedmiotu nauczania	Elementy zawarte w wielu przedmiotach	Uczestnictwo w inicjatywach i wydarzeniach	Etos pracy w klasie
Austria	Nie	Tak	Nie	Nie
Belgia	Nie	Tak	Tak	Tak
Bułgaria	Nie	Tak	Tak	Tak
Cypr	Nie	Tak	Tak	Tak
Czechy	Tak	Tak	Nie	Nie
Dania	Nie	Tak	Nie	Tak
Estonia	Tak	Tak	Nie	Nie
Finlandia	Nie	Tak	Nie	Tak
Hiszpania	Tak	Tak	Tak	Tak
Holandia	Nie	Tak	Nie	Nie
Irlandia	Tak	Tak	Tak	Tak
Litwa	Tak	Tak	Tak	Tak
Łotwa	Nie	Tak	Tak	Tak
Polska	Tak	Nie	Tak	Nie
Słowacja	Tak	Nie	Częściowo	Częściowo
Słowenia	Tak	Tak	Tak	Tak
Szwecja	Nie	Tak	Nie	Nie
Włochy	Nie	Tak	Tak	Tak

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie D. Kerr, L. Struman, T. Friedman, *Priorities for Civic and Citizenship Education in Europe*. Commentary paper prepared for the Annual Meetings of the American Educational Research Association in New Orleans, 8-12 April 2011.

Z powyższych danych wynika, że aż osiem z 18 badanych państw zdecydowało się na wprowadzenie obowiązkowego przedmiotu z zakresu edukacji obywatelskiej, natomiast zdecydowana większość z nich bo aż 89% zawarło jego elementy w wielu innych przedmiotach, co pokazuje że zaangażowanie obywatelskie ma duże znaczenie w życiu społecznym.

W Polsce elementy edukacji obywatelskiej są realizowane w ramach przedmiotu Wiedza o Społeczeństwie, który jest nauczany w szkołach podstawowych i w szkołach ponadpodstawowych<sup>550</sup>. Uczniowie nie mają jednak wielu okazji żeby rozwijać postawy

<sup>550</sup>Od września 2022 r. w szkołach ponadpodstawowych przedmiot Wiedza o społeczeństwie jest nauczany jedynie w zakresie rozszerzonym w wybranych klasach. W zakresie podstawowym został

obywatelskie i demokratyczne w praktyce. Samorzady uczniowskie mają często fasadowy charakter<sup>551</sup>, natomiast „nauczyciele nie rozumieją konieczności rozwijania aktywnej i samodzielnej postawy dziecka, nie mają zaufania do dziecka – stąd metoda >>odrabiania<< wszystkiego za dziecko: gazetka ścienna przygotowana jest przez nauczyciela, przemówienie okolicznościowe napisane jest przez nauczyciela i dane dziecku do nauczenia się (...)”<sup>552</sup>. Polski model edukacji nie zachęca do oddolnej aktywności obywatelskiej, a podejmowane działania są animowane, a czasem wręcz narzucane przez nauczycieli. Należy również podkreślić, że w aktualnie obowiązującym programie nauczania są podejmowane kwestie jedynie związane ze swobodą wypowiedzi i wolnością informacyjną jednostek. Uczniowie nie zdobywają kompetencji pozwalających im swobodnie pozyskiwać informacje od instytucji publicznych w oparciu o złożone wnioski. Tego rodzaju aktywności zdobywają dopiero na studiach, przede wszystkim prawniczych i administracyjnych.

Główną formą obywatelskiego zaangażowania jest udział w odbywających się cyklicznie wyborach<sup>553</sup>. W prawie wszystkich państwach europejskich jest on dobrowolny<sup>554</sup>, a wysoka frekwencja stanowi nie tylko miarę zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, ale również wzmacnia „proces legitymizacji władzy”<sup>555</sup>.

Zdaniem Lecha Jańczuka wybory do Parlamentu Europejskiego są dobrym miernikiem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ukazującym relacje pomiędzy partycypacją a demokracją<sup>556</sup>. Do Unii Europejskiej należą tylko kraje demokratyczne, kampanie wyborcze mają zbliżony charakter, a sam przebieg wyborów, choć w dużej mierze regulowany przez ordynacje i tradycje wyborcze państw członkowskich, podlega również wspólnym regulacjom europejskim. Ponadto, za Marcinem Rachwałem „można wyróżnić co najmniej dwa podstawowe argumenty na potwierdzenie tezy, iż frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma duże znaczenie. Po pierwsze, absencja

---

zastąpiony przez Historię i teraźniejszość co przyczyniło się do dalszego osłabienia pozycji edukacji obywatelskiej w polskim systemie oświatowym.

<sup>551</sup> L. Bojarska, *Samorząd uczniowski nie bibelot: Ściągawka dyrektora gimnazjum*, Warszawa 2011.

<sup>552</sup> A. Kamiński, *Samorząd młodzieży jako metoda wychowawcza*, Warszawa 1985, s. 86.

<sup>553</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, „Preferencje Polityczne”, nr 3, 2012, s. 215.

<sup>554</sup> Realny przymus wyborczy istnieje jedynie w Belgii.

<sup>555</sup> K. Tybuchowska-Hartlińska, op. cit., s. 216.

<sup>556</sup> L. Jańczuk, *Wybory do Parlamentu Europejskiego jako miernik rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] A. Łukasik-Turecka (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, Lublin 2015, s. 35.

wyborcza zmniejsza legitymację wskazanego organu wspólnotowego, jak i całej Unii Europejskiej. Po drugie, Unia Europejska potrzebuje wiarygodności dla swojego projektu promowania demokracji”<sup>557</sup>.

Aktualne dane dotyczące frekwencji w dwóch ostatnich elekcjach do Parlamentu Europejskiego pokazują, że tylko w siedmiu państwach (Belgii, Danii, Grecji, Luksemburgu, Malcie, Szwecji oraz we Włoszech) przekroczyła ona 50% w 2014 r. i 2019 r.<sup>558</sup>. Z kolei w czterech państwach (Chorwacji, Czechach, Słowacji i Słowenii) frekwencja w obu elekcjach nie przekroczyła 30%<sup>559</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wyborach, które odbyły się w 2014 r. średnia frekwencja wyniosła 43,59%, natomiast w 2019 r. zwiększyła się o ponad 5,5% i wyniosła 49,18%<sup>560</sup>. Z dostępnych badań wynika, iż wysoka frekwencja w ostatnich wyborach europejskich była spowodowana wzrostem uczestnictwa młodych obywateli UE<sup>561</sup>.

Kolejnym przejawem partycypacji obywatelskiej jest korzystanie z narzędzi demokracji bezpośredniej, do których należy zaliczyć: obywatelską inicjatywę ustawodawczą, referendum czy też weto ludowe. Małgorzata Podolak podkreśla, że w okresie transformacji ustrojowych „zauważono w nich instrument edukacji i aktywizacji politycznej społeczeństwa, bez których nie może się ukształtować społeczeństwo obywatelskie”<sup>562</sup>. W oparciu o dwa pierwsze z wyżej wymienionych narzędzi Międzynarodowy Instytut na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej opracował wskaźnik demokracji bezpośredniej, który ilustruje zamieszczona poniżej mapa<sup>563</sup>. Wynika z niej, że najczęściej z możliwości, które stwarzają narzędzia demokracji bezpośredniej korzystają mieszkańcy Szwajcarii, Rumunii oraz Włoch.

---

<sup>557</sup> M. Rachwał, *Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego* [w:] Idem (red.), *Współczesne oblicza władzy politycznej*, Poznań 2017, s.63.

<sup>558</sup> *Badanie Parlamentu Europejskiego we współpracy z Kantar*, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl/frekwencja/>, [22.02.2022].

<sup>559</sup> Ibidem.

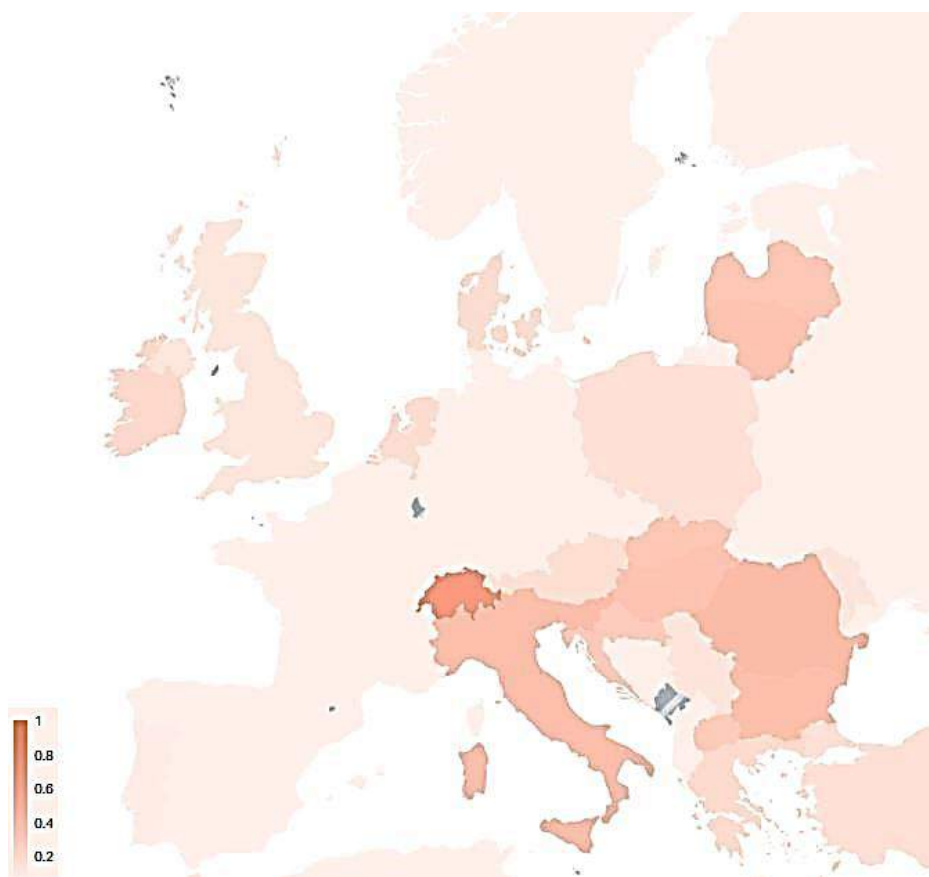
<sup>560</sup> Ibidem.

<sup>561</sup> *Wybory europejskie 2019: rekordowa frekwencja dzięki młodym wyborcom. Komunikat prasowy*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190923IPR61602/wybory-europejskie-2019-rekordowa-frekwencja-dzieki-mlodym-wyborcom>, [24.09.2019].

<sup>562</sup> M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XX, nr 22, 2015, s. 176.

<sup>563</sup> Nie uwzględnia ona Islandii ponieważ nie brała ona udziału w przedmiotowym badaniu.

**Rysunek 5.** Wskaźnik demokracji bezpośredniej w Europie



**Źródło:** *The Global State of Democracy Indices*, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>, 24.06.2020.

Powyższa mapa pokazuje również, że podział Europy na kraje północno-zachodnie oraz południowo-wschodnie, których mieszkańcy stosunkowo często korzystają z form demokracji bezpośredniej. Polska osiągnęła w przedmiotowym badaniu wynik na poziomie 0,22, który minimalnie przewyższa średnią dla krajów europejskich wynoszącą 0,21<sup>564</sup>. Oznacza to, że obywatele Rzeczypospolitej niezbyt często korzystają z form demokracji bezpośredniej.

Poziom partycypacji obywatelskiej w państwach europejskich nie będzie jednak stały. Plamen Mirazchiyski, Daniel Caro oraz Andreas Sandoval-Hernandez na podstawie przeprowadzonych badań przewidują, że nastąpi spadek frekwencji wyborczej w Belgii, Bułgarii, Czechach, Danii, Estonii, Łotwie Słowacji, Słowenii oraz, co może dziwić, w Szwajcarii. Natomiast zwiększy się liczba głosujących obywateli w Austrii, Finlandii, Grecji, Irlandii, Litwie, Rosji oraz we Włoszech. Z kolei na Cyprze, w Polsce i Szwecji

<sup>564</sup> *The Global State of Democracy Indices*, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>, [24.06.2020].

wskaźnik przyszłej partycypacji wyborczej nie ulegnie zmianie, co znaczy że frekwencja utrzyma się na tym samym poziomie<sup>565</sup>. Wydaje się jednak, że cały czas będzie on na względnie wysokim poziomie w krajach, w których procesy demokratyczne nie zostały zatrzymane przez okres obowiązywania doktryny realnego socjalizmu.

Jacek Raciborski uważa, że obywatelstwo to nie tylko status prawny jednostki, ale również rola społeczna<sup>566</sup>. Każda osoba podejmuje zatem wybór w jakim stopniu zamierza uczestniczyć w życiu państwowym i jak bardzo zaangażuje się w kreowanie rzeczywistości. Jan Szomburg podkreśla jednak, że „powstanie spójnej wewnętrznie i wyraziście postrzeganej na zewnątrz wspólnoty obywatelskiej opartej na pewnym kanonie zachowań i niepisanym kodeksie zasad moralnych może stać się przewagą konkurencyjną”<sup>567</sup>. Zatem budowa społeczeństwa obywatelskiego, w którym każdy obywatel będzie troszczył się o dobro wspólne i był zaangażowany w budowę silnego państwa przyczyni się do podniesienia jakości i poziomu życia jego mieszkańców. Należy jednak pamiętać, że partycypacja obywatelska jest tylko narzędziem, a stopień jej wykorzystania może podlegać okresowym zmianom.

---

<sup>565</sup> P. Mirazchiyski, D. H. Caro, A. Sandoval-Hernández, *Youth Future Civic Participation in Europe: Differences Between the East and the Rest*, „Social Indicators Research”, vol. 115, no 3., 2014, s. 1052.

<sup>566</sup> J. Raciborski, *Wprowadzenie: oblicza obywatelstwa*, [w:] Idem (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa 2010, s. 8.

<sup>567</sup> J. Szomburg, *Postawa obywatelska pomysłem na lepszą jakość życia*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, <https://ppg.ibngr.pl/pomorski-przeglad-gospodarczy/postawa-obywatelska-pomyslem-na-lepsza-jakosc-zycia>, [08.10.2013].

### 4.3. Rola i znaczenie mediów oraz organizacji pozarządowych w procesie dostępu do informacji publicznej

Ważną rolę we współczesnych demokracjach odgrywają również organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organisations*; NGO), czyli dobrowolne zrzeszenia ludzi, które prowadzą nienastawioną na zys działalność na rzecz dobra publicznego. Definicja legalna zawarta w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>568</sup> podkreśla, że są to m. in. osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych<sup>569</sup>. NGO tworzą sektor obywatelski, który obejmuje „wszystkie formy działań społecznych mieszczące się pomiędzy państwem a rynkiem”<sup>570</sup>.

Nie oznacza to jednak, że są one całkowicie oddzielone od struktur państwowych. Organizacje pozarządowe w wielu przypadkach współpracują z organami administracji publicznej podczas realizacji różnych inicjatyw skierowanych do wielu grup społecznych, a także uzupełniają działalność instytucji państwowych i samorządowych, w sytuacjach kiedy nie są one w stanie w dostatecznym stopniu zaspokoić istniejących potrzeb społecznych. Zdaniem Grzegorza Makowskiego „organizacje pozarządowe w Polsce po 1989 r. stały się niemal synonimem społeczeństwa obywatelskiego”<sup>571</sup>. Najnowsze badania Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że w 2020 r. w Polsce aktywnie działało ok 169 tys. NGO, przy czym do organizacji o charakterze członkowskim (głównie stowarzyszeń) należało 8,3 mln osób<sup>572</sup>.

Organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę w funkcjonowaniu systemu demokratycznego. Przede wszystkim „upewniają się, że władze działają w interesie publicznym”<sup>573</sup>. Pomimo, „że podejmowanie decyzji i działań niezgodnych z interesem

---

<sup>568</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.

<sup>569</sup> Art. 3, ibidem.

<sup>570</sup> *Co to jest trzeci sektor?*, <https://fakty.ngo.pl/faq/co-to-jest-trzeci-sektor>, [09.03.2021].

<sup>571</sup> G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS”, nr 4 (44), 2015, s. 57.

<sup>572</sup> GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. - wyniki wstępne*, 21.12.2021 r., s. 1-6.

<sup>573</sup> I. Butler, *Dlaczego organizacje pozarządowe mają zasadnicze znaczenie dla demokracji?*, <https://www.liberties.eu/pl/stories/znaczenie-organizacji-pozarządowych-ngo-dla-demokracji/11727>, [11.04.2017].

publicznym zazwyczaj źle kończy się dla ich autorów”<sup>574</sup> to decydenci polityczni wciąż mierzą się z pokusą wykorzystywania zajmowanych stanowisk do realizacji interesów partyjnych i osobistych. Tym samym przedkładają oni partykularne interesy nad dobro danej wspólnoty co zwykle wiąże się z powstaniem pewnych niedoborów. Organizacje pozarządowe mogą ujawniać różne nadużycia korzystając z prawa do informacji i pokazując istniejące problemy, które są ignorowane przez rządzących. Innymi słowy, jak ujął to Israel Butler „organizacje pozarządowe pomagają uświadamiać społeczeństwu co robi rząd i jakie może mieć to dla niego konsekwencje. Poprzez informowanie opinii publicznej, o tym jak politycy i firmy wykorzystują swoją władzę i wpływy, organizacje pozarządowe pomagają ludziom tworzyć własną opinie i podejmować decyzje w oparciu o wszystkie istotne informacje”<sup>575</sup>.

Po drugie stwarzają szansę rozwijania kompetencji obywatelskich. Osoby angażujące się w działalność organizacji pozarządowych dzięki pracy na rzecz innych zwiększają swoją empatię i wrażliwość, a także rozwijają umiejętności społeczne. Nierzadko aktywni działacze rozpoczynają również karierę polityczną na szczeblu lokalnym lub krajowym. Oprócz tego stanowią one ważny element w edukacji obywatelskiej będąc pomostem między szkołą, a lokalną społecznością mający tym samym wpływ na rozwój postaw obywatelskich wśród młodych ludzi<sup>576</sup>.

Organizacje pozarządowe odgrywają również ogromną rolę w dialogu obywatelskim. Zdaniem Wojciecha Misztala „osiągnięty w Polsce poziom pluralizmu społeczeństwa obywatelskiego stwarza podstawy dla procesu demokratyzacji wszystkich istotnych sfer społecznych oraz do kształtowania opinii publicznej. Umożliwia to poszerzenie kompetencji demokratycznych i prowadzenie debaty publicznej”<sup>577</sup>. Warto jednak zauważyć, że z jednej strony organizacje pozarządowe mogą być uczestnikiem owego dialogu ponieważ agregują jednostki zajmujące się podobną tematyką, a tym samym działając wspólnie stanowią silną grupę interesu będącą w stanie wymusić przyjęcie rozwiązań korzystnych dla całej społeczności, natomiast z drugiej,

---

<sup>574</sup> J. Itrich-Drabarek, *Problem sfery publicznej*, „Studia Politologiczne”, vol. 14, 2009, s. 72 za: R. Skarzyński, *Czy polityka jest publiczna? Punkt widzenia politologa*, [w:] J. P. Hudzik, W. Woźniak (red.), *Sfera publiczna. Kondycja – przejawy – przemiany*, Lublin 2006, s. 42.

<sup>575</sup> I. Butler, op. cit.

<sup>576</sup> S. Young Park, *The provision of citizenship education through NGOs: Case studies from England and South Korea*, „Compare: A Journal of Comparative and International Education”, vol. 37, no. 3, 2007, s. 417-418.

<sup>577</sup> W. Misztal, *Czy w Polsce potrzebny jest dialog obywatelski?*, [w:] M. W. Sienkiewicz, M. Sidor (red.), *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery, perspektywy rozwoju*, Lublin 2014, s. 49.



na co zwracali uwagę Alexis de Tocqueville oraz Hannah Arendt, stanowią „forum negocjacji społecznych interesów”<sup>578</sup> stając się platformą dialogu dla ich członków. Jan Meisel-Dobrzański zaznacza, „że polityki publiczne wypracowane we współpracy z NGO odznaczają się znacznie wyższą trwałością niż samodzielne inicjatywy administracji publicznej”<sup>579</sup>, a „wpływ porozumień organizacji III sektora na polityki publiczne jest z reguły tym większy, im bogatsza debata między samymi NGO – kładąca nacisk na umiejętność wypracowania kompromisu przy poszanowaniu różnorodności i odmienności poglądów”<sup>580</sup>.

Na sam koniec warto zaznaczyć, że organizacje pozarządowe pełnią rolę implementacyjną, która zdaniem Marii Ochwat polega na ostrzeganiu oraz informowaniu o istniejących problemach czy zagrożeniach<sup>581</sup>. Szczególnie warto podkreślić realizowanie działań z zakresu kontroli społecznej, dzięki którym organizacje pozarządowe stają się niejako sumieniem rządzących, które piętnuje ich nieetyczne zachowania. Szczególną rolę odgrywają tutaj organizacje strażnicze oraz media obywatelskie.

Zdaniem Marty Grzymkowskiej „organizacje strażnicze, nazywane także organizacjami typu watchdog, stawiają sobie za cel obywatelską kontrolę władz publicznych lub – rzadziej – sektora biznesowego. Z założenia nie tylko monitorują sposób wydawania pieniędzy, procesy legislacyjne, rzetelność, uczciwość i sprawność władz, ale także dążą do zmiany sytuacji na lepsze”<sup>582</sup>. Z raportu przygotowanego przez Grzegorza Winnickiego wynika, że w 2018 r. w Polsce funkcjonowały 253 tego rodzaju organizacje<sup>583</sup>. Należy jednak odróżnić działalność strażniczą od aktywności factcheckingowej oraz rzeczniczej. Pierwsza z nich „nie mogłaby się rozwijać bez gwarancji dostępu do informacji o działaniach władz i możliwości przekazywania

---

<sup>578</sup> M. Augustyniak, op. cit., s. 257.

<sup>579</sup> J. Meisel-Dobrzański, *Współpraca NGO z sektorem publicznym - sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce*, „Zarządzanie publiczne” nr 1 (25), 2014, s. 76, za: E. Szazi, J. E. Sabo Paes, *Melhores Praticas Regulatorias Internacioanais do Terceiro Setor*, Brasilia 2012, s. 30-53.

<sup>580</sup> J. Meisel-Dobrzański, op. cit., s. 85.

<sup>581</sup> M. Ochwat, *Po co nam NGOs-y?*, <https://www.studiamba.wsb.pl/baza-wiedzy/po-co-nam-ngos-y>, [09.03.2022].

<sup>582</sup> M. Grzymkowska, *Watchdog, czyli pies wartowniczy. O roli organizacji strażniczych w demokracji*, <http://www.watchdogpfron.pl/watchdog-czyli-pies-wartowniczy-o-rol-i-organizacji-strazniczych-w-demokracji/>, [04.08.2014].

<sup>583</sup> G. Winnicki, *Raport I: „Z weryfikacji wstępnie zaplanowanego we wniosku programu funkcjonowania narzędzia online do monitorowania wdrażania prawa przez organizacje strażnicze”*, Lublin 2018, s. 1.

tej wiedzy społeczeństwu”<sup>584</sup>. Organizacje strażnicze aktywnie korzystając z przysługującego im prawa do informacji monitorują działalność organów władzy publicznej, weryfikują czy środki publiczne są wydatkowane w należyty sposób oraz nagłaśniają przypadki nieetycznych zachowań funkcjonariuszy publicznych, szczególnie dotyczących korupcji, konfliktu interesów, kumoterstwa czy też nepotyzmu. Dodatkowo dbają o to, aby instytucje publiczne należycie wywiązywały się z ciążących na nich obowiązków informacyjnych, a także realizują działania edukacyjne upowszechniające wiedzę z zakresu prawa do informacji, którym posługują się również organizacje factcheckingowe. W przypadku drugiej grupy podmiotów cel jest zgoła inny bowiem informacje pozyskane od instytucji publicznej służą im do weryfikacji informacji prezentowanych przez polityków oraz funkcjonariuszy publicznych. Organizacje factcheckingowe demaskują fake newsy, kłamstwa oraz manipulacje pojawiające się w mediach oraz w wypowiedziach prominentnych aktorów polskiej sceny politycznej. Natomiast organizacje rzecznicze skupiają się na obronie i reprezentowaniu interesów określonych grup. Przykładowo podmioty zrzeszające organizacje pozarządowe mogą korzystać z prawa do informacji w celu sprawdzenia czy zorganizowany przez podmiot publiczny konkurs grantowy odbywał się zgodnie z przepisami obowiązującego prawa.

Katarzyna Batko-Tołuć oraz Krzysztof Izdebski, analizując działalność organizacji strażniczych w Polsce, wyodrębnili funkcje, które pełnią one w życiu społecznym<sup>585</sup>. Należą do nich:

- funkcja ekspercka – organizacje strażnicze posiadają grono wykwalifikowanych fachowców posiadających ponadprzeciętną wiedzę w obszarach swojej działalności, która jest wykorzystywana do wspierania innych podmiotów oraz skutecznego korzystania z przysługujących im praw, w szczególności prawa do informacji<sup>586</sup>;
- funkcja interwencyjna – organizacje strażnicze jako podmioty zajmujące się kontrolą społeczną zgłaszają wykryte nadużycia i alarmują o nich opinię publiczną oraz odpowiednie instytucje publiczne<sup>587</sup>;

---

<sup>584</sup> G. Makowski, *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?*, „Animacja Życia Publicznego” nr 3 (20), 2015, s. 34.

<sup>585</sup> K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Warszawa 2012, s. 10-12.

<sup>586</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>587</sup> Ibidem, s. 10-11.

- funkcja grupy interesu – organizacje strażnicze stają się sumieniem rządzących i starają się wywrzeć wpływ na organy władzy publicznej w celu zahamowania działań mogących ograniczyć dostęp do informacji publicznej w kraju oraz przypominają o konieczności podjęcia odpowiednich działań<sup>588</sup>, przykładowo polegających na wdrożeniu unijnej dyrektywy o ochronie sygnalistów<sup>589</sup>;
- funkcja inicjatora zmian – organizacje strażnicze starają się wprowadzić rozwiązania, które umożliwiłyby skuteczną realizację podstawowych praw obywatelskich<sup>590</sup>. Przykładowo doprowadziły do zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych do prowadzenia publicznego rejestru zawieranych przez nie umów.

Dodatkowo zdaniem autora niniejszej dysertacji należałoby wyróżnić jeszcze funkcję edukacyjną, bowiem wiele organizacji strażniczych organizuje różnego rodzaju kursy i szkolenia, a także spotkania, na których pokazują w jaki sposób należy stosować aktualnie obowiązujące regulacje z zakresu prawa do informacji oraz jak skutecznie pozyskiwać dane publiczne w celu monitorowania działalności władz państwowych i samorządowych.

Działalność strażniczą mogą realizować również media<sup>591</sup>, będące „ważnym narzędziem demokracji, która jest stabilna i silna wtedy, gdy opiera się na (...) aktywnym społeczeństwie obywatelskim”<sup>592</sup>. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji<sup>593</sup> ich rolą jest „dostarczanie informacji; udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki; upowszechnianie edukacji obywatelskiej; dostarczenie rozrywki; popieranie krajowej twórczości audiowizualnej”<sup>594</sup>. Ich głównym zadaniem jest również zapewnienie wolności informacyjnej jednostkom, która stanowi drugi po dostępie do informacji publicznej filar prawa do informacji. Marian Flasiński

---

<sup>588</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>589</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE.L.2019.305.17).

<sup>590</sup> K. Batko-Tołuć, K. Izdebski, op. cit., s. 11-12.

<sup>591</sup> Zob. J. Chan, W. Suen, *Media as watchdogs: The role of news media in electoral competition*, „European Economic Review”, vol. 53, iss. 7, 2009, s. 799-814.

<sup>592</sup> M. Różycka, *Media publiczne a kształtowanie przemian społecznych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski”, nr 1, 2014, s. 6-7.

<sup>593</sup> Wskazane w ustawie zadania realizowane przez dostarczycieli usług medialnych odnoszą się zdaniem autora niniejszej dysertacji nie tylko do radia i telewizji, ale również do prasy i mediów internetowych.

<sup>594</sup> Art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722).

zauważa, że „idea swobodnego przepływu informacji zrodziła się w tym samym czasie co hasło: >>>wolność, równość i braterstwo <<<”<sup>595</sup>, czyli już w XVIII wieku.

W społeczeństwie demokratycznym media realizują określone zadania, wśród których Ewa Maria Marciniak wyodrębniła: „informowanie i tworzenie opinii na temat polityki”<sup>596</sup>, socjalizację polityczną a także prezentowanie oferty partii politycznych, ustalanie hierarchii ważności kwestii poruszanych w debacie publicznej, umożliwienie utrzymywania więzi polityków ze społeczeństwem oraz legitymizowanie określonych działań podejmowanych przez organy władzy publicznej<sup>597</sup>.

Zdaniem Agnieszki Łukasiuk-Tureckiej media pełnią przede wszystkim funkcję „platformy debaty publicznej”<sup>598</sup>, a zatrudnieni w nich dziennikarze „poprzez aktywność komunikacyjną konstruują obraz polityki, wyjaśniają decyzje polityczne, dzielą się opiniami ze społeczeństwem”<sup>599</sup>, natomiast obywatele korzystając z nich mają możliwość swobodnego kształtowania swojego uniwersum informacyjnego. Warto także podkreślić, że percepcja zachodzących zjawisk społecznych i politycznych może wpływać na poziom aktywności obywatelskiej w danym społeczeństwie. Przykładowo reakcja społeczeństwa rosyjskiego na toczoną w Ukrainie wojnę, określoną przez media działające na terenie federacji jako „operację specjalną” pokazuje, że w sytuacji braku pluralizmu medialnego i wszechobecnej cenzury władza jest w stanie narzucić dominującą narrację, która ogranicza skalę możliwych do wystąpienia protestów społecznych. Podobny pogląd prezentuje Marek Czyżewski konstatując, iż „dziennikarz jako pracownik aparatu informacji i propagandy w systemach totalitarnych i autokratycznych działał zazwyczaj na rzecz destrukcji oddolnych i niezależnych politycznie przejawów obywatelskiej >>>publiczności<<<”<sup>600</sup>.

Zdaniem Jana Sowy „podobnie jak świata zewnętrznego doświadczać możemy jedynie za pośrednictwem zmysłów (...) i w rzeczywistości mamy kontakt jedynie z jakimś tego świata przedstawieniem, tak też życia politycznego doświadczamy

---

<sup>595</sup> M. Flasiński, *Swobodny przepływ informacji a interesy Polski*, Warszawa 1991, s. 7.

<sup>596</sup> E. M. Marciniak, *Komunikowanie polityczne w ujęciach interpretacyjnych*, „Studia Politologiczne”, vol. 25, 2012, s. 16.

<sup>597</sup> Ibidem.

<sup>598</sup> A. Łukasiuk-Turecka, *Media płaszczyzną debaty o parytetach* [w:], M. Adamik-Szysiak (red.), *Media i polityka. Relacje i współzależność*, Lublin 2014, s. 142.

<sup>599</sup> Ibidem.

<sup>600</sup> M. Czyżewski, *Rola dziennikarza w dyskursie publicznym*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo media społeczeństwo*, Warszawa 2005, s. 51.

w znakomitej większości za pośrednictwem mediów”<sup>601</sup>. Działając w danym państwie wykorzystują one różne kanały komunikacji, takie jak prasa, radio, telewizję czy też Internet żeby dotrzeć ze swoim przekazem do jak najszerszej grupy odbiorców. Pomimo ich dużej różnorodności możliwe jest wyróżnienie trzech głównych kategorii podmiotów, do których należą media komercyjne, media obywatelskie oraz media publiczne.

Media komercyjne, to środki masowego przekazu, które pozyskują fundusze na prowadzenia dalszej działalności ze swoich aktywności (głównie z reklam) lub są finansowane przez ich właściciela. Poruszają one tematykę, która jest w stanie zwiększyć potencjalne zyski lub służy interesom osób sprawujących nad nimi kontrolę. Działalność mediów komercyjnych w demokratycznym państwie prawa bardzo krytycznie ocenia Jan Sowa zarzucając im celowe obniżanie poziomu i upraszczanie prezentowanych treści w celu maksymalizacji zysku<sup>602</sup> oraz uzależnienie od reklamodawców, a co za tym idzie unikanie kontrowersyjnych tematów, które zniechęciłyby ich do zamieszczania płatnych materiałów<sup>603</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji taka ocena jest jednak krzywdząca, bowiem istotą mediów komercyjnych jest przygotowywanie materiałów, które zaspokoją potrzeby i gusta potencjalnych odbiorców. Świadczy o tym fakt, że zazwyczaj przedstawiciele danej orientacji politycznej, o ile stanowią wystarczającą liczną grupę, posiadają media, które prezentują wizję otaczającego ich świata dopasowaną do ich poglądów ideologicznych.

Media publiczne, w przeciwieństwie do mediów komercyjnych, nie są nastawione wyłącznie na zaspokajanie potrzeb i gustów potencjalnych odbiorców. Ich celem jest realizacja misji publicznej, którą Grzegorz Adamczewski określa jako obowiązek „rzetelnego prezentowania faktów i wydarzeń w całej ich różnorodności, przyczynianie się do swobodnego formułowania opinii, jak również prezentowanie różnych postaw i programów, kontrola społeczna, rozwój nauki, kultury i oświaty”<sup>604</sup>. Jednocześnie pełnienie działalności na rzecz dobra publicznego uzasadnia częściowe finansowanie mediów publicznych z abonamentu. Wynika to z faktu, iż publiczni nadawcy „muszą przywiązywać najwyższą wagę do takiego konstruowania programu, aby ten był

---

<sup>601</sup> J. Sowa, *Łamiąc kod. Media i dziennikarstwo a neoliberalny konsensus*, [w:] S. Mocek (red.), op. cit., s. 153.

<sup>602</sup> Ibidem, s. 158-159.

<sup>603</sup> Ibidem, s. 159-161.

<sup>604</sup> G. Adamczewski, *Współczesne media publiczne w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, nr 2, 2006, s. 263.

elementem dobra publicznego”<sup>605</sup> co powoduje, że troska o osiągnięcie zysku schodzi na dalszy plan. Media publiczne nigdy nie będą uzależnione od reklamodawców, ale mogą stać się zależne od partii rządzącej, która może istotnie wpływać na ich sytuację finansową dotując je z budżetu państwa. Dostępne badania pokazują jednak, że obywatele bardziej ufają mediom państwowym niż prywatnym, pomimo faktów że w przeszłości publiczni nadawcy cieszyli się ograniczoną niezależnością i byli wykorzystywani jako narzędzie propagandowe osób sprawujących władzę<sup>606</sup>.

Ostatnią grupę stanowią media obywatelskie, czyli media tworzone przez obywateli dla obywateli. Rafał Drozdowski zaznacza, że „z punktu widzenia socjologów, dziennikarstwo obywatelskie jawić się może jako niepowtarzalna szansa na restytucję starej Habermasowskiej idei agory (choć już w cyber-postaci)”<sup>607</sup>. Michał Wójcik zdefiniował media obywatelskie jako „różne formy przekazu (prasa, radio, telewizja, Internet) kreowane przez (...), mieszkańców miast, czytelników gazet lub tzw. społeczności użytkowników portali internetowych”<sup>608</sup>. Prywatne osoby zwykle publikują swoje autorskie treści korzystając z możliwości stwarzanych przez globalną sieć. Dzięki niej „zanika tradycyjny podział na nadawcę i odbiorcę komunikatu”<sup>609</sup> a komunikacja jednokierunkowa zostaje zastąpiona dwukierunkową, w której odbiorcy mają możliwość prowadzenia dyskusji pomiędzy sobą oraz z autorem danej formy przekazu<sup>610</sup>. Bartosz Malinowski przytacza wyniki badań analizy zachowań użytkowników Facebooka – serwisu, z którego korzysta ponad 2,5 miliarda osób<sup>611</sup>. Wynika z nich, że co prawda 73% użytkowników poszukiwało informacji rozrywkowych, ale 55% interesowało się polityką ogólnokrajową, a 44% polityką lokalną<sup>612</sup>. Tym samym Facebook stanowi ważne źródło informacji dla osób

---

<sup>605</sup> P. Bielawski, *Media publiczne – potencjalny fundament demokracji w Polsce*, [w:] Idem, A. Ostrowski, *Media publiczne. System medialny w Polsce – pytania i dezycydaty*, Wrocław 2010, s. 31.

<sup>606</sup> D. C. Moehler, N. Singh, *Whose News Do You Trust? Explaining Trust in Private versus Public Media in Africa*, „Political Research Quarterly”, vol 64, iss. 2, s. 276.

<sup>607</sup> R. Drozdowski, *Dziennikarstwo obywatelskie - próba socjologicznego opisu*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, rok LXX, z. 3, 2008, s. 206.

<sup>608</sup> M. Wójcik, *Internet zdemokratyzował media. Refleksje o mediach obywatelskich*, „Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych”, nr 2 (9), 2013, s. 5.

<sup>609</sup> M. Łosiewicz, *Rozwój mediów obywatelskich w Polsce*, [w:] B. Brodzińska, M. Jeziński, M. Mateja (red.), *Zawód dziennikarz: między misją a profesją*, Toruń 2015. s. 231.

<sup>610</sup> Ibidem, s. 230-232.

<sup>611</sup> Z danych własnych Facebooka wynika, że w II kwartale 2021 r. z korzystało z niego 2,8 miliarda użytkowników miesięcznie z czego 1,9 miliardów używało serwisu każdego dnia za: *FB Earnings Presentation Q2 2021*, [https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc\\_financials/2021/q2/Q2-2021\\_Earnings-Presentation.pdf](https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc_financials/2021/q2/Q2-2021_Earnings-Presentation.pdf), [19.03.2022].

<sup>612</sup> B. Malinowski, *Jak Facebook zamyka nas w bańce informacyjnej. Algorytm filtrujący newsfeed a zjawisko filter bubble*, „Zarządzanie mediami”, tom 4 (1), 2016, s. 17.

zainteresowanych życiem publicznym. Należy jednak pamiętać, że właściciele danego serwisu internetowego mają kontrolę nad prezentowanymi treściami. W przypadku Facebooka powszechną praktyką jest cenzurowanie kontrowersyjnych materiałów oraz usuwanie użytkowników, którzy w subiektywnej ocenie amerykańskiej korporacji łamią regulamin serwisu. Przykład Konfederacji pokazuje, że usunięcie całego profilu wraz ze wszystkimi treściami argumentowane jest lakonicznym stwierdzeniem o „wielokrotnym naruszeniu standardów sieci społeczności”<sup>613</sup>. Kolejnym problemem jest sposób działania algorytmów, które dostosowują prezentowane treści do indywidualnych preferencji użytkowników. Oznacza to, że użytkownikowi o poglądach lewicowych będą prezentowane przede wszystkim lewicowe treści, a prawicowemu głównie prawicowe<sup>614</sup>. Tym samym Facebook negatywnie wpływa na pluralizm wymiany poglądów utwierdzając osoby korzystające z serwisu w prezentowanej przez nich wizji świata.

Powyższe ujęcie mediów obywatelskich nie wydaje się jednak do końca poprawne. Sytuacja, w której obywatele, czytelnicy, członkowie danej społeczności publikują treści istotne dla danej grupy odbiorców korzystając z dostępnych serwisów należałoby raczej określić jako dziennikarstwo obywatelskie, bowiem właściciele i zarządzający owymi serwisami mogą w znaczny sposób ograniczać dostęp do publikowanych treści innym użytkownikom. Ponadto definicja Michała Wójcika całkowicie pomija rolę organizacji pozarządowych, które prowadzą własne portale informacyjne, wydają prasę lokalną czy też działają w sferze radiowej oraz telewizyjnej. Dlatego wydaje się, że trafniejsza jest definicja, zgodnie z którą przez media obywatelskie rozumie się „organizacje [pozarządowe – przyp. M. Sz.] prowadzące regularną działalność statutową polegającą na publikowaniu treści ważnych z punktu widzenia:

- społeczności lokalnej lub regionalnej, a dominujący obszar tematyczny obejmuje poziom lokalny lub regionalny,

---

<sup>613</sup> A. Mierzyńska, *Konfederacja usunięta z Facebooka za propagandę antyszczepionkową i mowę nienawiści*, <https://oko.press/konfederacja-usunieta-z-facebook-a-za-propagande-antyszczepionkowa>, [05.01.2022].

<sup>614</sup> Zob. np. A. Benchmann, K. L. Nielbo, *Are We Exposed to the Same “News” in the News Feed?*, „Digital Journalism” vol. 6, iss. 8, 2018, s. 990-1002 czy też M. Popiołek, *Bańka filtrująca i świadomość mechanizmów jej funkcjonowania wśród młodzieży - wyniki badania przeprowadzonego wśród gimnazjalistów*, „Zarządzanie mediami”, tom 7 (3), 2019, 159-171.

- wyodrębnionych grup społecznych lub branż”<sup>615</sup>.

W przedmiotowym ujęciu media obywatelskie jawią się jako niezależne podmioty prowadzone przez społeczników i pasjonatów koncentrujące się przede wszystkim na przekazaniu informacji ważnych dla danej grupy odbiorców. Ich działalność podyktowana jest chęcią dzielenia się dostępnymi informacjami czy też informowania o istniejących problemach i nadużyciach, a niedążeniem do osiągnięcia zysków czy też pragnieniem edukowania społeczeństwa.

Media obywatelskie mogą być również przeciwwagą dla informacji prezentowanych przez organy władzy publicznej co widać dokładnie na rynku prasy lokalnej. Nierzadko władze gminy podejmują decyzje o wydawaniu lokalnego periodyku, w którym prezentują aktualne informacje dotyczące życia lokalnej społeczności. Zawarte w nich treści stawiają jednak osoby rządzące gminą w pozytywnym świetle nadmiernie eksponując ich sukcesy i dokonania, oraz unikając tematów problemowych i kontrowersyjnych. Z kolei „prasa obywatelska zawiera w sobie misję nakierowaną na bezkompromisowe ukazywanie rzeczywistości z jej wadami, przywarami i błędami. Jest ona wreszcie miejscem krytyki (tak bardzo nie lubianej przez samorządy) działań miejscowych władz”<sup>616</sup>, a co za tym idzie zapewnia pluralizm informacyjny na poziomie lokalnym oraz stwarza przestrzeń do debaty o ważnych sprawach społecznych.

Magdalena Różycka stwierdza, „iż podstawową powinnością mediów winno być: dostarczanie rzetelnych informacji, ocenianie i interpretowanie wydarzeń”<sup>617</sup>. Maciej Mrozowski podjął się analizy struktury tematycznej informacji prezentowanych przez czołowych polskich i europejskich nadawców telewizyjnych, której fragment zaprezentowano w poniższej tabeli.

---

<sup>615</sup> Regulamin Konkursu Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO. Priorytet 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich. Edycja 2021, s. 9.

<sup>616</sup> W. Jakimowicz, *Prasa obywatelska w Polsce. Problemy, możliwości odrodzenia i rozwoju, potrzeba wsparcia*, Zarys opracowany dla potrzeb Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – grudzień 2017 roku, s. 3-4.

<sup>617</sup> M. Różycka, *Media publiczne a kształtowanie przemian społecznych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski”, nr 1, 2014 s. 6.



**Tabela 4.** Struktura tematyczna informacji prezentowanych w serwisach informacyjnych

Kanał telewizyjny	Dziedziny tematyczne (N)			
	Gospodarka	Kultura	Polityka	Spoleczeństwo
BBC One	23	23	65	56
France 2	25	26	40	38
Polsat	25	28	75	47
TF 1	1	45	32	43
TVN	25	28	70	47
TVP 1	18	26	75	38
TVP 2	22	37	67	33
ZDF	27	22	32	29

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie M. Mrozowski, *Telewizyjne program informacyjne – polskie i zagraniczne (analiza porównawcza)*, „Studia Medioznawcze”, nr 3 (38), 2009, s. 34.

We wszystkich programach informacyjnych z wyjątkiem *Le Journal* emitowanego przez TF 1 dominowały treści o charakterze politycznym, ale jak zauważył Maciej Mrozowski „programy zachodnie cechuje względnie zrównoważona struktura tematyczna, w polskich programach polityczna zdecydowanie dominuje nad pozostałymi dziedzinami”<sup>618</sup>. Struktura prezentowanych informacji ma znaczenie nie tylko dla stanu debaty publicznej, ale także dla samego systemu medialnego. Zdaniem Lucyny Szot „związek mediów z polityką od zawsze postrzegano jako konfliktogenny. Szczególnie w mediach publicznych w Polsce uwidacznia się zasadnicza sprzeczność pomiędzy bezstronnością a stronniczością, wymogami kreatywności i krytycyzmu a specjalizacją i rutynizacją pracy, interesami właściciela a obywatelskim prawem do wolności słowa (...) Polaryzacja pól widzenia i wszystkie te sprzeczności tkwią w samej istocie

<sup>618</sup> M. Mrozowski, *Telewizyjne program informacyjne – polskie i zagraniczne (analiza porównawcza)*, „Studia Medioznawcze”, nr 3 (38), 2009, s. 33.

działalności nadawczej. Zjawisko polityzacji i komercjalizacji i warunki ekonomiczne, w jakich się dokonują owe procesy, skutkują pauperyzacją zawodu dziennikarza”<sup>619</sup>.

Obywatel ma jednak narzędzie w postaci prawa do informacji, które pozwala zdobywać mu potrzebne wiadomości bezpośrednio od organów administracji publicznej. Tym samym ma możliwość sprawdzenia wiarygodności przekazu medialnego i samodzielnego zainteresowania się określoną tematyką. Z kolei braki i niedostatki w realizacji kontroli społecznej skutecznie uzupełniają organizacje pozarządowe zajmujące się działalnością strażniczą. Należy jednak pamiętać, że oprócz samego pozyskania informacji kluczową rolę odgrywa jej rozpowszechnianie. Udostępnianie rzetelnych danych może podważyć tendencyjną wizję świata prezentowaną w mediach, a także zmusić do merytorycznej dyskusji nad kwestiami istotnymi dla obywateli.

---

<sup>619</sup> L. Szot, *Między wolnością a upolitycznieniem mediów publicznych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2, 2020, s. 157.

#### 4.4. Rozwój instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Media i organizacje pozarządowe podczas realizacji swojej działalności misyjnej zwykle korzystają z zasobów publicznych, które są już ogólnodostępne. Organy administracji publicznej często publikują różnego rodzaju zbiory znajdujące się w ich posiadaniu takie jak np. dane statystyczne, raporty, prezentacje czy też innego rodzaju opracowania. Robią to mając świadomość, że często owe informacje zostaną wykorzystane w zupełnie innym celu niż ten, dla którego zostały wytworzone. Przykładem może być działalność naukowa – osoba przygotowująca artykuł o migracjach zarobkowych Polaków może wykorzystać raporty przygotowywane przez urzędy wojewódzkie dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z zakresu świadczeń rodzinnych. Pierwotnie dane te służą oszacowaniu kosztów realizacji zadań związanych z koordynacją, ale jak pokazuje powyższy przykład mogą one posłużyć również innym celom kulturowym, gospodarczym, naukowym czy też społecznym.

Zdaniem Teresy Górzyńskiej „sektor publiczny jest nieprzebrany, nieogarniony i nieuporządkowanym zbiorem (...) informacji (...). Jest jednak źródłem niedostatecznie eksploatowanym a jego niewykorzystanie powoduje niewymierne straty”<sup>620</sup>. Już w latach osiemdziesiątych dostrzegła to Komisja Europejska, która starała się zachęcić sektor publiczny do udostępniania informacji w sposób umożliwiający ich ponowne wykorzystanie<sup>621</sup>. Owe dzielenie się danymi miało mieć istotne znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego<sup>622</sup>. Dlatego, aby przepływ informacji był możliwie łatwy, podjęto działania mające na celu przyjęcie dyrektywy, która miała stać się wzorem dla ustaw krajowych i „spowodować względne ujednoczenie zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Unii”<sup>623</sup>. Poszczególne rozwiązania krajowe miały spełniać minimalne standardy, stosować te same pojęcia oraz zapobiegać „różnicom postępowania w sprawach ponownego wykorzystywania informacji pozostających w posiadaniu sektora publicznego”<sup>624</sup>. Działania Komisji

---

<sup>620</sup> T. Górzyńska, M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 241.

<sup>621</sup> K. Janssen, J. Dumortier, *Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road*, „International Journal of Law and Information Technology”, t. 11, nr 2, 2003, s. 184.

<sup>622</sup> Należy jednak zaznaczyć, że prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego nie ogranicza się wyłącznie do celów gospodarczych, co podkreślił unijny Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 27 października 2011 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (skarga C-362/10). Analizowane uprawnienia mogą w równym stopniu dotyczyć np. działalności naukowej czy też kulturalnej.

<sup>623</sup> T. Górzyńska, M. Maciejewski, op. cit., s. 244.

<sup>624</sup> Ibidem.

doprowadziły do przyjęcia w roku 2003 dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>625</sup>, a państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji zawartych w niej rozwiązań do dnia 1 lipca 2005 r. Tym samym prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego stanowi przykład europeizacji *top-down*, czyli jednostronnego i wertykalnego oddziaływania prawa europejskiego na systemy prawne państw członkowskich<sup>626</sup>.

Implementacja norm nastąpiła w zróżnicowany sposób – część państw (np. Francja) zdecydowała się znowelizować obowiązujące akty prawne, podczas gdy inne (np. Niemcy) wdrożyły przepisy uchwalając zupełnie nowe regulacje. Francuski ustawodawca wykonał zawarte w dyrektywie dyspozycje nowelizując ustawę z 17 lipca 1978 r. o środkach poprawy stosunków pomiędzy administracją i społeczeństwem dodając do niej rozdział poświęcony ponownemu wykorzystaniu informacji publicznych. Tym samym nowe prawo dostępowe zostało przez niego uznane za przejaw tej samej wolności co prawo dostępu do dokumentów administracyjnych, choć zaznaczył, że stanowią one odrębne postępowania. Zgodnie z francuskimi regulacjami „informacje publiczne mogą być przedmiotem ponownego wykorzystywania tylko wtedy, gdy są zawarte w dokumencie administracyjnym, który może być ujawniony i rozpowszechniony publicznie”<sup>627</sup>. Na jego straży miała stać francuska Komisja Dostępu do Dokumentów Administracyjnych, która w przypadku stwierdzenia naruszeń mogła podjąć decyzję o nałożeniu stosownych sankcji, do których zaliczają się kara grzywny, publiczne ogłoszenie kary oraz zakaz ponownego wykorzystywania informacji publicznych przez określony czas<sup>628</sup>. Z kolei niemiecki ustawodawca wykonał dyspozycję dyrektywy przyjmując odrębną ustawę regulującą kwestię ponownego dostępu do informacji sektora publicznego. W myśl niemieckich przepisów „ponownym wykorzystaniem jest każde wykorzystanie informacji, które wykracza poza wypełnianie publicznych zadań i którego celem jest uzyskanie korzyści materialnych”, natomiast „osobą upoważnioną do ponownego wykorzystywania jest każdy obywatel(-ka) UE oraz każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała bądź której siedziba znajduje się

---

<sup>625</sup> Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE.L.2003.345.90), określana dalej jako Dyrektywa 2003/98/WE.

<sup>626</sup> A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego - pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s.10-19.

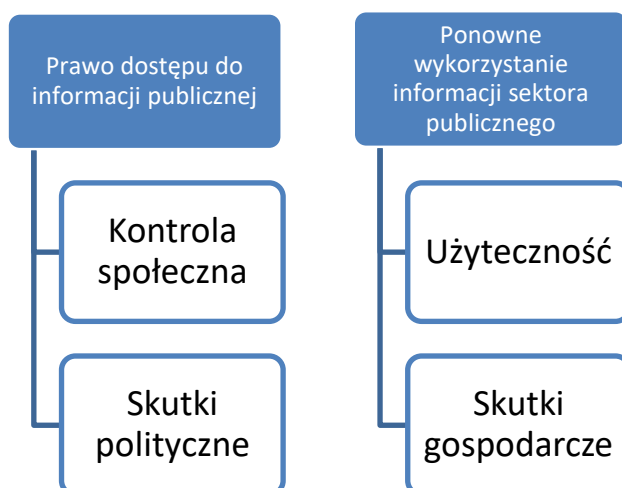
<sup>627</sup> T. Górzyńska, M. Maciejewski, op. cit., s. 278.

<sup>628</sup> Ibidem, s. 250-253.

w państwie członkowskim”<sup>629</sup>. Przyjęte regulacje stanowią więc przykład rozszerzenia minimalnych standardów określonych przez dyrektywę.

W polskim prawodawstwie stosowne przepisy pojawiły się dopiero w 2011 r., a więc sześć lat po upływie terminu implementacji dyrektywy. Wynikało to z faktu, iż „polski rząd trwał przy zdaniu, że każdy, kto uzyskał dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce, w konsekwencji tego, automatycznie ma prawo do ich ponownego wykorzystania na podstawie” obowiązujących regulacji<sup>630</sup>. Powyższego stanowiska nie podzielała Komisja Europejska, która uznała, że prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej nie zawiera się w prawie dostępu do informacji publicznej. Oba prawa mają charakter pokrewny ponieważ dotyczą sfery związanej z wolnością informacyjną jednostek, ale są od siebie odrębne i niezależne<sup>631</sup>. Inne są również sfery oddziaływań obu regulacji, co pokazano na poniższej grafice.

**Rysunek 6.** Obszar oddziaływania praw z zakresu wolności informacyjnej



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie wyroku TSUE z 27 października 2011 r. (skarga C-362/10).

Jak widać na powyższym rysunku, prawo dostępu do informacji dotyczy partycypacji obywatelskiej i ma umożliwić obywatelowi świadome uczestnictwo w życiu politycznym oraz dostarczyć mu skutecznego narzędzia do kontroli władzy podczas gdy instytucja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego ma zapewnić możliwie nieskrępowany obieg informacji, który, w czasach gospodarki opartej na wiedzy, stymuluje rozwój ekonomiczny państwa. Myśl ta została rozwinięta przez

<sup>629</sup> Ibidem, s. 255.

<sup>630</sup> Ibidem.

<sup>631</sup> Ibidem, s. 260.

Mariusza Maciejewskiego, który stwierdził, że prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego ma przede wszystkim cel użytkowy. Podaje on następujący przykład: „Jeśli (...) wnioskodawca zamierza ponownie wykorzystać informację publiczną i w tym celu ją pozyskuje, to sytuacja, w której otrzymuje informację i jednocześnie otrzymuje decyzję odmawiającą ponownego wykorzystania, nie spełni żadnej funkcji społecznej, a obciąży jedynie podmiot zobowiązany zbędnymi czynnościami”<sup>632</sup>.

Trwający spór został rozstrzygnięty przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który podzielił poglądy Komisji<sup>633</sup>. Doprowadziło to do przyjęcia ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw<sup>634</sup>, która poprzez dodanie do polskiej ustawy dostępowej rozdziału 2a rozszerzyła jej zakres przedmiotowy o kwestie związane z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej. Dyrektywa została wdrożona prawidłowo, ale jak podkreśla Mariusz Maciejewski „polski ustawodawca przyjął konstrukcję ponownego wykorzystania informacji publicznej (...) natomiast dyrektywa, tworząc wzorzec do implementacji, posłużyła się inną konstrukcją – dokumentu będącego w posiadaniu organów sektora publicznego”<sup>635</sup>.

Dalsza dyskusja nad wprowadzonymi przepisami nie jest istotna dla treści niniejszej rozprawy bowiem w 2013 roku, na mocy artykułu 13 charakteryzowanej dyrektywy, Komisja Europejska dokonała przeglądu jej stosowania i znowelizowała obowiązujące regulacje, które miały zostać implementowane przez państwa członkowskie do 18 lipca 2015 r. Tym razem polski ustawodawca zdecydował się przyjąć inne rozwiązanie i uchwalił 25 lutego 2016 r. ustawę o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego<sup>636</sup>. Uregulowanie przedmiotowej kwestii w materii ustawowej wpisuje się w nurt charakterystyczny dla państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z którym następuje rozróżnienie między uzyskiwaniem dostępu do informacji publicznych a ich rozpowszechnianiem oraz komercyjnym wykorzystywaniem<sup>637</sup>. Jednakże, w doktrynie pojawiły się dwa sprzeczne stanowiska.

---

<sup>632</sup> Ibidem, s. 273.

<sup>633</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 października 2011 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (skarga C-362/10).

<sup>634</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195 ze zm.

<sup>635</sup> T. Górzyńska, M. Maciejewski, op. cit., s. 268.

<sup>636</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1446).

<sup>637</sup> A. Piskorz-Ryń, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018, s.80.

Pierwsze z nich, które zdominowało orzecznictwo polskich sądów administracyjnych zakłada, „iż ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego znajduje zastosowanie do takich informacji, które oceniane przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej będą posiadały status informacji publicznej”<sup>638</sup>. Odmienne poglądy zaprezentował Piotr Sitniewski argumentując, że po pierwsze, „dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych dokonało dość istotnego wyłączenia określonych sfer informacyjnych z pojęcia informacji publicznej, co nie zawsze dałoby się pogodzić z rozpatrywaniem tego w kontekście ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, a po drugie – istniejąca wyraźna odrębność celów obu tych regulacji sprawia, że działalność nastawiona na uzyskanie określonego przysporzenia, zysku, jakim jest ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w sposób naturalny obejmuje swoim zakresem szerszy aspekt aniżeli sama jawność i transparentność życia publicznego”<sup>639</sup>. Autor niniejszej dysertacji podziela drugi z powyższych poglądów, stając na stanowisku, że co prawda „każda informacja publiczna jest jednocześnie informacją sektora publicznego, ale nie zawsze każda informacja sektora publicznego stanowić będzie jednocześnie informację publiczną”<sup>640</sup>. Tym samym uregulowanie przedmiotowej materii w odrębnym akcie normatywnym wydaje się uzasadnione, gdyż podkreśla odrębny charakter obu praw wyrastających „z tożsamego i wspólnego prawa do wiedzy”<sup>641</sup>.

W 2019 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>642</sup>, która zastąpiła dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>643</sup> zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>644</sup>. Nowa dyrektywa wprowadziła liczne „zmiany mające na celu zwiększenie ilości danych sektora publicznego dostępnych do ponownego

---

<sup>638</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 586/16).

<sup>639</sup> P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 12.

<sup>640</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>641</sup> *Ibidem* s. XXIII.

<sup>642</sup> Dz. U. UE.L.2019.172.56.

<sup>643</sup> Dz. U. UE.L.2003.345.90.

<sup>644</sup> Dz. U. UE.L.2013.175.1.

wykorzystywania, w tym zasobów informacji o istotnej wartości oraz potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, a także stworzenie środowiska regulacyjnego pozwalającego na efektywne wykorzystywanie informacji publicznych<sup>645</sup> zobowiązując państwa członkowskie do wdrożenia jej zapisów do 17 lipca 2021 r. Polski ustawodawca wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku przyjmując ustawę z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>646</sup>, która weszła w życie 8 grudnia 2021 r., z wyjątkiem art. 24, który zaczął obowiązywać od 8 marca 2022 r. Wprowadzenie przedmiotowych rozwiązań należy ocenić pozytywnie, choć trzeba zaznaczyć, że wskazany przez organy europejskie termin implementacji dyrektywy nie został zachowany.

Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje „zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje”<sup>647</sup>. Wojciech Miller jako najważniejsze zmiany wprowadzone przez polskiego ustawodawcę wskazuje wprowadzenie nowych kategorii danych oraz „zobligowanie podmiotów zobowiązanych do ich udostępniania do ponownego wykorzystywania co do zasady bezpłatnie, w formie nadającym się do odczytu maszynowego, za pośrednictwem interfejsu programistycznego aplikacji (API), oraz, w odpowiednich przypadkach, do zbiorczego pobrania”<sup>648</sup>. Model udostępniania informacji sektora publicznego nie uległ jednak zasadniczym zmianom. Prawo do ponownego wykorzystywania przysługuje każdemu i następuje poprzez udostępnienie określonych danych przez podmiot zobowiązany w Biuletynie Informacji Publicznej, portalu danych lub w innym systemie teleinformatycznym<sup>649</sup>. Alternatywną możliwością otrzymania pożądaných informacji jest tryb wnioskowy. Sposób uregulowania przypomina zatem rozwiązania zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Grzegorz Sibiga podkreśla, że „dostęp do informacji oraz ponowne wykorzystywanie pozostają względem siebie w określonej relacji. Przepisy o ponownym wykorzystywaniu mogą bowiem opierać się na przepisach o dostępie, a nie wprowadzać

---

<sup>645</sup> Opinia do ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 2 sierpnia 2021 r. (druk senacki nr 469), s. 1.

<sup>646</sup> Dz.U. 2021 poz. 1641 z późn. zm.

<sup>647</sup> Art. 1 ustawy o otwartych danych..., op. cit.

<sup>648</sup> W. Miller, *Nowa ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, [https://www.temidium.pl/artykul/nowa\\_ustawa\\_o\\_ponownym\\_wykorzystywaniu\\_informacji\\_sektora\\_publicznego-6895.html](https://www.temidium.pl/artykul/nowa_ustawa_o_ponownym_wykorzystywaniu_informacji_sektora_publicznego-6895.html), [10.01.2021].

<sup>649</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy o otwartych danych..., op. cit.



w nich zmiany”<sup>650</sup>. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że regulacje z zakresu ponownego wykorzystywania wpływają na politykę informacyjną organów administracji publicznej zachęcając je do szerszego udostępniania danych znajdujących się w ich posiadaniu. Należy również pamiętać, że informacje pozyskane w oparciu o istniejące regulacje z zakresu ponownego wykorzystywania mogą być wykorzystywane zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Tym samym umożliwiają pozyskanie danych, które nie mogłyby zostać uznane za informację publiczną co przyczynia się do zwiększenia poziomu jawności życia publicznego.

---

<sup>650</sup> G. Sibiga, *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego 2017. Akty prawne i ich omówienie*, Wrocław 2017, s. 27.

## **Rozdział V – Pragmatyka dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim**

### **5.1. Udostępnianie informacji w Polsce na przykładzie urzędów marszałkowskich i wojewódzkich**

Problematyka dostępu do informacji w Polsce była również tematyką badań podejmowanych przez rodzimych naukowców. Jedną z pierwszym inicjatyw w przedmiotowym zakresie stanowił projekt „Dostęp do informacji publicznej w Polsce” realizowany pod kierownictwem Agnieszki Pawłowskiej w województwie lubelskim. W latach 2002 – 2005 zrealizowano pięć projektów badawczych dotyczących znajomości obowiązków, która nakładała na pracowników jednostek samorządu terytorialnego ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz zbadano możliwość implementacji nowych rozwiązań teleinformatycznych, przede wszystkich związanych z koniecznością uruchomienia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej<sup>651</sup>.

Badania z zakresu jawności samorządu terytorialnego prowadził również Piotr Sitniewski wraz z Jarosławem Ruszewskim realizując inicjatywę pn. „Jawność i kompetencja”, w ramach której dokonano m. in. analizy Biuletynów Informacji Publicznych oraz statutów 619 gmin oraz powiatów<sup>652</sup>. Pokazało ono, że jednostki samorządu terytorialnego mają problemy z należyłą implementacją obowiązków, które nałożyła na nie ustawa o dostępie do informacji publicznej. Przykładowo wykazano, że w treści statutów zawarto zapisy zgodnie z którymi prawo wstępu na posiedzenie kolegialnych organów władz samorządowych wybranych w wyborach powszechnych przysługuje obywatelom (68,95% statutów), każdemu (20,84% statutów) oraz mieszkańcom (5,35% statutów)<sup>653</sup>. Co prawda „trudno wyobrazić sobie sytuację, w której przewodniczący odmawiałby prawa do uczestniczenia w obradach osobom, które są obcokrajowcami, lub też apatrydami”<sup>654</sup>, ale pokazuje to że pracownicy jednostek samorządowych oraz władze lokalne nie mają pełnej wiedzy i zrozumienia dla instytucji prawa do informacji. Przedmiotowe badanie pokazało również, że samorządy nie wykorzystują pełnego potencjału Biuletynu Informacji Publicznej – zaledwie 17,89%

---

<sup>651</sup> Dostęp do informacji publicznej w Polsce (GRANT 1 H02E 019 27), [https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=205215&\\_k=m3x2wy](https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=205215&_k=m3x2wy), [24.08.2022].

<sup>652</sup> P. Sitniewski, Projekt „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce” zrealizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG, w obszarze „Kontrola obywatelska”, <https://jawnosc.pl/images/design/pdf/calosc-spis-tresci.pdf>, [22.08.2022].

<sup>653</sup> Ibidem, s. 194.

<sup>654</sup> Ibidem, s. 195.

jednostek samorządu terytorialnego zamieszczało na nim materiały do ściągnięcia, które dotyczyły nadchodzącej sesji organu stanowiącego<sup>655</sup>.

Interesujących informacji dotyczących realizacji obowiązków informacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego dostarczyły również badania Sebastiana Kozłowskiego, który w 2013 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej przesłał do 2479 gmin szereg pytań związanych z realizacją programu „Moje Boisko Orlik 2012”. Na zapytanie badacza, które z całą pewnością można było zakwalifikować jako próbę uzyskania dostępu do informacji publicznej, odpowiedziało 1776 gmin<sup>656</sup>. Autor ww. badania konstatuje jednak, że „największą liczbę odpowiedzi (603 tj. 33,95 proc. reakcji zwrotnych) przekazały gminy, które w ogóle nie uczestniczyły w programie”<sup>657</sup>.

Udostępnianie informacji przez jednostki samorządu terytorialnego było również przedmiotem prac badawczych realizowanych przez organizacje pozarządowe. W 2006 r. polski oddział Transparency International przebadał reprezentacyjną grupę gmin oraz powiatów. Wyniki badania pokazały, że co prawda 96,9% podmiotów prowadziło Biuletyn Informacji Publicznej<sup>658</sup>, ale „spośród zbadanych jednostek tylko 34,4% urzędów gminnych i 17,2% badanych urzędów powiatowych odpowiedziało na pisemny wniosek o udostępnienie informacji publicznej wysłany za pośrednictwem poczty elektronicznej. Nieco lepiej wyglądało telefoniczne udostępnianie informacji - odsetek braku odpowiedzi w zależności od treści pytania wahał się od 5% do 35%”<sup>659</sup>.

Kolejne badanie zostało opracowane przez Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej i było skierowane do osób korzystających na co dzień z prawa do informacji. Zaledwie 6% dziennikarzy stwierdziło w badaniu ankietowym, że nigdy nie mieli utrudnionego dostępu do informacji publicznych<sup>660</sup>, natomiast 7% społeczników wykorzystujących prawo do informacji publicznej w pracy zawodowej miało trudności z uzyskaniem informacji nt. podmiotów publicznych czy też wydatkowania środków publicznych<sup>661</sup>. Dodatkowo 51% dziennikarzy oraz 71%

---

<sup>655</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>656</sup> S. Kozłowski, *Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 233.

<sup>657</sup> Ibidem.

<sup>658</sup> Transparency International Polska, *Krajowy raport z realizacji prawa dostępu do informacji publicznej*, 14 grudnia 2006 r.

<sup>659</sup> Ibidem.

<sup>660</sup> Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce w oczach ekspertów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010, s. 4.

<sup>661</sup> Ibidem, s. 23.

społeczników, którzy wzięli udział w badaniu wskazali urzędy jako podmioty, które powinny upowszechniać wiedzę z zakresu prawa do informacji<sup>662</sup>.

Warto również wspomnieć o lokalnych organizacjach strażniczych, które na bieżąco monitorują poziom jawności na obszarze swojego funkcjonowania. Często opisują one konkretne przypadki na swoich stronach internetowych, a czasem nawet tworzą portale informacyjne poświęcone jawności w życiu publicznym<sup>663</sup>.

Duże zainteresowanie zarówno badaczy jak i organizacji pozarządowych problematyką dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe. Zgodnie z teorią polityczną „samorząd terytorialny jest wyodrębniany ze względów politycznych po to, aby społeczeństwo mogło uczestniczyć w wykonywaniu administracji publicznej”<sup>664</sup>. Należy również pamiętać, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwie całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”<sup>665</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie działające na szczeblu lokalnym, są bliżej obywateli niż organy administracji centralnej, a przez to podejmują sprawy mające istotne znaczenie dla lokalnej społeczności przez co ich praca cieszy się dość wysokim zainteresowaniem przynajmniej części mieszkańców. Nieprzypadkowo wybory samorządowe zajmują pierwsze miejsce w skali ważności wśród wszystkich elekcji odbywających się w Polsce<sup>666</sup>. Jednakże zrealizowane badania dotyczyły głównie gmin i powiatów prawie całkowicie pomijając kwestię samorządu regionalnego.

W odpowiedzi na istniejące braki, chcąc uzupełnić istniejącą lukę wiedzy na potrzeby niniejszej rozprawy przeprowadzono badanie ankietowe, które objęło wszystkie urzędy marszałkowskie. Dodatkowo próba badawcza została rozszerzona o urzędy wojewódzkie, ponieważ obecność organów administracji rządowej w regionie stwarza możliwość porównania sposobu udostępniania informacji zarówno przez przedstawicieli

---

<sup>662</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>663</sup> Jako przykład można podać serwis Jawny Lublin prowadzony przez Fundację Wolność.

<sup>664</sup> J. Zimmerman, op. cit., s. 109.

<sup>665</sup> J. Blicharz, op. cit., s. 62.

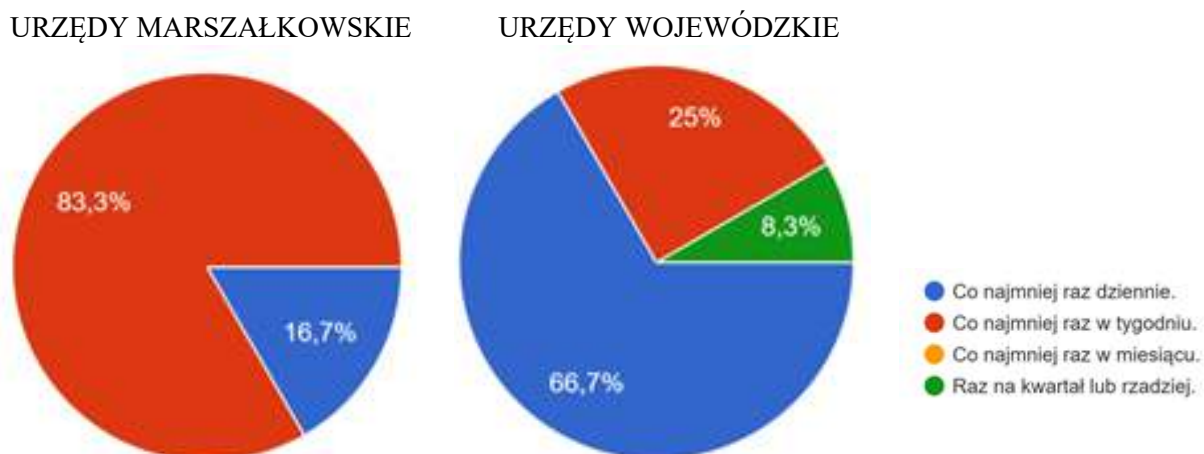
<sup>666</sup> A. Gendźwiłł, M. Żerkowska-Balas, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018, s. 5.

jednostek samorządu terytorialnego, jak i instytucje reprezentujące administrację rządową.

Elektroniczna wersja ankiety została przesłana do wszystkich 16 urzędów wojewódzkich oraz 16 urzędów marszałkowskich. Zwykle otrzymano jedną odpowiedź zwrotną z wyjątkiem kujawsko-pomorskiego urzędu marszałkowskiego (dwie odpowiedzi), małopolskiego urzędu wojewódzkiego (cztery odpowiedzi) oraz lubelskiego urzędu marszałkowskiego (pięć odpowiedzi). Wyniki z trzech wyżej wymienionych instytucji zostały uśrednione, ale jednocześnie pokazały dużą rozbieżność odpowiedzi wśród osób pracujących w tym samym urzędzie. Odpowiedzi nie uzyskano natomiast od czterech urzędów wojewódzkich (podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego) i czterech urzędów marszałkowskich (dolnośląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego).

Pierwsze pytanie dotyczyło skali obciążenia obowiązkami informacyjnymi. Okazało się, że pracownicy wszystkich instytucji objętych badaniem zwykle co najmniej raz w tygodniu spotykają się z prośbą o udostępnienie informacji co pokazuje poniższy wykres.

**Wykres 7.** Częstotliwość otrzymywania próśb o udostępnienie informacji



**Źródło:** Badania własne.

Przedmiotowe dane pokazują, że kwestia udostępniania informacji nie ma charakteru incydentalnego, stanowi za to ważny element pracy urzędników. Należy przy tym podkreślić, że większa ilość zapytań wpływa do urzędów wojewódzkich, choć

istnieje wyjątek w tej grupie w postaci województwa dolnośląskiego. Być może wynika to z faktu, że ankieta trafiła do osoby, która nie zajmowała się przedmiotową tematyką na co dzień.

Kolejne pytanie dotyczyło samych wnioskodawców. Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że najczęściej z prośbą o udostępnienie informacji zwracały się osoby prywatne.

**Wykres 8.** Grupy wnioskodawców, które najczęściej zwracały się z prośbą o informacje



**Źródło:** Badania własne.

W przypadku urzędów marszałkowskich dominowały dwie główne grupy wnioskodawców – osoby prywatne oraz podmioty prowadzące działalność komercyjną, natomiast w przypadku urzędów wojewódzkich wszystkie grupy wnioskodawców osiągnęły zbliżone wartości. Wydaje się jednak, że większa liczba prośb o udostępnienie informacji publicznej kierowana do urzędów wojewódzkich przełożyła się na szerszy

krąg wnioskodawców. Należy jednak podkreślić, że sytuacja była zróżnicowana w poszczególnych województwach.

Badając kwestię wniosków składanych przez poszczególne grupy, ich liczbę oraz tematykę okazało się, że urzędy zarówno marszałkowskie jak i wojewódzkie nie gromadzą metainformacji dotyczących realizowanych przez nich obowiązków informacyjnych. Nie prowadzą one pogłębionej analizy wpływających zapytań, ale też nie są do tego prawnie zobowiązane. Co ciekawe niektóre instytucje zbierają jednak pewne dane dotyczące wniosków składanych przez dziennikarzy (dolnośląski urząd wojewódzki, lubuski urząd wojewódzki, pomorski urząd marszałkowski oraz pomorski urząd wojewódzki). Dane dotyczące liczby próśb o udzielenie informacji publicznej przedstawiono w poniższej tabeli

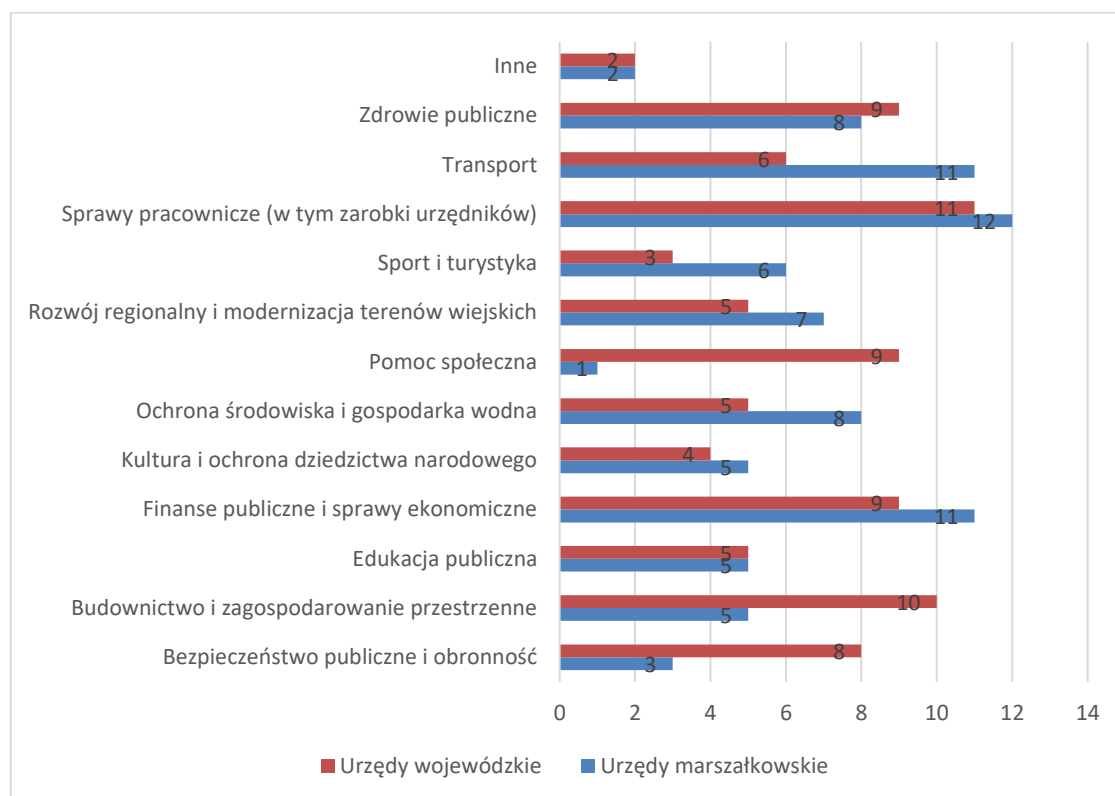
**Tabela 5.** Prośby o udzielenie informacji, które wpływały do urzędu przed okresem pandemii

Powyżej 1 000 próśb	Mazowiecki urząd wojewódzki,
Od 700 do 1 000 próśb	-
Od 500 do 700 próśb	Kujawsko-pomorski urząd marszałkowski, pomorski urząd wojewódzki
Od 400 do 500 próśb	Lubelski urząd wojewódzki, lubuski urząd wojewódzki, małopolski urząd wojewódzki,
Od 300 do 400 próśb	Łódzki urząd marszałkowski, mazowiecki urząd marszałkowski, śląski urząd wojewódzki
Od 200 do 300 próśb	Małopolski urząd marszałkowski, podlaski urząd marszałkowski, podkarpacki urząd marszałkowski, pomorski urząd marszałkowski, śląski urząd marszałkowski
Od 100 do 200 próśb	Kujawsko-Pomorski urząd wojewódzki, lubuski urząd marszałkowski, łódzki urząd wojewódzki, opolski urząd marszałkowski, warmińsko-mazurski urząd marszałkowski, wielkopolski urząd wojewódzki
Mniej niż 100 próśb	Opolski urząd wojewódzki
Brak danych	Dolnośląski urząd wojewódzki, lubelski urząd marszałkowski, podlaski urząd wojewódzki

**Źródło:** Badania własne.

Średnio urzędy wojewódzki otrzymywały 375 próśb o udzielenie informacji, natomiast 267 próśb trafiało w analogicznym czasie do urzędów marszałkowskich. Wszystkie osoby, które brały udział w przedmiotowym badaniu zgodnie stwierdziły, że najczęściej udzielano na nie odpowiedzi w czasie od 7 do 14 dni, czyli w terminie wskazanym w ustawie. Zakres tematyczny próśb przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 9.** Kategorie spraw, których dotyczyły złożone prośby o udostępnienie informacji



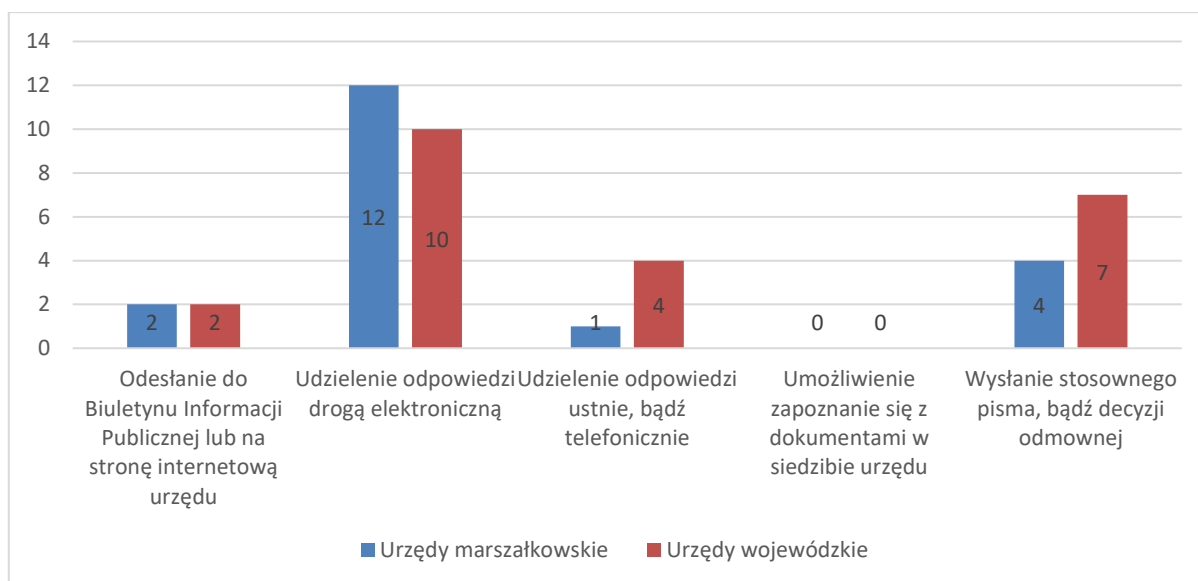
**Źródło:** Badania własne.

Największą popularnością cieszyły się prośby dotyczące spraw pracowniczych (w tym zarobków urzędniczych) oraz kwestii dotyczących finansów publicznych. Dodatkowo w przypadku urzędów wojewódzkich często poruszano kwestie związane z bezpieczeństwem publicznym oraz obronnością, budownictwem i zagospodarowaniem przestrzennym, pomocą społeczną, a także zdrowiem publicznym. Z kolei wśród urzędów marszałkowskich popularną tematyką były sprawy związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, transportem, a także jak w przypadku urzędów wojewódzkich, zdrowiem publicznym.

Najpopularniejszym sposobem udostępnienia żądanych informacji było przekazanie ich do wnioskodawcy za pomocą środków teleinformatycznych. Drugą najpopularniejszą formą udzielenia odpowiedzi na prośbę było przesłanie stosowanego pisma pocztą.



**Wykres 10.** Najpopularniejsze formy udzielenia informacji

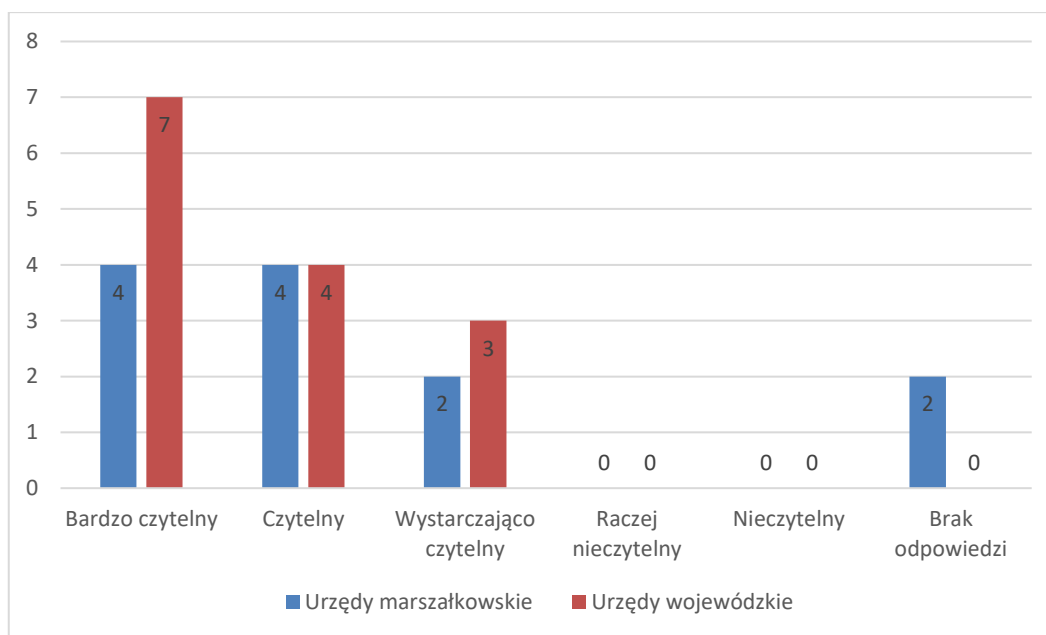


**Źródło:** Badania własne.

Analizując najpopularniejsze formy udzielenia informacji należy zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze, pytania sformułowane w ankiecie dotyczyły prób o udzielenie informacji. Otrzymane wyniki świadczą jedna o tym, że większość respondentów utożsamia je z wnioskami. Mogło to wynikać z faktu, że udzielanie na nie odpowiedzi należy do ich obowiązków służbowych lub też z braku dostępnych danych. Tłumaczyłoby to niski odsetek wskazań dotyczących udzielania odpowiedzi ustnie lub telefonicznie, czyli najszybszego sposobu korzystania z zasobu wiedzy urzędnika. Po drugie, żaden z respondentów nie wybrał formy polegającej na umożliwieniu zapoznania się informacjami zawartymi w dokumentach będących w posiadaniu urzędu bezpośrednio na miejscu. Można zatem przyjąć, że forma, która wymaga najwięcej wysiłku od adresata cieszy się jednocześnie najmniejszą popularnością.

Kolejne pytanie dotyczyło Biuletynu Informacji Publicznej. Żaden z respondentów nie ocenił negatywnie Biuletynu prowadzonego przez instytucje, w której pracuje. Ponadto zaledwie dwie osoby (jedna reprezentująca urząd marszałkowski i jedna z urzędu wojewódzkiego) uznały, że warto byłoby na nim zamieścić dodatkowe informacje (np. dotyczące rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej).

**Wykres 11. Czytelność Biuletynu Informacji Publicznej**

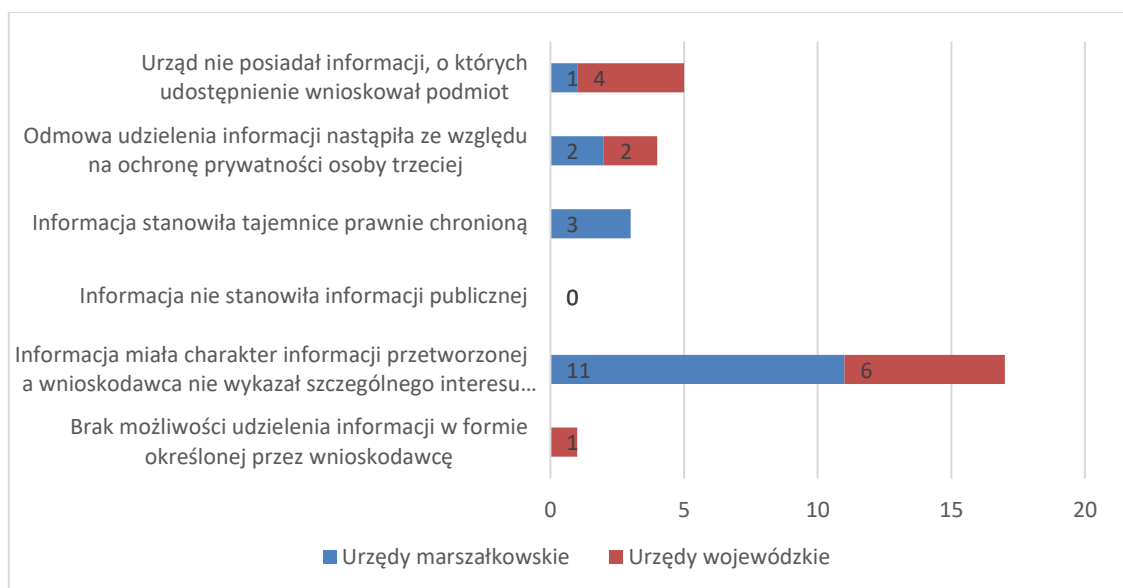


**Źródło:** Badania własne.

Zdecydowana większość respondentów uznała, że treści zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej są czytelne i zrozumiałe dla jego odbiorców. Pojawiły się jednak postulaty usprawnienia sposobu wyszukiwania informacji w BIP oraz zwiększenia poziomu kompetencji cyfrowych obywateli, aby mogli z niego korzystać w bardziej swobodny sposób.

Respondenci deklarowali, że stosunkowo rzadko wydawali decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Spośród badanych urzędów marszałkowskich zaledwie dwa wydały więcej niż 10 decyzji odmownych (11), natomiast jeden w ogóle nie udzielił odpowiedzi na przedmiotowe pytanie. Wśród urzędów wojewódzkich tylko w województwie mazowieckim wydano więcej niż 20 decyzji odmownych, dziewięć kolejnych urzędów wojewódzkich wydało mniej niż pięć decyzji odmawiających dostępu do informacji, w tym trzech respondentów nie wydało ani jednej takiej decyzji, natomiast reszta podmiotów objętych badaniem nie udzieliła odpowiedzi na przedmiotowe pytanie. Najczęstsze przyczyny odmowy udzielenia informacji przedstawiono na poniższym wykresie.

## Wykres 12. Najczęstsze powody odmowy udzielenia informacji



**Źródło:** Badania własne.

Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że najczęstszym powodem odmowy udzielenia informacji było uznanie, że wnioskodawca ubiega się o udzielenie informacji przetworzonej. Tym samym nałożono na niego obowiązek wykazania szczególnego interesu publicznego, gdyż przygotowanie stosownej odpowiedzi wymagałoby znacznych nakładów pracy urzędnika.

Podsumowując dotychczasowe wnioski płynące z przedmiotowego badania należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, badane instytucje w minimalnym stopniu zbierają dane zawarte w prośbach o udostępnienie informacji, które do nich wpływają. Nie klasyfikują ich np. wg rodzaju wnioskodawcy czy też nie prowadzą szczegółowych zestawień tematyki, której one dotyczą.

Po drugie, pracownicy samorządowi często sprowadzają ciążące na nich obowiązki informacyjne jedynie do konieczności udzielenia odpowiedzi na złożony wniosek. Jest to bardzo zawężające podejście ponieważ nie obejmuje informacji, która została udostępniona ustnie przez urzędników podczas rozmów z klientami. Należy jednak pamiętać, że „do obowiązków organizacji i instytucji publicznych na poziomie państwowym, a także tych działających na poziomie regionalnym (...) należy prowadzenie polityki informacyjnej. Instytucje publiczne nie ograniczają się jedynie do przekazywania informacji na temat podejmowanych działań czy składania sprawozdań. Prowadzoną przez nie politykę informacyjną należy interpretować szerzej

i dostrzec jej inne funkcje związane m.in. z budowaniem i utrzymywaniem pozytywnego wizerunku instytucji”<sup>667</sup>. Udzielanie informacji obywatelom stanowi więc element szerokiej działalności komunikacyjnej realizowanej przez podmiot publiczny i nie może być zredukowane jedynie do konieczności wykonywania istniejących obowiązków informacyjnych.

Po trzecie, wydaje się, że respondenci dość chętnie udostępniają posiadane informacje obywatelom. Pozyskane dane wskazują, że decyzje odmowne dotyczą marginalnej części złożonych wniosków. Jednocześnie wydaje się, że znaczna ilość próśb o udostępnienie informacji spowodowała wyspecjalizowanie się osób realizujących zadania w przedmiotowym zakresie.

Ostatnia kwestia dotyczy wykorzystania potencjału tkwiącego w Biuletynie Informacji Publicznej. Wydaje się, że większość respondentów jest zadowolona ze sposobu prowadzenia BIP w ich miejscu zatrudnienia jednocześnie nie dostrzegając niewykorzystanego potencjału, który się w nim kryje. Przykładowo rozszerzenie katalogu informacji, które się w nim znajdują i zwiększenie intuicyjności jego obsługi mogłoby spowodować zmniejszenie liczby wpływających próśb o udostępnienie informacji.

Respondenci zostali również poproszeni o wskazanie działań, które mogłyby poprawić komunikację instytucji publicznych z obywatelami w zakresie udostępniania informacji. Pierwszy postulat zgłoszony przez pracownika urzędu wojewódzkiego dotyczył szerszego wykorzystania efektywnych narzędzi komunikacyjnych, takich jak czaty czy internetowe komunikatory oraz zwiększenia liczby pracowników. Rodzi to jednak pewne ryzyko, bowiem organ administracyjny korzystając z wybranego rozwiązania teleinformatycznego niejako je promuje i zasila dodatkowymi treściami, a przez to zwiększa jego konkurencyjność<sup>668</sup>. Z drugiej strony pojawia się problem zapewniania należytej ochrony danych, które będą znajdować się na serwerach prywatnej spółki. Kolejny postulat dotyczył natomiast poprawy znajomości obowiązujących przepisów z zakresu prawa do informacji wśród obywateli co skutkowałoby tym, że mogliby oni podejmować działania bardziej świadomie oraz w większym stopniu rozumieliby decyzje podejmowane przez urzędników ograniczające dostęp do określonych danych.

---

<sup>667</sup> M. Jas-Koziarkiewicz, op. cit, s. 27.

<sup>668</sup> Zob. P. Waglowski, Wniosek o..., op. cit.

## 5.2. Wady i zalety dostępu do informacji

Skuteczna realizacja prawa do informacji wymaga zaangażowania zarówno obywateli, którzy powinni wykazywać zainteresowanie sprawami publicznymi i gotowość do współkształtowania oraz odpowiedzialności za przestrzeń ich funkcjonowania, oraz urzędników, których misją jest służba obywatelom i pomoc w realizacji przysługujących im prawa. Instytucja dostępu do informacji, podobnie jak każda instytucja prawna posiada jednak wady i zalety.

Przeciwnicy prawa do informacji zwykle obawiają się o dojrzałość społeczną obywateli<sup>669</sup>. Stanisław Gałkowski postrzega dojrzałość jako problem polityczny bowiem wyznacza ona moment autonomii jednostki i przyznania jej pełni wolności kończąc jednocześnie okres paternalistycznego traktowania człowieka<sup>670</sup>. Możliwość samostanowienia oczywiście nie oznacza, że obywatel będzie należycie korzystał z przysługujących mu praw, może bowiem wykorzystywać instytucję dostępu do informacji publicznej do realizacji swoich partykularnych interesów. Co więcej mając ograniczony poziom wiedzy eksperckiej i zdolność do rozumienia informacji może ją mylnie zinterpretować podejmując działania na swoją niekorzyść lub wyrządzając szkodę instytucji publicznej<sup>671</sup>. Nie można jednak zapominać, że „demokracja może się pomyślnie rozwijać jedynie, jeżeli obywatele zdają sobie sprawę z faktycznego stanu rzeczy i w pełni uczestniczą w tym procesie”<sup>672</sup>. Tym samym ograniczenie im prawa do informacji może mieć jedynie korzyści krótkookresowe.

Wprowadzenia prawa do informacji sprawiło, że „urzędnicy zajmujący się udostępnianiem informacji lub dokumentów są obciążani dodatkową pracą co powoduje, że nie są w stanie dobrze wykonywać bieżących obowiązków, a to wpływa na jakość i wizerunek instytucji, w której pracują”<sup>673</sup>. Czasami, co pokazuje przykład jednego urzędnika biorącego udział w wywiadzie kwestionariuszowym, organ administracji publicznej *nie ma czasu i zasobów, aby wszystkie dane i dokumenty udostępniać*. Dodatkowo większa intensywność pracy zwiększa ryzyko popełnienia błędów. Tym samym „może dojść do pomyłki urzędnika, który może za tę pomyłkę ponieść

---

<sup>669</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), op. cit., s. 136.

<sup>670</sup> S. Gawłowski, *Wspólnota i przyszli obywatele* [w:] M. Żardecka-Nowak, P. Paczkowski (red.), *Wspólnota i wspólnotowość w filozofii dawnej i współczesnej*, Rzeszów 2010, s. 88.

<sup>671</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka...*, op. cit., s. 136.

<sup>672</sup> B. Krawczyk-Krogulec, *Inicjatywy...*, op. cit., s. 63.

<sup>673</sup> J. Itrich-Darabarek, *Jakość i przejrzystość administracji publicznej a prawo dostępu obywateli do informacji*, „Prace i materiały ISM”, nr 34, Warszawa 2006, s. 150.

konsekwencje”<sup>674</sup>. Należy jednak pamiętać, że to do obowiązków kadry zarządzającej należy zapewnienie właściwej organizacji pracy własnej danej instytucji publicznej. W sytuacji znacznej ilości spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej zasadne wydaje się zatrudnienie dodatkowej osoby, która będzie zajmowała się przedmiotową tematyką lub reorganizacja polityki informacyjnej urzędu co może przyczynić się do zmniejszenia ilości wpływających wniosków.

Ponadto „prawo do informacji niesie za sobą koszty ekonomiczne, a koszt bezpłatnego udostępnienia ponosi administracja publiczna”<sup>675</sup> danego państwa lub organizacja międzynarodowa. Jednakże w określonych przypadkach częścią kosztów może zostać obarczany sam wnioskodawca. Katarzyna Tomaszewska podkreśla, że „jeżeli wyszukanie, przekształcenie, udostępnienie, sporządzenie kopii dokumentów lub danych oraz przesłanie ich pociąga za sobą działanie organu, wówczas pobiera on opłatę w wysokości odpowiadającej jego uzasadnionym kosztom”<sup>676</sup>. Dodatkowo większa otwartość związana chociażby z szerszym wykorzystaniem Biuletynu Informacji Publicznej może obniżyć potencjalne koszty. Jak zauważył Tomasz Kulisiewicz „bezpośrednie korzyści finansowe wynikają z różnicy pomiędzy nakładami potrzebnymi do udostępniania informacji na wniosek (przypadek częstszy w realizacji obywatelskiego prawa do informacji) a nakładami potrzebnymi do udostępniania informacji w trybie bezwnioskowym – w serwisach teleinformatycznych i na stronach WWW”<sup>677</sup>. Innymi słowy organ administracji publicznej realizujący politykę otwartych danych obniża koszty swojego funkcjonowania związane z udostępnianiem informacji publicznej. Jednakże, przykład instytucji sanitarnych pokazuje, że czasem pojawiają się nieprzewidziane okoliczności (np. pandemia), które powodują gwałtowny wzrost wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co odbija się na finansach danej instytucji. Przedmiotowe sytuacje należą jednak do rzadkości i zwykle mają charakter czasowy.

---

<sup>674</sup> J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja władzy a prawo do informacji o działalności Administracji publicznej w państwach i instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 85.

<sup>675</sup> J. Itrich-Darabarek, *Jakość...*, op. cit., s. 150.

<sup>676</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki na przykładzie wybranych regulacji odnoszących się do „stref specjalnych”*, „Folia Iuridica Wratislaviensis, nr 3 (2), 2014, s. 224.

<sup>677</sup> T. Kulisiewicz, *Ponowne wykorzystanie informacji publicznej – korzyści, bariery, wyzwania*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 42, 2016, s. 87.

Poważną wadą prawa do informacji jest możliwość jego nadużycia. Zdaniem niektórych ekspertów nadużywanie praw obywatelskich nie jest w ogóle możliwe<sup>678</sup>, jednakże termin ten pojawia się w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>679</sup>. „Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa”<sup>680</sup>. Przykładowo może przejawiać się ono w działaniach obywateli, którzy korzystają z przedmiotowego uprawnienia w celu „udręczenia podmiotu zobowiązanego składanymi wnioskami z czysto prywatnych pobudek”<sup>681</sup>. Autor niniejszej dysertacji również podczas swojej pracy w administracji publicznej również spotkał się z sytuacjami, że po rozstrzygnięciu konkursów grantowych adresowanych do organizacji pozarządowych podmioty niezadowolone z rozstrzygnięcia kierowały do instytucji wnioski o udostępnienie informacji.

Jolanta Itrich-Drabarek zauważa jednak, że organy administracji publicznej również mogą nadużywać prawa do informacji dążąc do wykorzystania istniejących kanałów komunikacji do budowania wyidealizowanego wizerunku administracji publicznej<sup>682</sup>. W tym celu urzędnicy mogą próbować manipulować opinią publiczną korzystając z półprawd lub półkłamstw, aby osiągnąć pozytywny obraz danej instytucji<sup>683</sup>. Tego rodzaju działania mogą jednak mieć miejsce w przypadku niskiego poziomu etyki zawodowej osób zatrudnionych w danej instytucji lub silnej presji decydentów politycznych.

Krytycy prawa do informacji podkreślają, że obowiązujące regulacje prawne mają dość ograniczoną skuteczność. Katarzyna Tomaszewska podkreśla, że „dostęp do informacji publicznej nie może posiadać wyłącznie charakteru formalnego, nie może opierać się na sztywnym, i co ważniejsze, niezrozumiałym zapisie. Musi być realną i pociągającą za sobą rzeczywiste skutki kategorią prawną”<sup>684</sup>. Należy mieć jednak świadomość, że żadne, nawet najlepsze regulacje prawne, nie zmuszą urzędnika do udostępnienia posiadanej przez niego wiedzy, szczególnie jeśli nie jest ona w żaden

---

<sup>678</sup> Kwestionariusz SY, krytycznie wypowiada się o nim również Szymon Ossowski (por. Sz. Ossowski, *„Nadużywanie” prawa do informacji. Analiza krytyczna*, Warszawa 2016).

<sup>679</sup> Zob. Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r. (sygn. akt. I OSK 895/13).

<sup>680</sup> Wyrok NSA z 23 listopada 2016 r. (sygn. akt. I OSK 1601/15).

<sup>681</sup> J. Kostrzewska, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/naduzycie-prawa-do-informacji-publicznej>, [30.08.2021].

<sup>682</sup> J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, op. cit., s. 85.

<sup>683</sup> Ibidem.

<sup>684</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu jednostki...*, op. cit., s. 279.

sposób utrwalona. Dodatkowo „prawo do informacji przysługuje, o ile jego udzielenie nie narusza praw lub dóbr objętych ochroną prawną”<sup>685</sup>. W przypadku dość nieprecyzyjnych przepisów prawa z łatwością można powołać się na wyjątek, który uniemożliwi udostępnienie informacji, a przynajmniej wydłuży cały proces. Co prawda za nieudostępnienie informacji publicznej grozi odpowiedzialność karna<sup>686</sup>, jednakże praktyka pokazuje, że przedmiotowa norma jest stosunkowo rzadko egzekwowana a najczęściej orzekaną karą za popełniony występki jest kara grzywny.

Instytucja dostępu do informacji publicznej posiada jednak liczne zalety, które kompensują istniejące wady. Przede wszystkim prawo do informacji jest prawem egalitarnym, z którego może skorzystać praktycznie każdy. Jego beneficjentami są zarówno obywatele, jak i urzędnicy bowiem jego pozytywne efekty mają uniwersalny charakter dla całego systemu demokratycznego.

Osoby biorące udział w badaniu kwestionariuszowym często podkreślały, że prawo do informacji odgrywa kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całego państwa. Zdaniem jednego z respondentów jest ono *jednym z meta-praw, którego realizacja jest konieczna do ochrony innych wolności i praw człowieka i obywatela, czy też w ogóle zasad ustrojowych (innym z takich meta-praw jest np. prawo do sądu). Bez wiedzy o funkcjonowaniu prawa dotyczącego np. danych osobowych, nie wiemy, czy nasze państwo chroni odpowiednio prywatność. Nie znając informacji o działalności sądów, nie dowiemy się, czy faktycznie działa konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*<sup>687</sup>. Zatem pozwala ono obywatelowi odnaleźć się w panującej sytuacji społeczno-politycznej oraz ocenić zasadność działań podejmowanych przez władze publiczne.

Jedną z głównych zalet prawa do informacji jest również możliwość sprawowania realnej kontroli społecznej, czyli możliwości weryfikacji przez obywateli czy organy władzy publicznej należycie wykonują ciążące na nich obowiązki<sup>688</sup>. *Chodzi nie tylko o kontrolę legalności (tym też zajmują się właściwe organy), ale także zasadności i roztropności wydatków [ponoszonych przez władze publiczne – przyp. M. Sz.] biorąc*

---

<sup>685</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej: zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, tom 2, nr 4, 2002, s. 208.

<sup>686</sup> Zob. B. Pietrzak, *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w administracji publicznej”, nr 4, 2015.

<sup>687</sup> Kwestionariusz WY.

<sup>688</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 9.



pod uwagę potrzeby społeczeństwa lub społeczności lokalnej<sup>689</sup>. Pełny dostęp do informacji gwarantuje, że podmiot kontrolowany nie będzie w stanie manipulować wynikiem przekazując kontrolującemu jedynie informacje ukazujące instytucję w pozytywnym świetle. W przypadku znalezienia drobnych niedociągnięć pozwala ona na wprowadzenie stosownych usprawnień, natomiast jej pozytywny wynik przyczynia się do budowy pozytywnego wizerunku danej organizacji.

Jolanta Itrich-Drabarek zaznacza jednak, że dostęp do informacji publicznych pozwala nie „tylko kontrolować przebieg i efektywność pracy instytucji (...)”, ale również pozwala uzyskać wpływ na jej funkcjonowanie bowiem niweluje dysproporcje informacyjne pomiędzy obywatelami a urzędnikami<sup>690</sup>. W relacjach pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej zachodzi klasyczne zjawisko asymetrii informacji, bowiem pracownicy instytucji publicznych dzięki specjalistycznej wiedzy, doświadczeniu oraz zasobom wiedzy zgromadzonej przez daną instytucję stoją na uprzywilejowanej pozycji. Bez udostępnienia odpowiednich informacji nie jest możliwe współuczestnictwo obywateli w procesie zarządzania sprawami publicznymi<sup>691</sup>. Dodatkowo wiąże się z tym szereg korzyści dla samej administracji.

Po pierwsze „w przypadku braku realizacji prawa dostępu do informacji w działanie administracji wkrada się rutyna i zanikają bodźce do zmian”<sup>692</sup>. Zdaniem Michała Kuleszy „mechanizmy [działania – przyp. M. Sz.] administracji publicznej wynikają z obowiązujących przepisów prawnych oraz stosowanych zasad i technik pracy administracyjnej i biurowej, a także z utrwalonych obyczajów (w tym — politycznych) i rutyny urzędniczej”<sup>693</sup>. Automatyczny i schematyczny proces realizacji zadań sprzyja wypaleniu zawodowemu urzędników oraz w znacznym stopniu ogranicza skuteczność podejmowanych rozstrzygnięć, bowiem organ władzy nie jest zainteresowany poszukiwaniem kreatywnych rozwiązań i usprawnień, tylko mechaniczną realizacją ciężących na nim zobowiązań zgodnie z utartymi schematami. Rutyna urzędnicza, która jest utrwalana m. in. dzięki „izolacji poszczególnych warstw personelu oraz izolacji grup kierowniczych”<sup>694</sup>, może również prowadzić do dehumanizacji obywateli

---

<sup>689</sup> Kwestionariusz WY.

<sup>690</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka...*, op. cit., s. 138.

<sup>691</sup> A. Zdunek, op. cit., s. 82

<sup>692</sup> J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, op. cit., s. 86.

<sup>693</sup> M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica”, XXXVII, 2000, s. 82.

<sup>694</sup> K. Świdorski, *Biurokratyczne załatwianie spraw*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 1 (33), 2021, s. 41.

i społeczeństwa, którzy przestają być postrzegani w sposób podmiotowy, a zaczynają być traktowani jako kolejne sprawy. Włączenie obywateli w procesy administracyjne pozwala na dostrzeżenie różnych perspektyw podejmowanych zadań. Dodatkowo często mogą zostać zaproponowane ulepszenia organizacyjne, które mogą zwiększyć skuteczność działania danego organu administracyjnego.

Po drugie, zdaniem Doroty Konopki i Julity Sitniewskiej jedną z przyczyn występowania zachowań zrutynizowanych jest wysoki poziom nieufności utrzymujący się w danym społeczeństwie<sup>695</sup>. „Jeżeli organ administracji publicznej nie prowadzi odpowiedniej polityki informacyjnej to szybko może zostać posądzony o stronniczość czy też interesowność”<sup>696</sup>. Trudno nie zgodzić się z Agnieszką Piskorz-Ryń, która wskazuje, że „otwartość administracji jest jednym ze sposobów wzrostu zaufania społecznego”<sup>697</sup>. Jednocześnie wzrost zaufania obywateli do państwa przekłada się na wzrost poczucia bezpieczeństwa<sup>698</sup>.

Po trzecie, „świadomość, że informacje zawarte w przygotowywanych dokumentach urzędowych mogą zostać podane do publicznej wiadomości (...) stymuluje wzrost jakości urzędników i ich mobilizację z jednej strony, z drugiej zaś redukuje ryzyko nadużyć”<sup>699</sup>. Zwrócił na to uwagę jeden z uczestników wywiadu kwestionariuszowego podkreślając, że poczucie urzędników, że ich praca może być „prześwietlona” oddziałuje na nich mobilizująco i może wpływać na poprawę jakości ich pracy oraz profesjonalizm<sup>700</sup>.

Po czwarte, jawność i związana z nią instytucja dostępu do informacji publicznej stanowi ważne narzędzie do walki z patologiami i nieetycznymi zachowaniami urzędników. Przykładem może być prawo zamówień publicznych, w którym wprowadzenie odrębnych regulacji, gwarantujących transparentność prowadzonych postępowań, zapewniło poszanowanie zasady konkurencyjności i wprowadziło ochronę przed zachowaniami patologicznymi, takimi jak korupcja<sup>701</sup>.

---

<sup>695</sup> D. Konopka, J. Sitniewska, *Dysfunkcje administracji publicznej a kapitał społeczny*, „Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie”, nr 3, 2011, s. 34-35.

<sup>696</sup> B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 93.

<sup>697</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp...*, op. cit., s. 185.

<sup>698</sup> Kwestionariusz PX.

<sup>699</sup> J. Itrich-Darabarek, *Jakość...*, op. cit., s. 151.

<sup>700</sup> Kwestionariusz TY.

<sup>701</sup> W. Jaślan, *Zamówienia publiczne*, Warszawa 1999, s. 47.

Prawo do informacji stanowi również odpowiedź na zwiększone zapotrzebowanie na informacje ze strony społeczeństwa, które jest związane z ekspansją Internetu<sup>702</sup>. „Informacja stała się obiektem, który mógł być zarządzany, przenoszony i wymieniany. Zarządzanie informacją stało się immanentnym elementem sfery państwowej”<sup>703</sup>. Skuteczne wykorzystywanie posiadanych zasobów informacyjnych umożliwia lepsze podejmowanie decyzji, maksymalizowanie korzyści ekonomicznych oraz oszczędzanie czasu<sup>704</sup>. Jednocześnie dzielenie się informacjami znajdującymi się w zasobach organów władzy publicznej może przyczynić się do szybszego rozwoju danej społeczności.

Szerokie udostępnianie informacji publicznych pozytywnie wpływa również na legitymizację decyzji podejmowanych przez sprawujących władzę decydentów. Katarzyna Tomaszewska argumentuje, że „poparcie, w szczególności dla trudnych, niepopularnych decyzji w znacznym stopniu jest zdeterminowane uprzednim uświadomieniem obywateli w zakresie wprowadzania konkretnych rozstrzygnięć w życie i potencjalnych konsekwencji ich realizacji”<sup>705</sup>. Władza, która jest w stanie wytłumaczyć swoje decyzje cieszy się większym poparciem społecznym. Warto również pamiętać, że o ile nie można zmusić obywateli do współdecydowania to można przeprowadzać różnego rodzaju akcje informacyjne zwiększając ich poziom wiedzy o sprawach publicznych.

Instytucja prawa do informacji ma również duże znaczenie dla edukacji obywatelskiej. Wnioskodawca, który otrzymał od organu administracji publicznej stosowne dane może wejść z nim w dialog w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości. Tym samym zwiększa on swoją świadomość prawną. Dodatkowo, posiadając lepszy ogląd sytuacji może w większym stopniu zrozumieć pracę wykonywaną przez samych urzędników. Z kolei osoby zatrudnione w instytucjach publicznych poznając motywy jego działania mogą przestać traktować go jako natrętna, a dostrzec w nim partnera, który może im pomóc w realizacji przyszłych aktywności.

Podsumowując prawo do informacji nie jest pozbawione wad. Jednakże, korzyści społeczne związane z ich udostępnianiem przeważają nad możliwymi trudnościami

---

<sup>702</sup> M. Sharma, S. S. Bhadauria, *Right to Information: Pros and Cons*, „International Journal of Advance Research and Innovative Ideas in Education”, vol .3, iss. 6, 2017, s. 611.

<sup>703</sup> H. Burkert, *The mechanics of public sector information* [w:] G. Aichholzer, Idem (ed.), *Public sector information in the Digital Age*, Cheltenham 2004, s. 3-4.

<sup>704</sup> Kwestionariusz JY.

<sup>705</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki na...*, op. cit., s. 209.

wynikającymi z jego stosowania. Szeroki dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawa. „Obywatele pozbawieni rzetelnych informacji o sprawach państwa nie mogliby świadomie i odpowiedzialnie podejmować żadnych decyzji państwowych ani decydować o sposobie obsadzenia organów państwowych”<sup>706</sup>. *W państwie, w którym zapewniony jest szybki i szeroki dostęp do informacji publicznej obywatele czują się współodpowiedzialni za działania podejmowane przez władze, a jednocześnie wzrasta poczucie bezpieczeństwa*<sup>707</sup>. Aktywności władzy publicznej są dla nich zrozumiałe i przewidywalne. Jednocześnie *wywiązywanie się (lub nie) z obowiązku udzielania informacji publicznych przez daną instytucję jest dobrym obrazem tego, jak traktuje ona obywateli i wywiązuje się z innych obowiązków*<sup>708</sup>. Tym samym realizacja prawa do informacji stanowi jeden z ważnych wskaźników oceny działania administracji publicznej. Pomimo problemów z zagwarantowaniem należytej realizacji prawa do informacji w obowiązujących przepisach prawa należy doceniać wartość jaką dostęp do informacji publicznej wnosi do funkcjonowania współczesnego systemu społeczno-politycznego.

---

<sup>706</sup> A. Surówka, op. cit., s. 151.

<sup>707</sup> Kwestionariusz PX

<sup>708</sup> Kwestionariusz SX

### 5.3. Ograniczenia i bariery w realizacji prawa do informacji publicznej

Analizując instytucję dostępu do informacji publicznej należy zdać sobie sprawę, że nie każda informacja mająca charakter publiczny podlega udostępnieniu<sup>709</sup>. W polskim systemie prawnym istnieje wiele przesłanek<sup>710</sup>, które ograniczają obywatelom dostęp do danych będących w posiadaniu instytucji publicznych oraz innych podmiotów korzystających ze środków publicznych.

Przedmiotowe ograniczenia mogą mieć charakter permanentny (np. gdy podmiot nie posiada stosownej informacji) lub czasowe (przykładowo, gdy dostęp do informacji jest ograniczony ze względu na nadaną klauzulę tajności, która może zostać usunięta w przyszłości). Istnieje również możliwość udostępnienia części dokumentu, przy jednoczesnym usunięciu fragmentów, które nie podlegają ujawnieniu (np. anonimizacja danych osobowych znajdujących się w jego treści).

Pierwszą przesłanką ograniczającą dostęp do informacji jest prawo do prywatności, czyli „(...) prawo jednostki do decydowania o tym w jakim stopniu będzie się dzielić z innymi swymi myślami, uczuciami i faktami ze swojego życia osobistego”<sup>711</sup>. Podobnie ma ono charakter konstytucyjny, jednakże jego natura sprawia, że jest ono przeciwstawne w stosunku do prawa do informacji co powoduje różnego rodzaju kolizje<sup>712</sup>, szczególnie że właściwie nie jest możliwe wyznaczenie precyzyjnych granic dzielących prawo do informacji i prawo do prywatności<sup>713</sup>. Katarzyna Tomaszewska zauważa, że „już w ujęciu potocznym prywatność jest utożsamiana z możliwością >>>zachowania w ukryciu<<< informacji wstydlivych, tzw. danych krępujących. To również dopuszczalność nieujawniania przez jednostkę pewnych zwyczajów odnoszących się wyłącznie do tej osoby lub też do osób znajdujących się w jej najbliższym otoczeniu”<sup>714</sup>. Tomasz Bojar-Fijałkowski przypomina jednak, że ustawa o dostępie do informacji publicznej „przewiduje dwa przypadki, w których możliwe jest udostępnienie informacji, która narusza prawo do prywatności. Pierwszy gdy osoba,

---

<sup>709</sup> M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3 (12), 2012, s. 66-67.

<sup>710</sup> Art. 5 ustawy o dostępie..., op cit.

<sup>711</sup> D. C. Esseks, *Privacy in a Public Society: Human Rights in Conflict*, „Michigan Law Review” vol. 86 (6), 1989, s. 1624.

<sup>712</sup> M. Wrzosek-Romańczuk, R. Szewczuk, *Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności*, [w:] M. Maciejewski (red.), op. cit., s. 51.

<sup>713</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 319.

<sup>714</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 141.

której prywatność jest chroniona rezygnuje ze swojego prawa w tym zakresie. Drugi gdy idzie o ujawnienie informacji na temat osoby pełniącej funkcje publiczne<sup>715</sup>, co było przedmiotem rozważań podejmowanych we wcześniejszej części niniejszej pracy. Brak innych wyjątków sprawia że organy administracji publicznej w celu ustalenia zakresu dopuszczalnego ograniczenia dostępu do informacji powinny posługiwać się testem proporcjonalności polegającym na „wyważeniu wartości leżących z jednej strony u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a opierających się zasadniczo na postulatcie jawności życia publicznego, a z drugiej strony wyznaczających prywatność osoby fizycznej”<sup>716</sup>. Wydaje się jednak, że poza przypadkami wskazanymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej organ administracji publicznej powinien traktować prawo do prywatności jako nienaruszalną granicę.

Z prawa do prywatności wywodzi się prawo do ochrony danych osobowych<sup>717</sup>. Dane osobowe to „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej”<sup>718</sup>. Kazimierz Pawlik podkreśla, że „przepisy dotyczące ochrony danych osobowych mają pierwszeństwo przed ustawy o dostępie do informacji publicznej”<sup>719</sup>. Tym samym informacja publiczna podlegająca udostępnieniu powinna zostać zanonimizowana w celu ukrycia znajdujących się w niej danych osobowych, a jeżeli nie byłoby to możliwe nie powinna zostać udostępniona.

Oprócz danych osobowych polski ustawodawca wyróżnił inną kategorię informacji prawnie chronionych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>720</sup> ujawnieniu nie podlegają również informacje niejawne, czyli takie, „których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej, albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażenia”<sup>721</sup>. Informacja

---

<sup>715</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Gdańsk 2014, s. 20.

<sup>716</sup> K. Pawlik, *Odmowa dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2021, s. 33.

<sup>717</sup> J. Rzucidło, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 158.

<sup>718</sup> Art. 2 Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. U. UE.L.1995.281.31).

<sup>719</sup> K. Pawlik, op. cit., s. 33.

<sup>720</sup> Zob. ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742, z późn. zm.).

<sup>721</sup> P. Potejko, *Ochrona informacji niejawnych*, [w:] J. Itrich Drabarek (red.), op. cit., s. 132.

przestaje być jawna w momencie nadania jej odpowiedniej klauzuli tajności<sup>722</sup>. Nie oznacza to jednak, że przestaje podlegać udostępnieniu, natomiast zostaje ono znacząco ograniczone. Jacek Zaleśny podkreśla, że „istnieje zasada, że informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy”<sup>723</sup>. Oznacza to, że zapoznać się z nimi może jedynie osoba, która pomyślnie przeszła odpowiednią procedurę sprawdzającą, chyba że w międzyczasie przedmiotowa informacja została pozbawiona klauzuli. Warto przy tym zaznaczyć, iż sąd administracyjny ma możliwość badania zasadności nadania określonej klauzuli, ale nie ma możliwości jej zmiany<sup>724</sup>.

Udostępnione nie zostaną również informacje, które instytucja zobowiązana uzna za spełniające przesłanki uznania ich za jedną z tajemnic ustawowo chronionych. Samo pojęcie jest dość problematyczne bowiem „ustawodawstwo polskie nie definiuje w czytelny sposób pojęcia tajemnicy”<sup>725</sup>. Tym samym uzasadniony wydaje się pogląd wyrażony przez Mariusza Jabłońskiego i Justynę Węgrzyn, którzy uznali, że pojęcie „tajemnicy oznacza najczęściej wyłączenie jawności zarówno dokumentu, jak i samej informacji, która z treści takiego dokumentu wynika”<sup>726</sup>. Wojciech Góralczyk podkreśla, że „w świetle prawa żadna informacja (wiadomość) nie jest objęta tajemnicą, dopóki za taką nie zostanie w odpowiedni sposób uznana”<sup>727</sup>. Skomplikowany stan prawny powoduje, że trudno jest oszacować dokładną liczbę tajemnic obecnych w prawie polskim. Z badań Agnieszki Gryszczyńskiej oraz Grażyny Szpor wynika, że w 2017 roku w prawie polskim można było wyodrębnić aż 161 różnego rodzaju tajemnic<sup>728</sup>. Wydaje się, że przedmiotowa liczba nieznacznie wzrosła<sup>729</sup>. Tak duża ilość różnego rodzaju wyłączeń udostępnienia negatywnie wpływa na jawność życia publicznego. Dodatkowo osoby zatrudnione w organach administracji publicznej mogą ograniczać zakres udostępnianych informacji bojąc się nieuprawnionego ujawnienia informacji chronionej.

---

<sup>722</sup> Zob. P. Potejko, *Klauzule ochrony informacji niejawnych w wybranych państwach*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia, Tom VI, Struktura tajemnic*, Warszawa 2016, s. 457-462.

<sup>723</sup> J. Zaleśny, *Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych*, [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 64.

<sup>724</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>725</sup> M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd prawa i administracji”, tom XCV, Wrocław 2013, s. 65.

<sup>726</sup> *Ibidem*.

<sup>727</sup> W. Góralczyk, *Tajemnica bankowa* [w:] Idem (red.), op. cit., s. 248.

<sup>728</sup> A. Gryszczyńska, G. Szpor, *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2017.

<sup>729</sup> Przykładowo wspomniana wcześniej ustawa o służbie zagranicznej wprowadziła tajemnicę dyplomatyczną.

Inną praktyką ograniczania dostępu do informacji publicznych jest wprowadzanie odrębnych uregulowań, które miałyby pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Przedmiotowy problem został poruszony w wywiadzie przez jednego eksperta, który jako przykład przytoczył nowelizację ustawy o służbie więziennej, która utrudnia pozyskiwanie informacji publicznych<sup>730</sup>.

Kolejna przesłanka ograniczająca dostęp dotyczy podnoszonej już w niniejszej rozprawie problematyki dokumentu wewnętrznego. Przedmiotowy termin nie występuje w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ale można go spotkać w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów administracyjnych<sup>731</sup>. Nie podlega on udostępnieniu ponieważ nie jest on „informacją istniejącą, wytworzoną i ostateczną, a jedynie prowadzącą do wytworzenia >>>ostatecznego produktu<<< w postaci informacji publicznej”<sup>732</sup>. Daje to organom administracyjnym pewną swobodę w projektowaniu i analizowaniu potencjalnych rozwiązań za nim zostaną one zgłoszone jako oficjalne projekty. Zdaniem Aleksandra Kwaśniaka stanowi on świetny przykład „skłaniania się części judykatury w stronę tajności” poprzez wprowadzanie pozaustawowych ograniczeń<sup>733</sup>.

Wyniki badania zrealizowanego na potrzeby niniejszej dysertacji pokazały, że najczęstszym powodem odmowy udostępnienia informacji przez organy władzy regionalnej było uznanie prośby wnioskodawcy za próbę pozyskania informacji przetworzonej, czyli jakościowo nowej informacji, która musiałaby zostać przygotowana przez urzędników w oparciu o dostępne źródła<sup>734</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji wynika to z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, przygotowanie informacji przetworzonej wiąże się z wykonaniem dodatkowej pracy, której urzędnicy starają się po prostu uniknąć. Po drugie aktualnie obowiązujące regulacje prawne, które były przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale drugim, są wyjątkowo nieprecyzyjne. Samo pojęcie informacji przetworzonej jest różnie definiowana przez orzecznictwo (czasem uznaje się za nią również pewną sumę informacji prostej, która musi zostać

---

<sup>730</sup> Kwestionariusz SY.

<sup>731</sup> B. Dolnicki, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018 s. 118.

<sup>732</sup> Ibidem za: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., s. 19.

<sup>733</sup> A. Kwaśniak, *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr XIX(2), 2019, s. 197-198.

<sup>734</sup> A. Zdunek, op. cit., s. 89.



odpowiednio przygotowana – np. zanonimizowana<sup>735</sup>). Tym samym staje się ona polem subiektywnej decyzji, przez co łatwo argumentować zajęte przez organ stanowisko. Jednocześnie osoba ubiegająca się o przedmiotową informację musi wykazać, że kieruje nią troska o interes publiczny, czyli następuje tu odwołanie do kolejnego pojęcia, które nie zostało precyzyjnie zdefiniowane w przepisach prawa. W przypadku złej woli administracji, która nie będzie chciała udostępnić informacji utrzymując, że przesłanki do jej udostępnienia nie zostały spełnione, przedmiotową sprawę będzie rozstrzygał sąd administracyjny. Jednakże, znacznie wydłuży to czas całego postępowania, a praktyka pokazuje, że sądy administracyjne w przedmiotowym zakresie nie wykształciły jednolitej linii orzeczniczej.

Oprócz ograniczeń o charakterze prawnym istnieją również bariery, czyli „przeszkody utrudniające lub uniemożliwiające korzystanie z informacji bądź rozpowszechnianie informacji”<sup>736</sup>. Mają one zwykle naturę pozaprawną i wynikają głównie z czynników społecznych.

Pierwsza z wymienionych barier ma jednak charakter administracyjny, bowiem Agnieszka Piskorz-Ryń uważa, że główne zagrożenia w praktycznej realizacji prawa do informacji leżą w mentalności osób zatrudnionych w instytucjach publicznych<sup>737</sup>. Co prawda, jak zaznacza Jolanta Itrich-Drabarek, „obowiązkiem urzędników jest wprowadzenie wszelkich dostępnych mechanizmów ułatwiających dostęp obywateli do informacji, w tym nowoczesnych ścieżek informacyjnych i komunikacyjnych. Ich zadaniem jest przekazywanie informacji o polityce rządu i państwa, wartościach demokracji w taki sposób, aby były zrozumiałe i umożliwiały każdemu obywatelowi włączenia się w proces podejmowania decyzji”<sup>738</sup>. Jednakże stopień realizacji owego obowiązku zależy od postaw samych urzędników, kultury organizacyjnej instytucji, w których pracują oraz postaw osób kierujących pracą danej jednostki, a także decydentów politycznych. Negatywne nastawienie do przekazywania informacji obywatelom może przejawiać się w wydłużaniu procesu udostępniania, przez co udostępniane dane utracą swoją aktualność i znaczenie społeczne.

Jedną z głównych barier w realizacji prawa do informacji może być niski stopień świadomości obywatelskiej. Aby skorzystać z instytucji dostępu do informacji publicznej

---

<sup>735</sup> B. Dolnicki, op. cit., s. 124.

<sup>736</sup> M. Dembowska et al., *Słownik terminologiczny informacji naukowej*, Wrocław-Warszawa 1979, s. 28.

<sup>737</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp...*, op. cit., s. 214.

<sup>738</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka...*, op. cit., s. 139.

trzeba wiedzieć o jej istnieniu. Wydaje się, że główną rolę w procesie poszerzania kompetencji obywateli w przedmiotowym zakresie odgrywają organizacje pozarządowe, a w szczególności organizacje strażnicze. Pojawia się zatem postulat o szersze uwzględnienie tematyki prawa do informacji w procesie edukacji.

Polski model dostępu do informacji publicznych w dużym stopniu bazuje na rozwiązaniach teleinformatycznych. W przypadku udostępnienia danych w Biuletynie Informacji Publicznej lub Centralnym Repozytorium nie istnieje konieczność przekazywania ich w odpowiedzi na złożony wniosek, wystarczy tylko wskazanie gdzie przedmiotowe informacje się znajdują. Jednakże tak duży stopień informatyzacji może być barierą dla osób nieposiadających wysokich kompetencji cyfrowych. Jedną z takich grup są seniorzy. Spośród osób w wieku od 65 do 75 lat aż 40,8% nigdy nie korzystało z Internetu<sup>739</sup>. Odsetek osób starszych korzystających z sieci jest dużo mniejszy niż „osób młodszych, wśród których z Internetem łączyło się 93,1% osób”<sup>740</sup>. Wykluczenie cyfrowe może zatem stanowić skuteczną przeszkodę w dostępie do informacji.

Kolejną barierą ograniczającą skuteczny dostęp do informacji mogą być zbyt duże zasoby informacji gromadzone przez organy administracji publicznej. Artur Nowak-Far analizując ilość informacji przepływającą pomiędzy organami administracji rządowej oraz instytucjami europejskimi zauważył, że podlega ona prawu malejących przychodów krańcowych. Oznacza to, że od pewnego momentu zwiększająca się ilość otrzymywanych informacji zmniejsza efektywność działania danej instytucji<sup>741</sup>. Innymi słowy „gdy (...) ilość informacji (...) wzrasta na tyle, że osiąga poziom krytyczny, system organizacyjny zaczyna się skupiać na zarządzaniu samymi informacjami co absorbuje coraz więcej zasobów, które ma on do dyspozycji”<sup>742</sup>. Z jednej strony może to skutkować zwiększeniem czasu potrzebnego na odnalezienie informacji podlegającej udostępnieniu (szczególnie, gdy nie zostaną one należycie skatalogowane), natomiast z drugiej może spowodować, że dany podmiot będzie udostępniał zbyt dużą liczbę danych przez co osoby zainteresowane pozyskaniem informacji będą miały problem z odnalezieniem interesujących ich informacji oraz z właściwą hierarchizacją pozyskanej wiedzy. Nadmiar „informacji powoduje, iż odbiorcy nie są w stanie ich odebrać, zrozumieć,

---

<sup>739</sup> *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 44.

<sup>740</sup> GUS, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, Warszawa-Białystok 2021, s. 12.

<sup>741</sup> A. Nowak-Far, *Krajowa administracja rządowa a Unia Europejska. Strefy relacyjne i podstawowe aspekty ich funkcjonowania*, [w:] Idem (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 34.

<sup>742</sup> *Ibidem*, s. 34-35.

zanalizować, w związku z tym odrzucają je w całości”<sup>743</sup>. Dodatkowo istotne i bulwersujące opinie publiczną wiadomości mogą zostać ukryte w gąszczu mało istotnych informacji.

Warto również zwrócić uwagę na formę w jakiej udostępniane są informacje publiczne. Przykładowo publikowanie ich zdjęć znacząco ogranicza możliwość wyszukiwania szczegółowych treści interesujących odbiorcę oraz utrudnia ich kopiowanie. Dodatkowo taka forma udostępnienia będzie stanowiła znaczącą barierę dla osób z niepełnosprawnościami (np. osób niewidomych), gdyż posiadane przez nich specjalistyczne oprogramowanie nie będzie w stanie przetworzyć obrazu dokumentu.

Ostatnia bariera dotyczy możliwości należytego przyswojenia pozyskanych informacji. Stosowanie skomplikowanego języka w administracji może być następstwem jednego z czterech głównych powodów. Po pierwsze, może być rezultatem niskich kompetencji komunikacyjnych urzędnika, który może mieć problemy w przechodzeniu z języka specjalistycznego na język potoczny<sup>744</sup>. Po drugie, może stosować specjalistyczny język „by zbudować swój prestiż i wizerunek osoby bardzo inteligentnej”<sup>745</sup>. Po trzecie, jego celem może być ukrycie negatywnych informacji – urzędnik będzie liczył, że prawdziwy sens komunikatu nie zostanie odkryty lub stanie się to z pewnym opóźnieniem<sup>746</sup>. Po czwarte, autor tekstu będzie obawiał się, że użycie języka potocznego może zmienić sens tekstu, a przez to spowodować różne nieprzyjemności po stronie adresata lub instytucji<sup>747</sup>, w której pracuje. Rozwiązaniem przedmiotowego problemu może być stosowanie tzw. „prostego języka”, który stanowi postulat redagowania informacji ważnych dla danej społeczności (np. gwarantowanych przez prawa człowieka) w sposób jasny i czytelny<sup>748</sup>. Grzegorz Zarzeczny i Tomasz Piekot zaznaczają jednak, że „wielu dokumentów (jak orzeczenia sądowe) nie będziemy w stanie uprościć. Wszystkie one muszą pozostać trudne ze względu na precyzję. Trzeba wtedy jednak dodać do nich przystępne streszczenia”<sup>749</sup>. Nie można zapominać, że prawo do informacji przysługuje każdemu, więc mogą korzystać z niego różni obywatele, a „ktoś [kto – przyp. M. Sz.] zakończył edukację na gimnazjum może mieć kłopoty

---

<sup>743</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka...*, op. cit., s. 150-151.

<sup>744</sup> G. Zarzeczny, T. Piekot, *Prosta polszczyzna*, „Przegląd Uniwersytecki: Pismo Uniwersytetu Wrocławskiego”, nr 4, 2013 s. 27.

<sup>745</sup> *Ibidem*.

<sup>746</sup> *Ibidem*.

<sup>747</sup> *Ibidem*.

<sup>748</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>749</sup> *Ibidem*.

z pełnym zrozumieniem dokumentów urzędowych czy prawniczych<sup>750</sup>. Dodatkowo udostępniana informacja może dotyczyć trudnej i skomplikowanej materii przez co każdy odbiorca, nie będący ekspertem w przedmiotowej sprawie, może mieć problemy z należyтым zrozumieniem jej treści.

Przedmiotowy rozdział pokazuje, że prawo do informacji nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego<sup>751</sup>. „Zwolennicy pełnej otwartości w dostępie do informacji o działalności administracji publicznej argumentują, że ma ona ogromne znaczenie dla rozwoju demokracji i stanowi faktyczną realizację zasad współczesnej demokracji, której główną zasadą jest udział ludzi w procesie podejmowania decyzji, mających wpływ na ich życie<sup>752</sup>. Z kolei „krytycy takiego stanowiska (...) uważają, że władze publiczne muszą mieć możliwość przedyskutowania pewnych kwestii, projektów oraz konsultacji – bez nacisku opinii publicznej<sup>753</sup>. Dodatkowo podczas samego procesu udostępniania informacji, mogą pojawić się różne przeszkody, które ograniczają pozytywne skutki oddziaływania przedmiotowego prawa. Jednakże, biorąc pod uwagę, rolę i znaczenie instytucji dostępu do informacji publicznych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa informacyjnego wydaje się, że prawo do informacji jest niezbędnym elementem współczesnego państwa, który umożliwia obywatelom współuczestniczenie w procesie sprawowaniu władzy i wzięcie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Pozostaje jednak pytanie o jego zakres, który z jednej strony powinien stwarzać obywatelom szansę pozyskania istotnych dla nich wiadomości, natomiast z drugiej strony powinien chronić dostęp do określonych informacji w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz porządku społecznego. Odpowiedzi wydają się udzielać nowi instytucjonaliści, którzy podkreślają, że „organizacja życia politycznego ma znaczenie<sup>754</sup> ponieważ istniejące instytucje wchodzi w swoiste interakcje z jednostkami wpływając na ich życie<sup>755</sup>. Innymi słowy to od stopnia rozwoju społecznego zależy gotowość obywateli do korzystania z prawa do informacji podczas działalności na rzecz podniesienia jakości i poziomu życia

---

<sup>750</sup> K. Olszewska, *Prosty język umożliwia szybszą komunikację. Rozmowa z dr Tomaszem Piekotem*, <https://www.rp.pl/inne/art12635441-prosty-jezyk-umozliwia-szybsza-komunikacje>, [11.02.2014].

<sup>751</sup> K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w...*, op. cit., s. 128.

<sup>752</sup> J. Itrich-Drabarek, *Polityka...*, op. cit., s. 137.

<sup>753</sup> T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>754</sup> J. March, J. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review”, 1984, nr 78, s. 747.

<sup>755</sup> V. Lowndes, op. cit., s. 90.

publicznego. Organy władzy publicznej nie powinny być jednak biernym obserwatorem procesów toczących się w społeczeństwie, ale zgodnie z teorią responsywnej administracji publicznej powinny podejmować działania mające na celu dostosowanie zakresu i jakości udostępnianych informacji do potrzeb społecznych, oczywiście w granicach obowiązującego prawa.

#### 5.4. Postulaty *de lege ferenda*

Z informacji pozyskanych podczas badań kwestionariuszowych oraz analizy dostępnej literatury wynika, że większość praktyków i badaczy pozytywnie ocenia obowiązujące regulacje. Należy zgodzić się z Grzegorzem Sibigą i „docenić twórców ustawy z 2001 r. Akt miał bowiem zupełnie pionierski charakter w polskim prawodawstwie, ponieważ dotyczył materii nieuregulowanej wcześniej w systemie prawnym”<sup>756</sup>. Z pewnością walczył on się do budowy kultury jawności w Polsce, ale omawiana regulacja i przyjęte w niej rozwiązania nie są wolne od wad, które uwidoczniły się podczas stosunkowo długiego okresu obowiązywania ustawy. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej „nie jest tzw. ustawą matką, czyli ustawą organiczną, regulującą zasady i wyjątki od niej. Wprost przeciwnie, wyraźnie stwierdza, że jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryby dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”<sup>757</sup>. Iwona Kamińska oraz Mirosława Rozbicka-Ostrowska twierdzą, że takich aktów normatywnych wpływających na prawo do informacji było w 2008 r. ponad 250. Ponadto jeden z ekspertów podczas rozmowy związanej z wypełnianiem kwestionariusza badawczego konstatował, że obserwuje niepokojącą praktykę ustawodawcy, który ogranicza prawa do informacji w innych aktach prawnych jako przykład wskazując ustawę o służbie więziennej<sup>758</sup>. Sprawia to, że cała materia staje się coraz bardziej skomplikowana, a istniejący problem dostrzega sam ustawodawca, bowiem w uzasadnieniu do projektu ustawy o jawności życia publicznego jasno stwierdza, że konieczne jest uporządkowanie obecnie istniejących przepisów<sup>759</sup>.

Ponadto „trzeba wyraźnie podkreślić, że poza sferą regulacji prawnej ustawy pozostawiono szereg istotnych spraw publicznych i społecznych, takich jak: zarządzanie i gospodarowanie publicznymi zasobami informacji, dostęp do takich baz, usuwanie danych z publicznych baz danych, usuwanie nieaktualnych danych ze sfery publicznej, archiwizacja danych, komercjalizacja publicznych baz danych przez podmioty prywatne, komercjalizacja informacji publicznej przez przedsiębiorców, udostępnianie

---

<sup>756</sup> G. Sibiga, *O reformę przepisów o dostępie do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2015, s.8.

<sup>757</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, op. cit., Warszawa 2008, s. 9.

<sup>758</sup> Przedmiotowy problem dostrzega również Grzegorz Sibiga (Zob. G. Sibiga, *O reformę...*, op. cit., s. 9-10).

<sup>759</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego. Projekt uzasadnienia z dnia 23.10.2017 r., s. 1.

i gromadzenie informacji publicznej przez podmioty ze sfery użyteczności publicznej oraz podmioty prywatne”<sup>760</sup>. Powyższy katalog należy uzupełnić o konieczność uregulowania kwestii sygnalistów oraz wprowadzenia zmian w procedurze składania oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingowej co wydatnie przyczyniłoby się do zwiększenia poziomu jawności w Polsce. Wydaje się, że wszystkie, a przynajmniej większość z wyżej wymienionych kwestii powinna zostać odpowiednio uregulowana.

Ustawa zawiera również dużo niejednoznacznych sformułowań, wystarczy przytoczyć samą definicję informacji publicznej, która „ma charakter wybitnie ogólny, niedookreślony i jest przedmiotem krytyki ze strony doktryny, zarzucającej jej m. in. błąd *ignotum per ignotum*”<sup>761</sup>. Pewnym remedium na istniejące problemy mogłoby się okazać orzecznictwo sądów administracyjnych, które doprecyzowałoby treść obowiązujących norm prawnych. Jednakże, Piotr Sitniewski słusznie zauważył, że realizacja prawa do informacji publicznej od momentu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji (...) podlega ciągłym zmianom (...), co [wynika – przyp. M. Sz.] z niejednorodnych interpretacji i niespójnego orzecznictwa sądów administracyjnych”<sup>762</sup>. Jako przykład można wskazać problematykę „dokumentu wewnętrznego” w przypadku którego jedne sądy administracyjne uznają go za informację publiczną<sup>763</sup>, podczas gdy inne stwierdzają, że nie podlega on udostępnianiu<sup>764</sup>. Brak jednoznacznego stanowiska w doktrynie sprawia, że „wiele podmiotów zobowiązanych testuje możliwość uznania, że dokumenty, o których ujawnienie są prośzone, są dokumentami wewnętrznymi”<sup>765</sup> licząc, że na skutek korzystnego rozstrzygnięcia organy władzy sądowniczej zostaną zwolnione z obowiązku ich udostępnienia.

Być może próby ograniczenia dostępu do informacji podejmowane przez organy administracji publicznej „świadczą o niedostatku, w ocenie podmiotów zobowiązanych, zawartych w ustawie przesłanek chroniących poufność z punktu widzenia interesu publicznego”<sup>766</sup> co wiąże się z oparciem ochrony o rozbudowany system tajemnic. Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie testu szkody lub testu ważenia interesu

---

<sup>760</sup> B. Krupa, op. cit., s. 9-10.

<sup>761</sup> M. Kobylarz, J. Gałka, *Pojęcie informacji przetworzonej w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały Studies in Law: Research Materials”, nr 2 (15), 2014, s. 150.

<sup>762</sup> P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 11.

<sup>763</sup> Np. Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2017 r. (sygn. akt II SAB/Wa 306/17).

<sup>764</sup> Np. Wyrok WSA w Olsztynie z 15 listopada 2018 r. (sygn. akt II SAB/OI 84/18).

<sup>765</sup> Sz. Ossowski, *„Dokument wewnętrzny”. Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016, s. 4.

<sup>766</sup> G. Sibiga, *O reformę...*, op. cit., s. 12.

publicznego - „w pierwszym z nich podmiot ustala, czy ujawnienie informacji wpłynęłoby (lub mogłoby wpłynąć) niekorzystnie na określone w ustawie wartości. W takim przypadku nie dojdzie do udostępniania (test szkody). W niektórych przypadkach ograniczeń stosuje się drugi test polegający na tym, że nawet gdy w wyniku testu szkody nie powinno się ujawniać informacji, to dodatkowo nakazuje się porównać wartości chronione ograniczeniem z interesem publicznym przemawiającym za udostępnieniem informacji. Przewaga drugiego z interesów spowoduje konieczność udostępnienia informacji. Takie rozwiązanie jest nazywane testem ważenia interesów lub testem interesu publicznego. W obu testach ciężar dowodu spoczywa na podmiocie odmawiającym udostępnienia, który w tym zakresie powinien podlegać kontroli”<sup>767</sup>. Opisane przez Grzegorza Sibigę rozwiązanie ograniczyłoby chęć do wprowadzenia nowych tajemnic i umożliwiło bardziej elastyczne działanie organom władzy publicznej. Co więcej należałoby założyć, iż organ administracyjny działający w sposób responsywny mógłby sam podjąć decyzję o ujawnieniu informacji na skutek zmieniającej się sytuacji społeczno-politycznej, gdyby przemawiał za tym ważny interes publiczny. Mogłoby to stanowić substytut nieobecnego w polskim prawodawstwie mechanizmu kontroli prawidłowości nadawania klauzul tajności<sup>768</sup>.

Grzegorz Sibiga dostrzega również wiele mankamentów procedury udostępniania informacji na wniosek, do których zalicza:

- brak określenia „środków administracyjnych przysługujących w przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego lub przewlekłego prowadzenia przez niego postępowania”<sup>769</sup>,
- brak jasnego systemu nakładania opłat w przypadku ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z udostępnieniem informacji w formie wskazanej przez wnioskodawcę<sup>770</sup>,
- brak reguł postępowania w sytuacji złożenia wniosku zbyt ogólnego „lub niejednoznacznie sformułowanego”<sup>771</sup>.

Z kolei Piotr Sitniewski uważa, że należałoby „wprowadzić powszechnie obowiązujący formularz wniosku o udostępnienie informacji publicznej w formie

---

<sup>767</sup> Ibidem.

<sup>768</sup> Ibidem, s.13.

<sup>769</sup> Ibidem.

<sup>770</sup> Ibidem, s.14.

<sup>771</sup> Ibidem.



rozporządzenia właściwego ministra<sup>772</sup> lub określić jego minimalne standardy<sup>773</sup>. Zdaniem autora niniejszej dysertacji należałoby również rozważyć zmianę obowiązującej procedury kontroli prawidłowości wydawanych decyzji odmownych w zakresie udostępniania informacji. Co prawda dane „Naczelnego Sądu Administracyjnego o działalności sądów administracyjnych za rok 2019 świadczą o dużej sprawności postępowań, [bowiem – przyp. M. Sz.] wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 44,01 proc. skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do miesiący załatwiono 61,13 proc. spraw, a w terminie do 6 miesięcy 81,28 proc. wskazanych skarg<sup>774</sup>, jednak wciąż to są okresy stosunkowo długie w przypadku realizacji prawa do informacji. Przykładowo kiedy organ władzy publicznej nie chce udostępnić informacji może 14. dnia od momentu złożenia wniosku poinformować wnioskodawcę o wydłużeniu terminu do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, a następnie nie podjąć żadnych działań w przedmiotowej sprawie. Wnioskodawca może złożyć skargę do sądu administracyjnego na bezczynność, ale zakładając, że sąd administracyjny rozpatrzy sprawę w ciągu czterech miesięcy to informacja zostanie udostępniona nie wcześniej niż po upływie pół roku od dnia złożenia wniosku. Poza tym sama konieczność występowania przed sądem może stanowić barierę dla obywateli, którzy nie posiadają odpowiedniej wiedzy prawnej, a kierują się jedynie troską o sprawy publiczne. Konieczność występowania przed sądem może ich zniechęcać do egzekwowania przysługujących im praw.

Warto również podkreślić, że w polskim systemie polityczno-prawnym brak jest wyspecjalizowanego organu właściwego ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym czuwającego nad należytą realizacją przysługującego obywatelom prawa do informacji. Bogdan Fischer oraz Agnieszka Piskorz-Ryń zdefiniowali ów organ jako „osobę lub grupę osób, wyodrębnioną organizacyjnie, działającą w imieniu państwa i na jego rachunek wyposażoną przez przepisy prawa w kompetencje w zakresie kontroli decyzji w sprawach odmowy dostępu do informacji o charakterze publicznym, jak

---

<sup>772</sup> P. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2015, s. 21.

<sup>773</sup> *Ibidem*, s. 21-23.

<sup>774</sup> W. Moczydłowska, *Krócej czekamy na rozpatrzenie spraw w sądach administracyjnych*, <https://www.prawo.pl/podatki/sprawy-w-sadach-administracyjnych-wg-nsa-krocej-czeka-sie-na,503081.html>, [15.09.2020].

również inne uprawnienia kontrolne związane z procesem udostępniania informacji o charakterze publicznym i propagowaniem idei jawności”<sup>775</sup>.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na jego powołanie z trzech głównych przyczyn: „po pierwsze uznał to za niepotrzebny rozrost administracji publicznej, po drugie uważał, że jest to dublowanie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, po trzecie wskazywał na obawy związane z niemożliwością zapewnienia temu organowi przymiotu apolityczności”<sup>776</sup>. Pierwszy argument wydaje się chybiony ponieważ główne znaczenie powinna mieć jakość i skuteczność działania aparatu administracyjnego a nie jego wielkość. Liczne przykłady ze świata dostarczają argumentów świadczących o tym, że wielkość administracji nie jest powiązana z jej efektywnością<sup>777</sup>. W przypadku dublowania się kompetencji należy zauważyć, że sprawy z zakresu udostępniania informacji stanowią zwykle ułamek działalności polskiego *ombudsmana*, który ze względu szeroki zakres kompetencji nie jest w stanie poświęcić im należytej uwagi<sup>778</sup>. Natomiast znaczenia prawa do informacji w czasach rozwoju społeczeństwa informacyjnego będzie systematycznie rosło co oznacza, że konieczne jest poświęcenie temu zagadnieniu należytej uwagi. Ostatni argument stawia błędną tezę jakoby istnienie apolitycznych i niezależnych organów administracyjnych nie było w Polsce możliwe. Przeczy temu chociażby działalność wspomnianego wcześniej Rzecznika Praw Obywatelskich, a przykłady z innych krajów europejskich potwierdzają, że możliwe jest zapewnienie niezależności wyspecjalizowanego organu, choć należy podkreślić, że zakres owej niezależności jest zróżnicowany<sup>779</sup>. Z kolei Agnieszka Piskorz-Ryń wraz z Bogdanem Fischerem przytaczają sześć argumentów na rzecz powołania wyspecjalizowanego organu właściwego ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym, którymi są konieczność:

- wypracowania ujednoczonych standardów dostępu do informacji i promowania kultury jawności,

---

<sup>775</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 152.

<sup>776</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Podstawy prawne funkcjonowania wyspecjalizowanego organu ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym w polskim porządku prawnym*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 161.

<sup>777</sup> Świadczą o tym chociażby wyniki badań Banku Światowego dotyczących efektywności państw, w których Polskę wyprzedziły kraje posiadające znacznie bardziej rozbudowany system organów administracyjnych i co za tym idzie posiadające liczniejszy aparat urzędniczy.

<sup>778</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Modele rozwiązań...*, op. cit., s. 166.

<sup>779</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Wyspecjalizowany organ w sprawie dostępu do informacji o charakterze publicznym na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej - podsumowanie*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 220.

- monitorowania obowiązujących przepisów w celu poprawy jakości prawa do informacji,
- zagwarantowania odpowiedniego stopnia realizacji przysługującego jednostkom prawa do informacji,
- lepszego egzekwowania obowiązków nałożonych na funkcjonariuszy publicznych z zakresu udostępniania informacji,
- odciążenia sądów administracyjnych poprzez zmniejszenie liczby spraw trafiających na drogę sądową,
- oraz możliwość kontroli testu ważenia interesów, które co prawda nie funkcjonują w prawie polskim, ale zdaniem badaczy powinny być stosowane<sup>780</sup>.

Charakteryzowany podmiot byłby przede wszystkim organem kontroli, ale przy tym należy podkreślić, że jego działalność w ramach aktywności dochodzeniowo-korekcyjnej miałyby znacznie szerszy zakres niż kontrolowanie jednostek administracji publicznej, bowiem musiałby również realizować funkcję kontroli zewnątrzadministracyjnej, którą Jacek Jagielski charakteryzuje jako kontrolę obejmującą „podmioty i instytucje, które są usytuowane poza systemem organów administracji publicznej i nie są z nimi strukturalnie powiązane (...)”<sup>781</sup>, w stosunku do podmiotów prywatnych, na których to ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej. Aktualnie jedynym podmiotem weryfikującym prawidłowość odmowy udostępnienia informacji publicznej oprócz administracyjnej procedury odwoławczej oraz kontroli sądowej jest Najwyższa Izba Kontroli. Z kolei w przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji jedynym możliwym działaniem jest wniesienie skargi do właściwego sądu administracyjnego. Ów model, w którym sądy administracyjne pełnią funkcję wyspecjalizowanego organu kontroli jest co prawda zgodny z art. 8 Konwencji Rady Europy z Tromsø<sup>782</sup> w myśl którego składający wniosek o udostępnienie dokumentu w przypadku jego odrzucenia w całości lub w części, bądź bierności organu administracji publicznej „powinien mieć zapewnione prawo do procedury odwoławczej przed sądem albo innym, niezależnym i bezstronnym

---

<sup>780</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Powołanie wyspecjalizowanego organu w sprawie dostępu do informacji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi de lege ferenda*, [w:] G. Sibiga (red.), op. cit., s. 224-226.

<sup>781</sup> J. Jagielski, op. cit., s. 87.

<sup>782</sup> Polska nie jest sygnatariuszem przedmiotowej konwencji, jednakże wyznacza ona minimalne standardy, które zdaniem autora niniejszej dysertacji powinny być zapewnione w demokratycznym państwie prawa.

organem”<sup>783</sup>, ale nie wydaje się zbyt skuteczny. Ponadto wyspecjalizowany organ mógłby pełnić funkcje:

- opiniodawczą wyrażając swoje zdanie na temat projektów aktów prawnych wprowadzających ograniczenia w prawie do informacji,
- edukacyjną – czuwając „nad wzrostem wiedzy w zakresie dostępu do informacji publicznej, zarówno u podmiotów uprawnionych jak i zobowiązanych”<sup>784</sup>, a także promując dobre praktyki,
- oraz analityczną dzięki systemowemu zbieraniu metainformacji publicznej, na którą mogą się składać następujące dane: liczba wniosków o dostęp złożonych w danym roku, liczba wniosków rozstrzygniętych przez poszczególne organy (w tym liczbę decyzji odmowych oraz ich powody), czas rozstrzygania poszczególnych spraw, sumę kosztów ponoszoną przez dany podmiot w związku z realizacją prawa do informacji itd. Podobne rozwiązania istnieją już chociażby w prawie amerykańskim, które stworzyło obowiązek publikowania raportów o stanie jawności<sup>785</sup>.

Przygotowywanie cyklicznych opracowań dotyczących stanu dostępu do informacji publicznej w Polsce pozwalałoby na bieżące monitorowanie skuteczności obowiązujących przepisów i wprowadzania zmian, w sytuacji kiedy okazałyby się one nieefektywne. Należałoby również rozważyć czy omawiany podmiot powinien pełnić rolę organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem Andrzeja Rzeplińskiego powołanie wyspecjalizowanego organu rozpatrującego odwołania od decyzji odmawiających udostępnienia informacji to „rozwiązane tańsze, odciążające sądy i zapewniające jednostkom urealnienie prawa do wolnego dostępu do informacji”<sup>786</sup>. Tym samym wydaje się, że choć powołanie wyspecjalizowanego organu nie jest warunkiem niezbędnym do zagwarantowania obywatelom możliwości korzystania z przysługującego im prawa do informacji, to jego obecność w polskim systemie polityczno-prawnym, który

---

<sup>783</sup> B. Fischer A. Piskorz-Ryń, *Podstawy prawne...*, op. cit., s. 152.

<sup>784</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Powołanie...*, op. cit., s. 225.

<sup>785</sup> Por. Freedom of Information Act of 1967 (Public Law No. 89-487).

<sup>786</sup> A. Rzepliński, *Opinia w sprawie ustawy z 25.7.2001 r. o dostępie do informacji publicznej – dla senackiego Biura Informacji i Dokumentacji*, z 30.7.2001 r., s. 11.

charakteryzuje się dość małą pewnością prawa i znacznym obciążeniem władzy sądowniczej<sup>787</sup>, wydaje się uzasadniona.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zwiększenie kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o kwestie związane z problematyką dostępu do informacji publicznych. Powyższe rozwiązanie, choć funkcjonuje chociażby w Niemczech czy na Węgrzech budzi jednak pewne kontrowersje. Wydając opinię w sprawie Krajowego Urzędu ds. Ochrony Danych Osobowych oraz Wolności Informacji (węg. *Nemzeti Adatvedelmi es Információs szabadság Hatosag*) Komisja Wenecka podkreśliła, że prawo ochrony danych osobowych oraz prawo do informacji mają odmienne cele, co sprawia, że organ właściwy w obu zakresach będzie musiał zdecydować, któremu z nich dać pierwszeństwo<sup>788</sup>. Z kolei András Jori uważa, że dzięki omawianemu połączeniu na Węgrzech „udało się uzyskać równowagę pomiędzy ochroną prywatności i dostępem do informacji, poprzez zawężenie definicji informacji prywatnej”. Zalety węgierskiego rozwiązania dostrzegają także przedstawiciele niemieckiej doktryny prawniczej akcentując korzyści ekonomiczne łączenia obu funkcji w jednym podmiocie<sup>789</sup>. Należy postawić jednak pytanie czy „lepiej, by konflikt między ochroną danych a dostępem do informacji był rozstrzygany w sposób otwarty, odpowiadający tradycji państwa demokratycznego”<sup>790</sup> przed niezależnym organem władzy sądowniczej, czy też owo rozstrzygnięcie ma być subiektywną decyzją organu zapadającą w ramach danej instytucji. Autor niniejszej dysertacji w pełni podziela pogląd Bogdana Fischera oraz Agnieszki Piskorz-Ryń zgodnie z którym „w demokratycznym państwie prawa argument lepszego i efektywniejszego rozstrzygania konfliktów między jawnością życia publicznego a ochroną prywatności w ramach jednej instytucji nie wydaje się przekonujący” w przypadku wartości konstytucyjnie chronionych<sup>791</sup>.

Podsumowując, obowiązujące w Polsce regulacje z zakresu prawa do informacji stwarzają pole do wprowadzenia pewnych zmian i klaryfikacji norm prawnych zawartych przede wszystkim w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Nieostre przepisy

---

<sup>787</sup> Zdaniem niektórych autorów w wielu krajach europejskich można już zaobserwować kryzys sądownictwa administracyjnego przez których rozpatrywanie spraw w rozsądnym terminie przestaje być możliwe, Zob. np. Z. Kmieciak, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 1999, s. 6.

<sup>788</sup> Opinia 672/2012 z 18.10.2012 r. Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo dotycząca węgierskiej Ustawy Nr CXII o samostanowieniu informacyjnym i wolności informacji z 2011 r.

<sup>789</sup> A. Dix, G. Franßen, M. Kloepfer, *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, Berlin 2011.

<sup>790</sup> B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Powołanie*, op. cit., s. 236.

<sup>791</sup> Ibidem, s. 237.

zostały co prawda skonkretyzowane dzięki orzecznictwu sądów administracyjnych, ale przyjęty przez polskiego ustawodawcę system kontroli nie jest zbyt efektywny. Przykład szwedzki pokazuje jednak, że kluczową rolę odgrywa sposób stosowania obowiązujących norm, a nie ich jakość dlatego ogromne znaczenie w realizacji prawa do informacji ma postawa organów administracji publicznej. Jeżeli nie są one zainteresowane podzieleniem się posiadaną wiedzą to podmiot wnioskujący o jej udostępnienie musi przygotować się na długi i żmudny proces, który nierzadko zakończy dopiero wyrok właściwego sądu administracyjnego.

## Zakończenie

W odniesieniu do głównego nurtu zawartych w niniejszej dysertacji rozważań należy stwierdzić, że problematyka prawa do informacji pojawiła się w świadomości polskiego ustawodawcy już w okresie transformacji ustrojowej. Agnieszka Piskorz-Ryń podkreśla, że „dyskusja nad jawnością administracji, w tym nad prawem obywatela do informacji, była elementem rozważań nad demokracją i sposobami adekwatnej partycypacji społecznej w życiu publicznym”<sup>792</sup>. Jednakże, stosowne regulacje prawne wyznaczające ramy polskiego modelu dostępu do informacji publicznej pojawiły się w przepisach ustawowych dopiero w 2001 roku.

Głównym celem niniejszej dysertacji była analiza obowiązujących w Polsce rozwiązań z zakresu udostępniania informacji publicznej oraz pokazanie ich wpływu na rozwój partycypacji obywatelskiej w Polsce. Zawarte w pracy rozważania pokazały, że prawo do informacji jest nie tylko jednym z podstawowych praw obywatelskich, określonych w Konstytucji RP, ale także czynnikiem wywierającym wpływ na działanie całego demokratycznego systemu politycznego. Po pierwsze, zapewnia ono możliwość realizacji ważnej idei politycznej jaką jest wolność informacyjna. Dzięki temu każdy obywatel może samodzielnie kształtować swoją sferę informacyjną, co pozwala mu na świadome angażowanie się w życie publiczne. Po drugie, prawo do informacji nakłada pewne obowiązki na organizacje i instytucje uczestniczące w życiu politycznym kraju, w szczególności na organy administracji publicznej. Stopień w jakim wywiązują się one z ciążących na nich obowiązków może zachęcać lub zniechęcać obywateli do podejmowania dalszej aktywności w sferze publicznej.

W pracy sformułowano hipotezę badawczą, w myśl której partycypacja obywatelska w Polsce jest ograniczona dlatego, że obowiązujący model dostępu do informacji publicznej jest niewystarczający z powodu nieprecyzyjnych przepisów prawa, braku transparentności w działaniach organów administracji publicznej oraz wynikającego z kultury tajności utrudnionego dostępu do informacji. Powyższa hipoteza została częściowo potwierdzona.

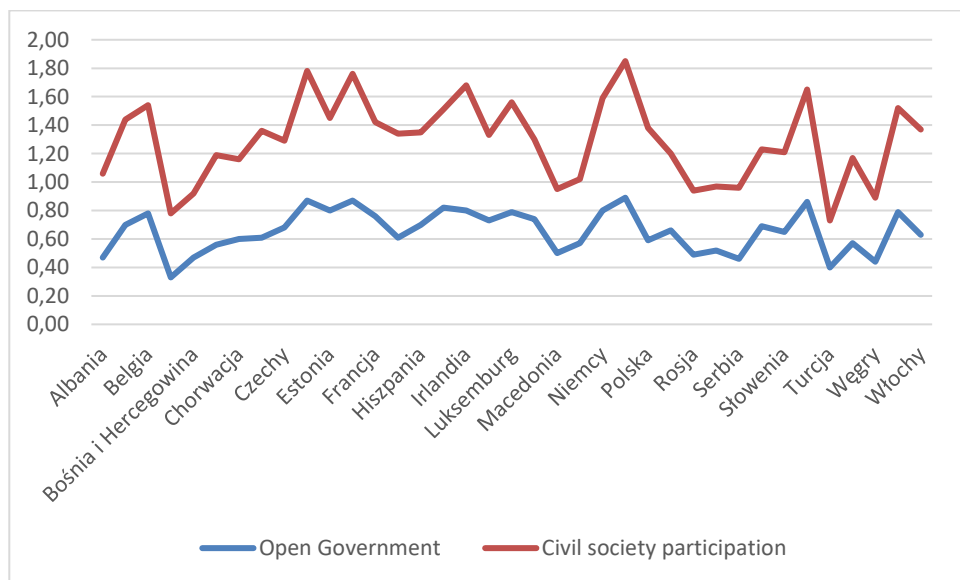
Faktem jest, że obowiązujący w Polsce model dostępu do informacji publicznej jest niedoskonały co wynika z nieprecyzyjnych sformułowań zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz licznych wyjątkach ograniczających dostęp,

---

<sup>792</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp...*, op. cit., s. 185.

które zostały zawarte przez ustawodawcę w szeregu innych aktów prawnych. Jednakże, wykazano że kluczowy wpływ na partycypację obywatelską ma postawa samych organów administracji publicznej, które mogą angażować obywateli w proces współdecydowania, bądź ich do tego zniechęcać. Tym samym to nie normy prawne, ale praktyka wyznacza poziom otwartości podmiotów publicznych. Istnienie owej zależności potwierdza poniższy wykres, który ilustruje powiązanie poziomu partycypacji obywatelskiej ze stopniem w jakim organy władzy publicznej dzielą się posiadаныmi zasobami wiedzy z obywatelami. Należy jednak pamiętać, że partycypacja obywatelska jest zjawiskiem niezwykle złożonym zależnym od wielu różnych czynników. Dlatego zasadnie jest mówienie o pewnej istniejącej korelacji, a nie silnym związku przyczynowo-skutkowym.

**Wykres 13.** Relacje między partycypacją obywatelską a otwartością administracji



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie WJP Rule of Law Index, op. cit. oraz Civil Society Participation [https://govdata360.worldbank.org/indicators/h8be2e7d4?country=BRA&indicator=41827&viz=line\\_chart&years=1975,2020#table-link](https://govdata360.worldbank.org/indicators/h8be2e7d4?country=BRA&indicator=41827&viz=line_chart&years=1975,2020#table-link) [02.09.2022].

W rozdziale pierwszym rozważania zostały rozpoczęte od ukazania roli informacji we współczesnym świecie. Postęp w dziedzinie technologii telekomunikacyjnych jak również zachodzące procesy globalizacyjne przyczyniły się do głębokich przemian społeczno-gospodarczych, które doprowadziły do powstania nowego typu społeczeństwa postindustrialnego – społeczeństwa informacyjnego, w którym jednostki wykorzystują informację nie tylko jako konsumenci czy pracownicy, ale również jako obywatele. Tym samym wydaje się, że obecnie „potrzeba udziału



w relacjach informacyjnych stanowi dla poszczególnych obywateli jedną z podstawowych potrzeb członków społeczeństwa”<sup>793</sup>. W świecie, w którym wiedza staje się zasobem strategicznym możliwość uzyskania bezpłatnych i rzetelnych informacji od organów administracji publicznej urasta do rangi jednego z najważniejszych praw człowieka.

Jednocześnie, w rozdziale pierwszym przedstawione zostały podstawowe terminy i aksjomaty odnoszące się do sfery informacyjnej we współczesnym państwie. Autor ma przy tym pełną świadomość, że zaproponowana siatka pojęciowa może zostać oceniona jako niewyczerpująca, jednak jego celem było dookreślenie znaczenia poszczególnych terminów w kontekście dalszego ich używania w niniejszej pracy. Wynik przeprowadzonej kwerendy ukazały, że podstawowe terminy są definiowane w oparciu o różne kwantyfikatory. O stopniu złożoności badanego zjawiska niech świadczy fakt, że ustaleniu zakresu pojęcia „informacja” poświęcone są odrębne opracowania<sup>794</sup>. Na potrzeby niniejszej dysertacji przyjąłem, że informacją publiczną jest pewien nośnik wiedzy, czyli utrwalony i zrozumiały zbiór danych dotyczących szeroko pojętego życia publicznego. Jednocześnie partycypacja została określona jako chęć uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Tym samym dostęp do informacji publicznej jest niezbędnym elementem włączenia obywateli w proces współdecydowania o sprawach publicznych, ponieważ, gdyby byli oni „pozbawieni rzetelnych informacji o sprawach państwa nie mogliby świadomie i odpowiedzialnie podejmować żadnych decyzji państwowych ani decydować o sposobie obsadzenia organów państwowych”<sup>795</sup>.

Rozdział drugi został poświęcony analizie instytucjonalno-prawnej polskich i europejskich norm prawnych regulujących kwestie udostępniania informacji publicznej. Została w nim zawarta charakterystyka rozwiązań normatywnych kształtujących dostęp do informacji publicznej w Polsce, które zostały porównane z regulacjami obowiązującymi w wybranych krajach europejskich. Obowiązujący model jest swego rodzaju hybrydą pomiędzy modelem otwartej administracji obowiązującym w Szwecji, a modelem dokumentowym, którego przykład stanowią rozwiązania francuskie.

---

<sup>793</sup> A. Rogala-Lewicki, op. cit., s.99.

<sup>794</sup> Zob. M. Barański, op. cit.

<sup>795</sup> A. Surówka, op. cit., s. 151.

Poruszono w nim również kwestię pragmatyki dostępu do informacji publicznej w Polsce na tle europejskim. Pokazuje on, że często stan regulacji prawnych nie odzwierciedla praktyki społecznej ich stosowania.

W niniejszym rozdziale wykazano także, że polskie prawo do informacji posiada liczne mankamenty, z których największym wydaje się ogólny charakter norm prawnych zawartych w ustawie. Są one trudne do zrozumienia dla przeciętnego obywatela, co w połączeniu z dużą liczbą istniejących wyjątków wyłączających lub ograniczających stosowania obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej czyni ów model wyjątkowo skomplikowanym.

W trzecim rozdziale badania zostały skoncentrowane na analizie instytucjonalnych i organizacyjnych czynników determinujących działania organów administracji publicznej w sferze informacyjnej. Zdaniem Beaty Samoraj-Charitonow „do dobrego rządzenia potrzeba coraz więcej informacji, które należy gromadzić dla potrzeb analizowania realizowanych polityk publicznych oraz promowania racjonalnych zmian”<sup>796</sup>. Organy władzy publicznej stają się dysponentem coraz większej ilości informacji, którą często traktują jako zasób strategiczny. Obserwując działania administracji publicznej można wręcz mówić o pewnej schizofrenii. Z jednej strony organy administracji publicznej zwykle realizują nałożone na nie obowiązki informacyjne, lecz dążą do maksymalnego limitowania dostępu do informacji ograniczając się jedynie do realizacji aktualnych przepisów w stopniu wykluczającym poniesienie jakiegokolwiek odpowiedzialności. Może to być podyktowane chęcią uniknięcia kontroli społecznej sprawowanej przez obywateli lub strachem przed przypadkowym ujawnieniem danych publicznych stanowiących wyjątek od zasady jawności. Z drugiej strony organy władzy publicznej są w stanie prowadzić szerokie działania informacyjne, w których główną rolę odgrywają rzecznicy prasowi oraz dyrektorzy komórek odpowiadających za komunikację publiczną. Wydaje się, że jednak celem tak realizowanych polityk informacyjnych jest przede wszystkim budowanie korzystnego wizerunku danej instytucji, a nie rzetelne informowanie obywateli. Należy przy tym pamiętać, że „otwartość oznacza nie tylko komunikowanie się ze społeczeństwem w sposób jednostronny, czyli sytuację kiedy rząd przekazuje swoje

---

<sup>796</sup> B. Samoraj-Charitonow, *Przedmiot badań w naukach o polityce publicznej*, [w:] Eadem, G. Uścińska, A. Kolek, *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 43-44.

informacje społeczeństwu, ale i możliwość przepływu informacji od obywateli do państwa”<sup>797</sup>, a w tym zakresie wydaje się, że instytucje publiczne posiadają wciąż spore rezerwy.

Zagadnienia podjęte w rozdziale czwartym, dotyczyły obywatelskiego wymiaru dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem analizy był wpływ instytucji dostępu do informacji publicznej na funkcjonowanie współczesnych demokracji oraz stan partycypacji obywatelskiej w wybranych państwach europejskich. Autor niniejszej dysertacji podziela pogląd Bogusławy Dobek-Ostrowskiej i Roberta Wiszniowskiego, zdaniem których współczesne rozwinięte demokracje opierają się na partnerskim i dialogowym porozumiewaniu się nadawców z odbiorcami w stopniu proporcjonalnym do nasycenia technikami informowania i komunikowania<sup>798</sup>. Prawo do informacji sprawia, że obywatel „przestaje być przedmiotem działań władzy a staje się podmiotem procesu przemian. Jedynie bowiem człowiek posiadający informację może czuć się partnerem administracji”<sup>799</sup>. Publiczność staje się zatem aktywnym uczestnikiem życia publicznego, bowiem „wiedza obywateli w zakresie spraw publicznych pobudza ich odpowiedzialność społeczną i wzmacnia identyfikację obywatelską”<sup>800</sup>. Oprócz prawa do informacji ważną rolę w tym względzie odgrywa instytucja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, która z jednej strony zachęca organy administracji publicznej do udostępniania szerszego zbioru danych, natomiast z drugiej uświadamia obywateli, że organy władzy publicznej mogą być źródłem rzetelnej wiedzy, która jest w stanie przyczynić się do rozwoju społecznego i gospodarczego danej społeczności.

Analizie została również poddana rola odgrywana przez organizacje strażnicze, które nie tylko bronią prawa obywateli do uzyskiwania informacji od podmiotów publicznych, ale również nieustannie kontrolują organy władzy publicznej oraz podejmują działania edukacyjne mające na celu poszerzenie wiedzy obywateli z zakresu prawa do informacji.

Czwarty rozdział traktuje również o mediach. Dzięki nim możliwa jest realizacja zasady wolności informacji, zapewnienie jest nieskrępowanego obiegu oraz stymulacja

---

<sup>797</sup> J. Itrich-Drabarek, *Jakość...*, op. cit., s. 149.

<sup>798</sup> B. Dobek Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2007, s. 25.

<sup>799</sup> A. Piskorz-Ryń, *Dostęp...*, op. cit., s. 185.

<sup>800</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, op. cit., s. 25.

dyskusji toczącej się w demokratycznych społeczeństwach pomiędzy obywatelami a przedstawicielami władzy publicznej. Szczególną uwagę poświęcono w nim tzw. mediom obywatelskim.

W ostatnim rozdziale zaprezentowano rezultaty badania urzędów wojewódzkich oraz marszałkowskich. Pokazało ono, że organy administracji rządowej i samorządowej w podobnym stopniu realizują ciążące na nich obowiązki informacyjne. Jednocześnie, można odnieść wrażenie, że traktują je jako smutną konieczność, a nie szansę na nawiązanie lepszego dialogu z otoczeniem i włączenie obywateli w proces współdecydowania.

W rozdziale piątym scharakteryzowano również istniejące wady i zalety dostępu do informacji publicznej. Przedstawiony bilans pokazał, że potencjalne korzyści zdecydowanie górują nad trudnościami i problemami wynikającymi z jego stosowania. Nakreślono również istniejące bariery i ograniczenia, a także przedstawiono postulowane zmiany.

Rozważania poczynione we wszystkich pięciu rozdziałach pozwoliły sformułować odpowiedzi na zadane we wstępie cztery pytania badawcze. Pierwsze z nich brzmiało w następujący sposób – czy obowiązujące przepisy prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej są efektywne, jasne i przejrzyste? Dokonana analiza pozwala jednoznacznie stwierdzić, że polskie regulacje prawne mają liczne wady. Wynikają one w głównej mierze z wątpliwości rodzących się z nieprecyzyjnych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz braku tzw. „ustawy matki”, co powoduje, że inne ustawy z łatwością tworzą nowe reguły dostępowe i wyjątki pozwalające odmówić udostępnienia informacji.

Odpowiedź na drugie pytanie – czy administracja realizuje ciążące na niej obowiązki informacyjne w transparentny sposób – nie jest jednoznaczna. Organy administracji publicznej wywiązują się co prawda z ciążących na nich obowiązków prawnych, ale czynią to w różny sposób. Widać to szczególnie analizując proaktywne działania z zakresu udostępniania informacji publicznej, które mają zróżnicowany charakter.

Formułując odpowiedź na trzecie pytanie – jaki jest wpływ obowiązujących modeli dostępu do informacji publicznej na rozwój demokracji i poziom partycypacji obywatelskiej w wybranych krajach UE – wykazano, że ów wpływ istnieje, ale jego siła

jest dość zróżnicowana. Prawdopodobnie dzieje się tak, gdyż poziom partycypacji obywatelskiej zależy również od innych czynników – np. uwarunkowań historycznych oraz kulturowych. Należy jednak podkreślić, że współczesne społeczeństwa demokratyczne nie mogą obyć się bez rzetelnej i pełnej informacji, która umożliwia obywatelom pełnienie funkcji suwerena. Bez prawa do informacji byłoby niemożliwe nie tylko podejmowanie świadomych decyzji wyborczych, ale również kontrolowanie organów władzy publicznej.

Odpowiedź na ostatnie pytanie – czy w instytucjach publicznych obowiązuje kultura tajności, która utrudnia dostęp do informacji – jest twierdząca. W Polsce organy administracji publicznej wybiórczo informują obywateli o swoich działaniach. Z jednej strony deklarują otwartość, lecz z drugiej niechętnie dzielą się posiadanymi informacjami z organizacjami pozarządowymi czy też mediami. Korzystają przy tym z licznych wyjątków pozwalających na nieudostępnianie informacji w obecnym stanie prawnym.

Odnosząc się do sformułowanych we wstępie wariantów przyszłości, na podstawie poczynionych w pracy analiz, można wyróżnić trzy możliwe scenariusze rozwoju instytucji dostępu do informacji publicznej w Polsce.

Pierwszy z nich zakłada, że obowiązujące prawo do informacji nie ulegnie daleko idącym zmianom. Ustawodawca będzie natomiast ograniczał dostęp do informacji publicznej tworząc nowe wyjątki zawarte w kolejnych aktach prawnych, a sami obywatele nie będą wywierać presji na instytucje publiczne w celu umożliwienia im uczestniczenia w procesie współzrządzenia poprzez udostępnianie określonych informacji. Stanowi to realizację koncepcji „e-stada” Lecha Zachera, zgodnie z którą postępujący rozwój urządzeń teleinformatycznych sprawi, że społeczeństwo nie stanie się społeczeństwem obywatelskim, ale bezrozumnym tłumem, który będzie wykorzystywał nowinki technologiczne dla własnej przyjemności<sup>801</sup>. Natomiast osoby niezadowolone z zastanej rzeczywistości zamiast próbować ją zmienić, będą uciekały w światy wirtualne<sup>802</sup>.

Zgodnie z drugim wariantem prawo do informacji będzie rozwijało się w sposób podobny do instytucji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Oznacza to, że coraz więcej informacji publicznych znajdzie się w ogólnodostępnych

---

<sup>801</sup> L. W. Zacher, *Transformacje społeczeństw. Od informacji do wiedzy*, Warszawa 2007, s. 20-21.

<sup>802</sup> Ibidem, s. 35.

publicznych bazach danych. Obywatel może mieć więc problemy z dostrzeżeniem istotnych dla niego informacji, które mogłyby wpłynąć na jego aktywność obywatelską, gdyż będą one wchodziły w skład pakietu zasilającego większe zbiory danych. Warto również podkreślić, że wprowadzane zmiany będą następowały z inicjatywy instytucji europejskich, które będą wymuszać na poszczególnych państwach wprowadzenie określonych zmian, co miało już miejsce chociażby w przypadku obowiązku uregulowania statusu sygnalistów.

Ostatni wariant przewiduje, że organy administracyjne będą prowadziły nieustanny dialog ze społeczeństwem, podczas którego będą udostępniały możliwie największą ilość informacji, chętnie korzystając z nowoczesnych środków komunikacyjnych. Sami obywatele będą bardzo zainteresowani działaniami administracji rządowej i pozarządowej, a większa transparentność będzie pogłębiała zaufanie i akceptację działań podejmowanych przez urzędników. Traktowani jako partnerzy, a nie wrogowie, obywatele dysponujący niezbędną wiedzą będą podejmować różnego rodzaju aktywności społeczne zmierzające do polepszenia dobra ogółu co doprowadzi do urzeczywistnienia modelu otwartego rządu.

Jednocześnie, koncepcja w myśl której organy administracji publicznej będą chciały nawiązać dialog z obywatelami i włączyć ich w proces współdecydowania wydaje się nierealistyczna. Wynika to z faktu, że obowiązki informacyjne organów publicznych wciąż traktowane są przez decydentów i urzędników jako przykry obowiązek, a nie realna szansa na zwiększanie transparentności oraz pogłębiania zaufania obywateli, co umożliwiłoby korzystanie z ich wsparcia.

W przedkładanej pracy autorowi nie udało się odnieść do wszystkich zagadnień i wyzwań związanych z egzekwowaniem obowiązującego prawa do informacji w kontekście partycypacji obywatelskiej. Z całą pewnością można stwierdzić, że obowiązujące w Polsce regulacje prawne nie są wystarczająco jasne i przejrzyste co negatywnie wpływa na ich efektywność. Organy administracji publicznej co prawda realizują ciężące na nich obowiązki informacyjne, ale ograniczają się do biernego działania w myśl obowiązujących przepisów. Brak działań związanych z proaktywnym udostępnianiem informacji sprawia, że administracja nie stymuluje postaw obywatelskich. Wydaje się również, że wciąż w organach władzy publicznej istnieje

pewna kultura tajności, ale jest ona bardziej obecna na stopniu centralnym niż regionalnym.

Trzeba jednak zaznaczyć, że to głównie od osób zatrudnionych w administracji publicznej, a w szczególności zajmujących stanowiska kierownicze, będzie zależeć w jaki sposób będą egzekwowane przepisy określające warunki dostępu do informacji publicznej. Nie zawsze jest bowiem potrzebne tworzenie nowych aktów prawnych racjonalizujących prawo do informacji, w sytuacji kiedy możliwe jest osiągnięcie optymalnej polityki informacyjnej organów władzy publicznej dzięki odpowiedniej działalności społeczno-organizatorskiej. Tym samym procesy modernizacyjne powinny objąć przede wszystkim kadry urzędnicze, bo właśnie od nich będzie zależeć siła informacyjna państwa.

## **Bibliografia**

### Źródła prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 465, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2470, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1446).



Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1076, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2021 poz. 1641, z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U nr 36, poz. 341).

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1818).

France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE.L.2013.175.1).

The Virginia Declaration of Rights z 12 czerwca 1776 r.

Declaration of the Rights of Man and of the Citizen z 26 września 1789 r., [https://en.wikisource.org/wiki/Translation:Declaration\\_of\\_the\\_Rights\\_of\\_Man\\_and\\_of\\_the\\_Citizen](https://en.wikisource.org/wiki/Translation:Declaration_of_the_Rights_of_Man_and_of_the_Citizen), [10.11.2020].

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r.

Konwencja o statusie bezpaństwowców z 20 września 1954 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.

Freedom of Information Act of 1967 (Public Law No. 89-487).

Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 582 z 23 czerwca 1970 r. w sprawie środków komunikacji masowej.

Akt o wolności druku znowelizowany ustawą nr 954 z 1976 r.

Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 854 z 1979 r. w sprawie powszechnego dostępu do dokumentów rządowych.

Rekomendacja nr R(81) z 1981 r. dotycząca dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych.

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. U. UE.L.1995.281.31).

Freedom of Information Act, 1997, Number 13 of 1997.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z 17 czerwca 1997 r.

Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. UE.L.2001.145.43).

Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE.L.2003.345.90).

Rekomendacja z 2003 r. dotycząca dostępu do dokumentów publicznych przyjęta przez Komitet Ministrów RE z 21 lutego 2002 r., materiał grupy roboczej specjalistów w zakresie dostępu do dokumentów urzędowych.

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r., [http://projektymiejskie.pl/wp-content/uploads/2016/04/karta\\_lipska\\_pl.pdf](http://projektymiejskie.pl/wp-content/uploads/2016/04/karta_lipska_pl.pdf), [07.09.2018].

Konwencja Rady Europy z 18 czerwca 2009 r. w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych (CETS 205).

Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. U. UE.C.2011.285.3).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.U.E.C.2012.326.391).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE.L.2019.172.56).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE.L.2019.305.17).

Opinia 672/2012 z 18.10.2012 r. Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo dotycząca węgierskiej Ustawy Nr CXII o samostanowieniu informacyjnym i wolności informacji z 2011 r

Wyrok TK z 26 kwietnia 1995 (sygn. akt K11/94).

Postanowienie NSA z 2 lipca 2002 r. (sygn. akt II SAB/Lu 10/02).

Postanowienie NSA z 21 marca 2017 r. (sygn. akt I OSK 2623/16).

Wyrok NSA z 12 października 1999 r., (sygn.. akt II SA 220/99).

Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r. (sygn. akt. I OSK 895/13).

Wyrok NSA z 13 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OSK 2914/13).

Wyrok NSA z 23 listopada 2016 r. (sygn. akt. I OSK 1601/15).

Postanowienie WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2004 r., (sygn. akt II SA/Gd 1352/03).

Postanowienie WSA w Warszawie z 7 lipca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 155/16).

Wyrok WSA w Krakowie z 15 października 2007r. (sygn. akt II SAB/Kr 56/07).

Wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II SAB/Łd 69/14).

Wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 586/16).

Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2017 r. (sygn. akt II SAB/Wa 306/17).

Wyrok WSA w Olsztynie z 15 listopada 2018 r. (sygn. akt II SAB/Ol 84/18).

Wyrok łotewskiego TK z 6 lipca 1999 r. w sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1997 r. Nr 46 „O kontraktach menedżerskich” z ustawą o wolności informacji z dnia 20 listopada 1998 r. (sygn. 04-02(99)).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom (skarga nr 37374/05).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii (skarga nr 48135/06).

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2011 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (skarga C-362/10).

#### Monografie i opracowania:

Adamik-Szysiak M. (red.), *Media i polityka. Relacje i współzależność*, Lublin 2014.

Adamus-Matuszyńska A., Austen A., Frączkiewicz-Wronka A., Kubok D., *Public relations jako funkcja zarządzania przestrzenią publiczną* [w:] Adamus-Matuszyńska A., Austen A. (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Adamus-Matuszyńska A., Austen A. (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

Antoszewski A., *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, [w:] Jabłoński A. W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999.

Aichholzer G., Burkert H. (ed.), *Public sector information in the Digital Age*, Cheltenham 2004.

Aksman J. (red.), *Manipulacja. Pedagogiczno-społeczne aspekty, Część I Interdyscyplinarne aspekty manipulacji*, Kraków 2010.

Aleksandrowicz T., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.

Arendt H., *Kondycja ludzka*, Warszawa 2000.

Aronson E., Wilson T. D., Akert R. M., *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Poznań 1997.

Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.

Banisar D., *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, 2006.

Baranowski M. (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014.

Barański M., *Informacja w ujęciu prawnym przez pryzmat zagadnień terminologicznych*, Katowice 2017.

Barber B., *Silna demokracja*, [w:] D. Pietrzyk-Reeves, B. Szlachta (red.), *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, Kraków 2003.

Baszkiewicz J., *Wolność, Równość, Własność*, Warszawa 1981.

Bator A., Jabłoński M., Maciejewski M., Wójtowicz K. (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.

Bąkowski T. et al., *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.

Begg D., Fisher S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, Warszawa 2007.

Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej*, Wrocław 2005.

Bernaczyk M., *Dokument wewnętrzny jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

Bielawski P., *Media publiczne – potencjalny fundament demokracji w Polsce*, [w:] Idem, A. Ostrowski, *Media publiczne. System medialny w Polsce – pytania i dezyderaty*, Wrocław 2010.

Bielawski P., Ostrowski A., *Media publiczne. System medialny w Polsce – pytania i dezyderaty*, Wrocław 2010.

Bieleń S. (opr.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.

Black S., *Public relations*, Kraków 2001.

Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

Bliźniuk G., Nowak J.S. (red.), *Społeczeństwo informacyjne 2005*, Katowice 2005.

Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.

Bogdanov, D. *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016.

Bojar-Fijałkowski T., *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Gdańsk 2014.

Bojarska L., *Samorząd uczniowski nie bibelot: Ściągawka dyrektora gimnazjum*, Warszawa 2011.

Borówka O., *Ograniczenia wolności słowa w Internecie – stadium przypadku WikiLeaks*, [w:] D. Mider, A. Maksimowicz (red.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.

Bovaird T., Löffler E. (ed.), *Public Management and Governance*, London-New York 2003.

Bovaird T., Löffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] Idem (ed.), *Public Management and Governance*, London-New York 2003.

Brodzińska B., Jeziński M., Mateja M. (red.), *Zawód dziennikarz: między misją a profesją*, Toruń 2015.

Buksiński T., Bondyra K., Jakubowski J.(red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.

Burkert H., *The mechanics of public sector information* [w:] G. Aichholzer, Idem (ed.), *Public sector information in the Digital Age*, Cheltenham 2004.

Candy J., Vergez Ch., *Informowanie, konsultacje i udział społeczeństwa w tworzeniu polityki: Budowanie otwartego rządu w państwach członkowskich OECD*, [w:] *Przegląd. Otwarty rząd: promowanie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim*, 2013.

Casey M., *Europejska polityka informacyjna. Wyzwania i perspektywy dla administracji publicznej*, Toruń 2001.

Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020.

Chmaj M., *Wprowadzenie*, [w:] M. Bidziński, Idem, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001.

Chmielewski Z., *Uwagi w sprawie źródeł kłopotów wizerunkowych public relations* [w:] J. Olędzki (red.) *Public relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Warszawa 2010.

Chodubski A.J., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004.

Ciarczyńska A., *Public relations w służbie samorządów*, [w:] A. Grzegorzczuk, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Warszawa 2011.

Ciżyńska A. et al., *Prawo konstytucyjne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017.

Cohen J., Arato A., *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, 1994.

Cornelius I., *Information policies and strategies*, London 2010.

Czarny P., *Prawo do informacji i wolność informowania*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.

Czubek Ł., *Agresja werbalna użytkowników Onet.pl podczas polskich wyborów samorządowych 2010 roku*, [w:] D. Mider, A. Maksimowicz (red.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.

Czyżewski M., *Rola dziennikarza w dyskursie publicznym*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo media społeczeństwo*, Warszawa 2005.

de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków - Warszawa 1996.

Dembowska M. et al., *Słownik terminologiczny informacji naukowej*, Wrocław-Warszawa 1979.

Dembska B., Duda A., *Znaczenie komunikacji wewnętrznej dla funkcjonowania urzędu*, [w:] A. Duda (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010.

Dereń A.M., *Prawne uwarunkowania PR w Polsce*, Bydgoszcz 1999.

Deutsch K.W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, London 1963.

Dix A., Franßen G., Kloepfer M., *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, Berlin 2011.

Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego I politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2007.

Doktorowicz K., *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej*, [w:] L. Haber (red.), *Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjnokulturowe*, Kraków 2002.

Dolnicki B., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Duda A., *Istota i rola public relations*, [w:] Idem (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010.

Duda A. (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010.

Dudek D., *Konstytucja RP: nowelizować czy non movere?*, [w:] Granat M. (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007.

Dziuba D.T., *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą*, Warszawa 2000.

Easton D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1953.

Eliassen K., J. Kooiman J. (ed.), *Managing Public Organisations*, London 2003.

Fischer B., *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.

Fischer B., Piskorz-Ryń A., *Modele rozwiązań prawnych w zakresie kontroli administracyjnej decyzji w sprawach dostępu do informacji o charakterze publicznym*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fischer B., Piskorz-Ryń A., *Podstawy prawne funkcjonowania wyspecjalizowanego organu ds. dostępu do informacji o charakterze publicznym w polskim porządku prawnym*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fischer B., Piskorz-Ryń A., *Powołanie wyspecjalizowanego organu w sprawie dostępu do informacji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi de lege ferenda*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.



Fischer B., *Pozycja ustrojowa Francuskiej Komisji ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fischer B., Piskorz-Ryń A., *Wyspecjalizowany organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym w wybranych krajach UE*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fischer B., Piskorz-Ryń A., *Wyspecjalizowany organ w sprawie dostępu do informacji o charakterze publicznym na tle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej - podsumowanie*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fłasiński M., *Swobodny przepływ informacji a interesy Polski*, Warszawa 1991.

Folcholc M., *Udzielanie informacji publicznej na wniosek*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Fukuyama F., *Koniec historii*, Kraków 2009.

Furmanek W. (red.) *Dydaktyka informatyki. Problemy teorii*, Rzeszów 2004.

Gackowski Z., *Projektowanie systemów informacyjnych zarządzania*, Warszawa 1974.

Galach A. et. al., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015.

Gardocka T. (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008

Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

Gawłowski S., *Wspólnota i przyszli obywatele* [w:] M. Żardecka-Nowak, P. Paczkowski (red.), *Wspólnota i wspólnotowość w filozofii dawnej i współczesnej*, Rzeszów 2010.

Giedroń K., *Public relations w administracji*, Ostrołęka 2004.

Gleick J., *Informacja. Bit, wszechświat, rewolucja*, Kraków 2012.

Goban-Klas, T., *Media i komunikowanie masowe*, Warszawa 2004.

Goliński M., *Spoleczeństwo informacyjne - problemy definicyjne i problemy pomiaru* [w:] W. Furmanek (red.) *Dydaktyka informatyki. Problemy teorii*, Rzeszów 2004.

Gołębiowska A., Zientarski P. B. (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016.

Góralczyk J. (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006.

Góralczyk W., *Tajemnica bankowa* [w:] Idem (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006.

Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.

Górzyńska T., Maciejewski M., *Prawna regulacja ponownego wykorzystania informacji publicznych*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, 1999.

Granat M. (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, Warszawa 2007.

Gryszczyńska A., Szpor G., *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2017.

Grzegorzczak A., Kochaniec A. (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Warszawa 2011.

Haber L. (red.) *Polskie doświadczenia w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Dylematy cywilizacyjnokulturowe*, Kraków 2002.

- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.
- Halowell J.H., *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1996.
- Harris D., *Cases and materials on international law*, London 1983.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa 2006.
- Hausner J., *Wstęp*, [w:] Idem (red.) *Administracja publiczna*, Warszawa 2006.
- Herbst J., *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2005.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2009
- Hudzik J. P., Woźniak W. (red.), *Sfera publiczna. Kondycja – przejawy – przemiany*, Lublin 2006.
- Itrich Drabarek J. (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Itrich-Drabarek J., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2016.
- Itrich-Drabarek J., *Legitymizacja władzy a prawo do informacji o działalności Administracji publicznej w państwach i instytucjach Unii Europejskiej* [w:] A. Nowak-Far (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Itrich-Drabarek J., *Polityka dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Administracja w systemie politycznym*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2006.
- Izdebski H. (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001.

Izdebski H., *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, [w:] Idem (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001.

Jabłoński M., „*Dokument wewnętrzny*” i jego udostępnienie na podstawie *Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] Idem, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.

Jabłoński A. W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999.

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.

Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.

Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.

Jańczuk L., *Wybory do Parlamentu Europejskiego jako miernik rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] A. Łukasik-Turecka (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, Lublin 2015.

Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.

Jaślan W., *Zamówienia publiczne*, Warszawa 1999.

Jaśniok M., *Strategie marketingowe na rynku politycznym*, Warszawa 2007.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005.

Jóźwik W., *Media relations w samorządzie*, [w:] Duda A. (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010.

Kaczmarek B. (red.), *Metafory polityki vol. 2*, Warszawa 2003.

Kaczorowski K., *Demokracja liberalna – współczesny polityczny standard cywilizacji Zachodu*, [w:] Idem (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006.

- Kaczorowski P. (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Kamiński A., *Samorząd młodzieży jako metoda wychowawcza*, Warszawa 1985.
- Karwat M., *Figuranctwo jako paradoks uczestnictwa*, Warszawa 2004.
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
- Kędzierska K., *Prawo do informacji w polskim porządku prawnym*, [w:] A. Galach et. al., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015.
- Kępa M., Marszała M. (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016.
- Kjær, A.M., *Rządzenie*, Warszawa 2009.
- Koba L., *Problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, [w:] L. Leszczenko, K. Szablicka-Żak (red.), *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Warszawa 2016.
- Kochanowski J., *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja?*, *Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez Instytut Nauk Prawnych PAN, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2008.
- Kooiman J., van Vliet M., *Governance and Public Management*. [w:] K. Eliassen, Idem (ed.), *Managing Public Organisations*, London 2003.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1994.
- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Poradnik*, Warszawa 2010.
- Korczak J. (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.

Kozłowski S., *Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2015.

Krawczyk-Krogulec B., *Inicjatywy instytucji unijnych wspierające społeczeństwo obywatelskie na poziomie Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Krawczyk-Krogulec B., *Podstawa prawna funkcjonowania instytucji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w regulacjach traktatowych*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Krupa B., *Informacja publiczna, jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2010.

Kubicek H., *Möglichkeiten und Gefahren der "Informationsgesellschaft". Tübinger Studentexte Informatik und Gesellschaft*, [w:] S. Rizvi, H. Klaeren, *Tübinger Studentexte Informatik und Gesellschaft*, Tübingen 1999.

Kuczma P., *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010.

Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995.

Kudrycka B., Peters B. G., Suwaj P. J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

Kurek-Kokocińska S., *Informacja. Zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania prawne działalności informacyjnej*, Łódź 2004.

Kuźniar R., *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004.

Lehner F., Wildner S., Scholz M., *Wirtschaftsinformatik*, Wien 2007.

Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa –Poznań 1985.

Leszczenko L., Szablicka-Żak K. (red.), *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Warszawa 2016.

Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.

Lowndes V., *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsch, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.

Lubański M., *Społeczeństwo informacyjne a cywilizacja informatyczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Dylematy cywilizacji informatycznej*, Warszawa 2004.

Lusińska A., Kalinowska-Żeleźnik A. (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Gdańsk 2014.

Łosiewicz M., *Rozwój mediów obywatelskich w Polsce*, [w:] B. Brodzińska, M. Jeziński, M. Mateja (red.), *Zawód dziennikarz: między misją a profesją*, Toruń 2015.

Łukasik-Turecka A., *Media płaszczyzną debaty o parytetach* [w:], M. Adamik-Szysiak (red.), *Media i polityka. Relacje i współzależność*, Lublin 2014.

Łukasik-Turecka A. (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, Lublin 2015.

Maciejewski M., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] J. Góralczyk (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006.

Maciejewski M. (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.

Maciejewski M., *Teoretyczne aspekty ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński, Idem, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.

Makowski G., *Najważniejsze ustalenia i rekomendacje* [w:] G. Czubek et al., *Obywatelska kontrola otwartości rządu. Raport z Monitoringu*, Warszawa 2015.

Makowski G., *Otwartość procesów decyzyjnych*, [w:] G. Czubek et al., *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa 2013.

Malinowska I., Wasil J., *Informacja publiczne*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Malinowska I., *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009.

Malinowska I., *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, Warszawa 2004.

Małecki-Tepicht Ł., *Zasada responsywnego zarządzania*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Marciniak E. M., *Polityka jako sztuka kreowania wizerunku. Między Twarzą a Maską*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki vol. 2*, Warszawa 2003.

Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.

Marody M., Giza-Poleszczuk A., *Przemiany więzi społecznych*, Warszawa 2004.

Marsch D., Stoker (red.) G., *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.

Masłow A. H., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990.

Mazur S., *Historia administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*, Warszawa 2006.

Mazur S.(red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

Mazur S., *Współzarządzanie publiczne a administracja publiczna* [w:] Idem (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

McLuhan M., *Galaktyka Gutenberga*, [w:] Idem, *Wybór pism*, Warszawa 1975.

McLuhan M., *Wybór pism*, Warszawa 1975.

Mider D., Maksimowicz A. (red.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.

Mider D., *Partycypacja polityczna w Internecie*, Warszawa 2008.

Mider D., *Problem klasyfikacji metod badań społecznych w Internecie*, [w:] Idem, A. Maksimowicz (red.), *Cyberpolitologia. Badanie polityki w Internecie*, Warszawa 2013.

Miessen M., *Koszmar partycypacji. Niezależna praktyka*, Warszawa 2016.

Miessen M., Grassegger H., *Przebudzenie z koszmaru partycypacji*, [w:] M. Miessen, *Koszmar partycypacji. Niezależna praktyka*, Warszawa 2016.

Misiecka E., *Pr a marketing – razem czy osobno?*, [w:] Olędzki J. (red.) *Public relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Warszawa 2010.



Misztal W., *Czy w Polsce potrzebny jest dialog obywatelski?*, [w:] M. W. Sienkiewicz, M. Sidor (red.), *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery, perspektywy rozwoju*, Lublin 2014.

Młyniec E., *Opinia publiczna*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999.

Mocek S. (red.), *Dziennikarstwo media społeczeństwo*, Warszawa 2005.

Molęda-Zdziech M. (red.), *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, „Zeszyty Naukowe Collegium Civitas”, Warszawa 2006.

Możejewski M., *Efektywność samorządu terytorialnego na przykładzie usługi dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2016.

Mrocza K., *Elektroniczna platforma usług administracji publicznej*, [w:] J. Itrich-Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wrocław 2002.

Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.

Nowak A. W., *Responsywność a samorządność – wokół idei „społeczeństwa aktywnego” Amilataia Etzioniego* [w:] T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski (red.), *Demokracja – samorządność – prawo*, Poznań 2007.

Nowak J.S., *Społeczeństwo informacyjne - geneza i definicje*, [w:] G. Bliźniuk, Idem (red.), *Społeczeństwo informacyjne 2005*, Katowice 2005.

Nowak-Far A. (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Nowak-Far A., *Krajowa administracja rządowa a Unia Europejska. Strefy relacyjne i podstawowe aspekty ich funkcjonowania* [w:] Idem (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Nowina Konopko M., *Istota i rozwój społeczeństwa informacyjnego*, [w:] L. W. Zacher (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006.

Oklińska E., *Wybrane podstawowe pojęcia teoretycznoprawne prawa administracyjnego*, [w:] B. Orlik, A. Puczko (red.), *Prawo administracyjne. Repetytorium*, Warszawa 2012.

Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.

Oleński J., *Ekonomika informacji*, Warszawa 2000.

Ołędzki J. (red.) *Public relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Warszawa 2010.

Ołędzki J., Tworzydło D. (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2006.

Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

Orlik B., Puczko A. (red.), *Prawo administracyjne. Repetytorium*, Warszawa 2012.

Paczyńska B., Stolarczyk A., *Praktyka public relations. Organizacja działu public relations i biura prasowego w firmie* [w:] J. Ołędzki, D. Tworzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2006.

Pakuła A., *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski et al., *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.

Pawlik K., *Odmowa dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2021.

Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.

Peters G. B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

Peters G. B., *Wstęp* [w:], B. Kudrycka, Idem, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

Piskorz-Ryń A., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.

Pietrzyk-Reeves D. (red.), *Pytania współczesnej filozofii polityki*, Kraków 2007.

Pietrzyk-Reeves D., Szlachta B. (red.), *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, Kraków 2003.

Potejko P., *Klauzule ochrony informacji niejawnych w wybranych państwach*, [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia, Tom VI, Struktura tajemnic*, Warszawa 2016.

Potejko P., *Ochrona informacji niejawnych*, [w:] J. Itrich Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Pucek Z., *Manipulacja a wytwarzanie ładu społecznego*, [w:] J. Aksman (red.), *Manipulacja. Pedagogiczno-społeczne aspekty, Część I Interdyscyplinarne aspekty manipulacji*, Kraków 2010.

Pyłko J., *Prawo dostępu do informacji publicznej*, [w:] A. Ciżyńska et al., *Prawo konstytucyjne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017.

Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, Poznań 2006.

Rachwał M., (red.), *Współczesne oblicza władzy politycznej*, Poznań 2017.

Rachwał M., *Znikający wyborcy – partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego* [w:] Idem (red.), *Współczesne oblicza władzy politycznej*. Poznań 2017.

Raciborski J. (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa 2010.

Raciborski J., *Wprowadzenie: oblicza obywatelstwa*, [w:] Idem (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa 2010.

Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.

Ramus W., *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980.

Rechenberg K., *Encyklopedia Międzynarodowego Prawa Publicznego*, t. 8, Amsterdam-New York-Oxford 1985.

Rizvi S., Klaeren H., *Tübinger Studentexte Informatik und Gesellschaft*, Tübingen 1999.

Rogala-Lewicki A., *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Warszawa 2013.

Rosół A., *Rola edukacji w kształtowaniu postaw obywatelskich*, [w:] M. Szczepański, A. Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Tychy–Opole 2004.

Rydlewski G., *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Warszawa 2017.

Rydlewski G., *Dostęp do informacji publicznej w administracji publicznej jako przedmiot międzynarodowych regulacji normatywnych oraz systemów normatywnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej* [w:] Idem, P. Szustakiewicz, K. Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009.

Rydlewski G., Szustakiewicz P., Golat K., *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984.

Rzucidło J., *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Kraków-Warszawa 2007.

Samoraj-Charitonow B., Uścińska G., Kolek A., *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.

Samoraj-Charitonow B., *Przedmiot badań w naukach o polityce publicznej*, [w:] Eadem, G. Uścińska, A. Kolek, *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.

Schmitter P.C., Karl T. L., *Czym jest demokracja i czym nie jest* [w:] J. Szczupaczyński (opr.), *Władza i Społeczeństwo*, Warszawa 1995.

Sarnecki P. (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.

Saward M., *Demokracja*, Warszawa 2008.

Schultz W., *Komunikacja polityczna*, Kraków 2006.

Sibiga G. (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Sibiga G., *Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego 2017. Akty prawne i ich omówienie*, Wrocław 2017.

Sibiga G., Piskorz-Ryń A., *Uwagi ogólne*, [w:] G. Sibiga (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Sibiga G., *Zakres przepisów dostępowych*, [w:] Idem (red.), *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Sienkiewicz M.W., Sidor M. (red.), *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery, perspektywy rozwoju*, Lublin 2014.

Singer D., *Prelude to Revolution: France in May 1968*, Cambridge 2002.

Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011.

Skarzyński R., *Czy polityka jest publiczna? Punkt widzenia politologa*, [w:] J. P. Hudzik, W. Woźniak (red.), *Sfera publiczna. Kondycja – przejawy – przemiany*, Lublin 2006.

Sobkowiak L., *Opinia publiczna*, [w:] A.W. Jabłoński, Idem (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999.

Sokolewicz W., *Art. 61*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

Sokołowski J., Sosnowski M., Żabiński A. (red.), *Polityka ekonomiczna, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 246*, Wrocław 2012.

Sowa J., *Ciesz się, późny wnuku! Kolonializm, globalizacja i demokracja*, Kraków 2008.

Sowa J., *Łamiąc kod. Media i dziennikarstwo a neoliberalny konsensus*, [w:] S. Mocek (red.), *Dziennikarstwo media społeczeństwo*, Warszawa 2005.

Stankowski W., *Demokracja*, [w:] Idem, *Europeistyka. Leksykon*, Warszawa 2011.

Stankowski W. (red.), *Europeistyka. Leksykon*, Warszawa 2011.

Stanowicka-Traczyk A., *Kształtowanie wizerunku miasta na przykładzie miast polskich*, Bydgoszcz-Olsztyn 2008.

Starościak J., *Prawo Administracyjne*, Warszawa 1977.

Stefanowicz J. , Wnuk M., *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2005.

Stempnakowski Z., *Administracja elektroniczna*, [w:] A. Szewczyk (red.), *Spółczesność informacyjna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.

Stępień M., *Responsywna teoria administracji publicznej*, Toruń 2008.

Superczyński M., *Glosa dziennikarza. Media szansą dla lokalnych społeczności*, [w:] Duda A. (red.), *Public relations miast i regionów*, Warszawa 2010.

Szazi E., Sabo Paes J. E., *Melhores Praticas Regulatorias Internacioanais do Terceiro Setor*, Brasilia 2012.

Szczepański M., Śliz A. (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Tychy–Opole 2004.

Szczerski K., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] P. Kaczorowski (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006.

Szczupaczyński J. (opr.), *Władza i Społeczeństwo*, Warszawa 1995.

Szewczyk A. (red.), *Dylematy cywilizacji informatycznej*, Warszawa 2004.

Szewczyk A. (red.), *Spółczesność informacyjna – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.

Szmaj K. M., *Dostęp do informacji w Irlandii – warunki i narzędzia realizacji*, [w:] *Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji?*, VII Konferencja Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 15 marca 2001 r.

Szpor G. (red.), *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013.

Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia, Tom VI, Struktura tajemnic*, Warszawa 2016.

Szulc-Wałęcka E., *Dobre rządzenie*, [w:] J. Itrich Drabarek (red.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] G. Rydlewski, Idem, K. Gołat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Szymański G., *Innowacje marketingowe w sektorze e-commerce*, Łódź 2013.

Ślusarek A., *Procedury i praktyka – dostęp do informacji publicznej we Francji* [w:] *Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji?*, VII Konferencja Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 15 marca 2001 r.

Tarabuła M., *Jak ustawa o dostępie do informacji może ograniczyć możliwość uzyskania informacji – przykład Irlandii* [w:] *Czy w Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja prawa do informacji?*, VII Konferencja Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 15 marca 2001 r.

Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.

Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu jednostki a proces prywatyzacji sektora publicznego*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.

Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Warner M., *Publics and Counterpublics*, New York 2005.

Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.

Webster F., *Theories of the Information Society*, New York 2006.

Witkowska M., *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska* [w:] Eadem (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Witkowska M. (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Wójcik Sz., *Demokracja i jej kryzysy. Czy Partycypacja może być remedium?*, [w:] M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014.

Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego - pojęcia i konteksty*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, Idem (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Wrzolek-Romańczuk M., Szewczuk R., *Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.

Zacher L. W. (red.), *Spoleczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006.

Zacher L. W., *Transformacje społeczeństw. Od informacji do wiedzy*, Warszawa 2007.

Zaleśny J., *Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych* [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.

Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu zarządzania publicznego*, [w:] Idem (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005.

Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.

Zborek M., *Czy demokracja może być uczestnictwem?*, [w:] D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Pytania współczesnej filozofii polityki*, Kraków 2007.

Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Żardecka-Nowak M., Paczkowski P. (red.), *Wspólnota i wspólnotowość w filozofii dawnej i współczesnej*, Rzeszów 2010



Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, [w:] M. Kępa, M. Marszała (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016.

Artykuły:

Adamczewski G., *Współczesne media publiczne w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, nr 2, 2006.

Arnstein S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, nr 4 (35), 1969.

Augustyniak M., *Człowiek w przestrzeni publicznej w filozofii Hannah Arendt*, „Humanistyka i prawoznawstwo” nr 17, 2001.

Bała P., Wielomski A., *Prawa człowieka - refleksje krytyczne*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, z. 4, 2010.

Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 4, 2012.

Benchmann A., Nielbo K. L., *Are We Exposed to the Same “News” in the News Feed?*, „Digital Journalism” vol. 6, iss. 8, 2018.

Benhabib S., *Trzy modele przestrzeni publicznej*, „Krytyka polityczna”, nr 3, 2003.

Bernat T., Hawran K., Kowalik J., *Asymetria informacji w modelu pryncypal-agent – wyniki badań eksperymentalnych*, „Przedsiębiorstwo i region”, nr 8, 2016.

Biniek Z., Grelewska M., *Korzystanie z e-usług w urzędach administracji publicznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012.

Blicharz J., *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadanie publiczne”*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LXXXI, Wrocław, 2005.

Bundschuhrieseneder F., *Good governance: characteristics, methods and the Austrian examples*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, no. 24E, 2008.

Ciszek M., *Postulat czwartej generacji praw człowieka w politycznym systemie międzynarodowej ochrony: próba filozoficznego uzasadnienia z perspektywy personalizmu etycznego*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” nr 8/1, 2010.

Coffé H., van der Lippe T., *Citizenship Norms in Eastern Europe*, „Social Indicators Research”, nr 96(3), 2009.

Czaplewski M., *Asymetria informacji w handlu elektronicznym*, „Ekonomista” nr 5, 2016.

Daniłowska A., *Asymetria informacyjna i jej przewyższanie na rynku kredytów rolniczych*, „Rocznik Nauk Rolniczych”, seria G, tom 95, z. 3/4, 2008.

Dinerstein A.C. , Ferrero J.P., *The limits of participatory democracy: social movements and the displacement of disagreement in South America*, „Bath Papers in International Development and Well-Being”, np. 16, 2012.

Drobiaziewicz J., *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) – założenia a rzeczywistość*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012.

Drozdowski R., *Dziennikarstwo obywatelskie - próba socjologicznego opisu*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, rok LXX, z. 3, 2008.

Drucker P.F., *Świat postkapitalistyczny*, „Res Publica Nowa”, nr 6(57), 1993.

Esseks D.C., *Privacy in a Public Society: Human Rights in Conflict*, „Michigan Law Review” vol. 86 (6), 1989.

Grabowska S., *Referendum ogólnokrajowe w Polsce - analiza przypadku*, „Studia Politologiczne”, vol. 53, 2019.

Gralczyk J., *Partycypacja - remenent doświadczeń*, „Rocznik Nauk Społecznych”, nr 2, tom 6 (42), 2014.

Grosse T., *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 3, 2014.

Hareża A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, nr 1, 2011.

Hetmański M., *Ile kosztuje informacja*, „Computerworld” nr 5, 2007.

Hucker Ch., *Governmental Organization of the Ming Dynasty*, „Harvard Journal of Asiatic Studies”, no.21, 1958.

Itrich-Darabarek J., *Jakość i przejrzystość administracji publicznej a prawo dostępu obywateli do informacji*, „Prace i materiały ISM”, nr 34, 2006.

Itrich-Drabarek J., *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2012.

Itrich-Drabarek J., *Partnerstwo trójsektorowe na poziomie lokalnym*, „Studia Politologiczne”, vol. 20, 2011.

Itrich-Drabarek J., *Problem sfery publicznej*, „Studia Politologiczne”, vol. 14, 2009.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, nr 1, 2007.

Jabłoński M., *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, zeszyt 1, 2008.

Jabłoński M., Węgrzyn J., *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd prawa i administracji”, tom XCV, Wrocław 2013.

Janssen K., Dumortier J., *Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road*, „International Journal of Law and Information Technology”, t. 11, nr 2, 2003.

Janusz G., *Prawa człowieka w konstytucjach wybranych państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (62), 2021.

Janusz G., *Prawo jednostki do wiedzy w systemie praw człowieka*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, tom 8, nr 2, 2016.

Jas-Koziarkiewicz M., *Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (36), 2015.

Jaśkowska M., *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3 (12), 2012.

Jaworski L., *Informacja publiczna źródłem sporów. Sprawdź jak rozstrzygają je sądy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 159 (5567), 18.08.2021.

Kaczmarek-Śliwińska M., Falkowski R., Andziak J., *BIP – powszechny dostęp do informacji publicznej*, „E-mentor”, nr 2 (9), kwiecień 2005.

Kaczmarek-Śliwińska A., *Stan e-government w Polsce*, „E-mentor”, nr 5 (7), grudzień 2004.

Kaniowski A. M., *Polska sfera nie-publiczna*, „Krytyka Polityczna”, nr 3, 2003.

Kaplan A., Haenlein M., *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, „Business Horizons”, nr 1 vol. 53, 2010.

Kargol-Wasiluk A., *Public governance jako wyzwanie dla współczesnego państwa*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 166, 2011.

Kędzierska K., *Informacja publiczna o działalności kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 1, 2016.

Khan M. E., Khan F., *A Comparative Study of White Box, Black Box and Grey Box Testing Techniques*, „International Journal of Advanced Computer Science and Applications”, vol. 3, no. 6, 2012.

Kmieciak Z., Stahl M., *Jaki model sądownictwa administracyjnego?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, 1999.

Kobyłarz M., Gałka J., *Pojęcie informacji przetworzonej w kontekście dostępu do informacji publicznej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały Studies in Law: Research Materials”, nr 2 (15), 2014.

Kobylińska M., *Analiza porównawcza województw w zakresie e-administracji*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 45, 2017.

Konopka D., Sitniewska J., *Dysfunkcje administracji publicznej a kapitał społeczny*, „Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie”, nr 3, 2011.

Krzyżanowski A., *Zastosowanie nowoczesnych platform komunikacji elektronicznej jako narzędzia współpracy powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 38, 2015.

Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” XXXVII, 2000.

Kulisiewicz T., *Ponowne wykorzystanie informacji publicznej – korzyści, bariery, wyzwania*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 42, 2016.

Kuraś M., *System informacyjny a system informatyczny - co oprócz nazwy różni te dwa obiekty?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 70, 2009.

Kwaśniak A., *Faktyczne i prawne ograniczenia w dostępie do informacji publicznej na tle rodzimego ustawodawstwa*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XIX(2), 2019.

Lamble S., *Freedom of information, a Finnish Clergyman's Gift to Democracy*, „Freedom of Information Review, no. 97, 2002.

Lewensteina M., *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa w Polsce i w instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] M. Molęda-Zdziech (red.), *Lobbying w praktyce: doświadczenia polskie*, „Zeszyty Naukowe Collegium Civitas”, Warszawa 2006.

Lignar P., *Czym jest, a czym nie jest public relations*, „Marketing i Rynek”, nr 8-9, 1996.

Łastawski K., *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, vol. 19, 2008.

MacKay D., *The nomenclature of Information Theory*, „Transactions of the IRE Professional Group on Information Theory”, vol. 1, issue 1, 1953.

Maj P., *Pojęcie cyberprzestrzeni w analizie politologicznej: Paradygmat wpływu nowego typu przestrzeni społecznej na demokratyczny system polityczny*, „Athenaeum”, vol. 16, 2006.

Makowska A., *Idea good governance i jej wpływ na obsługę obywatela w urzędzie*, „Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 596, 2010.

Makowski G., *Działalność strażnicza – zadanie dla watahy, samotnych wilków czy może dla sfory psów?*, „Animacja Życia Publicznego” nr 3 (20), 2015.

Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos”, nr 20 (180), 2014.

Makowski G., *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS”, nr 4 (44), 2015.

Malinowski B., *Jak Facebook zamyka nas w bańce informacyjnej. Algorytm filtrujący newsfeed a zjawisko filter bubble*, „Zarządzanie mediami”, tom 4 (1), 2016.

Mańkowska N., *E-administracja a zdolność konkurencyjna gospodarki*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 246*, Wrocław 2012.

March J., Olsen J., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review”, 1984, nr 78.

Marciniak E. M., *Komunikowanie polityczne w ujęciach interpretacyjnych*, „Studia Politologiczne”, vol. 25, 2012.

Materska K., *Rynek informacji i rynek wiedzy*, „Praktyka i Teoria Informacji Naukowej i Technicznej” nr 3, 2005.

Meisel-Dobrzański J., *Współpraca NGO z sektorem publicznym - sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce*, „Zarządzanie publiczne” nr 1 (25), 2014.

Mirazchiyski P., Caro D.H., Sandoval-Hernández A., *Youth Future Civic Participation in Europe: Differences Between the East and the Rest*, „Social Indicators Research”, vol. 115, no 3., 2014.

Moehler D.C., Singh N., *Whose News Do You Trust? Explaining Trust in Private versus Public Media in Africa*, „Political Research Quarterly”, vol 64, iss. 2, 2011.

Mrozowski M., *Telewizyjne programy informacyjne – polskie i zagraniczne (analiza porównawcza)*, „Studia Medioznawcze”, nr 3 (38), 2009.

Myśk J., *Prawa człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe”, nr 7, 2000.

Ogonowska A., *Polityka informacyjna Komisji Europejskiej w latach 2010-2014*, „Studia Europejskie”, nr 1, 2016.

Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik administracji publicznej”, nr 1, 2005.

Pawłowski Ł., *Demokracja deliberatywna i jej słabości*, „Studia Socjologiczno-polityczne” nr 2, 2014.

Pietrzak B., *Odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w administracji publicznej”, nr 4, 2015.

Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej: zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” tom 2, nr 4, 2002.

Podolak M., *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XX, nr 22, 2015.

Polańska K., *Serwisy społecznościowe jako nowy kanał dostępu do informacji publicznej*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 24, 2012.

Popiołek M., *Bańka filtrująca i świadomość mechanizmów jej funkcjonowania wśród młodzieży - wyniki badania przeprowadzonego wśród gimnazjalistów*, „Zarządzanie mediami”, tom 7 (3), 2019.

Pudełko A., *Partycypacja obywatelska w procesie rewitalizacji na przykładzie planowania zintegrowanego programu rewitalizacji osiedla Nikiszowiec w Katowicach*, „Prace Geograficzne”, z. 142, 2015.

Różowicz K., *Problematyka tzw. niematerializowanej informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 1, 2018.

Różycka M., *Media publiczne a kształtowanie przemian społecznych*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski”, nr 1, 2014.

Sharma M., Bhadauria S. S., *Right to Information: Pros and Cons*, „International Journal of Advance Research and Innovative Ideas in Education”, vol .3, iss. 6, 2017.

Sibiga G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd terytorialny”, nr 5, 2003.

Sibiga G., *Jawność – tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy”, nr 2, 2019.

Sibiga G., *O reformę przepisów o dostępie do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, 2015.

Sitniewski P., *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 2015.

Sobczak J., *Niezbędne warunki jakie musi spełnić wniosek o dostęp do informacji publicznej*, „Informacja w administracji publicznej”, nr 1, 2002.

Stasiuk-Krajewska K., *Społeczne funkcje Public Relations a etyka profesjonalna*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, vol. 183, 2014.

Stone B., *Politics '96*, „Internet World”, nr 7(11), 1996.

Surówka A., *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3 (15), 2013.

Szewczyk A., *Popularność form komunikacji internetowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 27 (643), 2011.

Szot L., *Między wolnością a upolitycznieniem mediów publicznych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2, 2020.

Szymkowiak A., Scheibe A., *Komunikacja samorządu terytorialnego ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów społecznościowych*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej”, nr 40, 2016.

Świdorski K., *Biurokratyczne załatwianie spraw*, „Studia Prawa Publicznego”, nr 1 (33), 2021.

Vigoda E., *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, „Public Administration Review”, nr 65/5, 2002.

Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki na przykładzie wybranych regulacji odnoszących się do „stref specjalnych”*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, nr 3 (2), 2014.

Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.



Torney-Purta J., *Patterns in the Civic Knowledge, Engagement, and Attitudes of European Adolescents: The IEA Civic Education Study*, „European Journal of Education”, nr 37 (2), 2002.

Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, „Preferencje Polityczne”, nr 3, 2012.

Wójcik M., *Internet zdemokratyzował media. Refleksje o mediach obywatelskich*, „Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych”, nr 2 (9), 2013.

Young Park S., *The provision of citizenship education through NGOs: Case studies from England and South Korea*, „Compare: A Journal of Comparative and International Education”, vol. 37, no. 3, 2007.

Zacher L.W., *Cywilizacja informacyjna - przeznaczeniem ludzkości?*, „Transformacje”, nr 1/4 (15/18), 1998.

Zalewski W., *Prywatyzacja więzień – węzłowe problemy*, „Przegląd Naukowy Disputatio”, tom XIV, 2012.

Zięba R., *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, „Przegląd Europejski”, nr 3, 1998.

Załęcki J., *Demokracja partycypacyjna (na przykładzie Gdańska)*, „Miscellanea Antropologica et Sociologica”, nr 19 (1), 2018.

Zarzewny G., Piekot T., *Prosta polszczyzna*, „Przegląd Uniwersytecki: Pismo Uniwersytetu Wrocławskiego”, nr 4, 2013.

Zuiderwijk A., Jeffery K., Jansse M., *The potential of metadata for linked open data and its value for users and publishers*, „Journal of eDemocracy and Open Government”, nr 2(4), 2012.

Żebrowski W., *Struktura systemu politycznego*, „Athenaeum”, vol. 16, 2006.

#### Dokumenty, analizy, raporty:

Batko-Tołuć K., Izdebski K., *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Warszawa 2012.

*Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu 28 listopada 2000 r., Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, Warszawa 2000.

Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*, 2010.

Czubek G. et al., *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa 2013.

Czubek G. et al., *Obywatelska kontrola otwartości rządu. Raport z Monitoringu*, Warszawa 2015.

Darbishire H., Mendel T., *RTI Legislation Rating Methodology*, 29 September 2010.

*Deklaracja Otwartych Rządów*,  
<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>, [04.02.2021].

European Commission, *White Paper of the European Union on Good Governance*, Brussels 2001.

Gendźwiłł A., Żerkowska-Balas M., *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa 2018.

GUS, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2020 r. - wyniki wstępne*, 21.12.2021 r.

GUS, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, Warszawa-Białystok 2021.

Hofmokl J. et al., *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, Warszawa 2012.

*Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2020 r.*, Warszawa 2021.

Jakimowicz W., *Prasa obywatelska w Polsce. Problemy, możliwości odrodzenia i rozwoju, potrzeba wsparcia, Zarys opracowany dla potrzeb Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, grudzień 2017 r.

*LegalLeaks toolkit. A guide for journalists on how to access government information*, 2014.

Kerr D., Struman L., Friedman T., *Priorities for Civic and Citizenship Education in Europe*, Commentary paper prepared for the Annual Meetings of the American Educational Research Association in New Orleans, 8-12 April 2011.

Marcinkowski P., Luboń M., *Raport dostępności 2020*.

*Methodology used for compiling the World Press Freedom Index*, [https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data\\_type=general](https://rsf.org/en/index-methodologie-2022?year=2022&data_type=general), [27.08.2022].

Ministerstwo Cyfryzacji, *E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016.

Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Program Operacyjny: Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne 2007-2013*, Warszawa 2005.

*Opinia do ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego z dnia 2 sierpnia 2021 r.* (druk senacki nr 469).

Ossowski Sz., *„Dokument wewnętrzny”. Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016.

Ossowski Sz., *„Nadużywanie” prawa do informacji. Analiza krytyczna*, Warszawa 2016.

Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce w oczach ekspertów. Komunikat z badań*, Warszawa 2010.

*Regulamin Konkursu Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO. Priorytet 3. Rozwój instytucjonalny lokalnych organizacji strażniczych i mediów obywatelskich. Edycja 2021*.

Rzepliński A., *Opinia w sprawie ustawy z 25.7.2001 r. o dostępie do informacji publicznej – dla senackiego Biura Informacji i Dokumentacji*, z 30.7.2001 r.,

Sitniewski P., *Projekt „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce” zrealizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG, w obszarze „Kontrola obywatelska”*, <https://jawnosc.pl/images/design/pdf/calosc-spis-tresci.pdf>, [22.08.2022].

Sprawozdanie Komisji na temat stosowania w 2020 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, dnia 7.11.2021 r. C(2021) 8146.

*Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz, 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden* (189/SN-95/ME XXVII. GP).

*Strategia Lizbońska*, Lizbona 2010.

The Committee of Digital and Knowledge-based Cities of UCLG, *Smart Cities Study: International Study on the Situation of ICT, Innovation and Knowledge in Cities*, Bilbao 2012.

Transparency International Polska, *Krajowy raport z realizacji prawa dostępu do informacji publicznej*, 14 grudnia 2006 r.

*Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego*. Projekt uzasadnienia z dnia 23.10.2017 r

Winnicki G., *Raport I: „Z weryfikacji wstępnie zaplanowanego we wniosku programu funkcjonowania narzędzia online do monitorowania wdrażania prawa przez organizacje strażnicze”*, Lublin 2018.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do MSWiA ws. dostępu do informacji publicznej z dnia 15.04.2020 r.

Załącznik do sprawozdania Komisji na temat stosowania w 2020 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, dnia 9.08.2021 r. C(2021) 459.

#### Źródła internetowe:

Altman A., *Civil Rights*, [w:] *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <https://plato.stanford.edu/entries/civil-rights/>, [28.06.2018].

Apel Towarzystwa Dziennikarskiego, <https://wyborcza.pl/7,162657,27634263,wobec-zakazu-wstepu-na-teren-stanu-wyjatkowego-informacja-ta.html>, [30.09.2021].

Biuletyn Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl/>, [05.04.2019].

Budziewicz-Guźlecka A., *Rozwój usług e-government w Polsce*, <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Budziewicz-Guzlecka.pdf>, [05.04.2019].

Butler I., *Dlaczego organizacje pozarządowe mają zasadnicze znaczenie dla demokracji?*, <https://www.liberties.eu/pl/stories/znaczenie-organizacji-pozarządowych-ngo-dla-demokracji/11727>, [11.04.2017].

Cichy Ł., *Już w 2018 roku utoniemy w Internecie Rzeczy*, [http://www.computerworld.pl/news/394851/Juz.w.2018.roku.uto niemy.w.Internecie.Rzeczy.html?utm\\_source=mail&utm\\_campaign=newsletter%20-%20computerworld&utm\\_medium=wiadomosci%20computerworld%20](http://www.computerworld.pl/news/394851/Juz.w.2018.roku.uto niemy.w.Internecie.Rzeczy.html?utm_source=mail&utm_campaign=newsletter%20-%20computerworld&utm_medium=wiadomosci%20computerworld%20), [14.02.2014].

Civil Society Participation, [https://govdata360.worldbank.org/indicators/h8be2e7d4?country=BRA&indicator=41827&viz=line\\_chart&years=1975,2020#table-link](https://govdata360.worldbank.org/indicators/h8be2e7d4?country=BRA&indicator=41827&viz=line_chart&years=1975,2020#table-link) [02.09.2022].

*Co to jest trzeci sektor?*, <https://fakty.ngo.pl/faq/co-to-jest-trzeci-sektor>, [09.03.2021].

Czubkowska S., *Czy na pewno doszło do inwigilacji Pegasusem? „Jesteśmy pewni wyników” - zapewnia ekspert Citizen Lab*, <https://spidersweb.pl/plus/2022/01/pegasus-w-polsce-citizen-lab-inwigilacja-brejza-giertych-wrzosek>, [04.02.2022].

*Czym jest partycypacja*, <https://piesi.bydgoszcz.pl/czym-jest-partycypacja/>, [15.05.2015].

Dostęp do informacji publicznej w Polsce (GRANT 1 H02E 019 27), <https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=205215&k=m3x2wy>, [24.08.2022].

Dubiel Sz., *Wnioski o informację – dozwolone od lat osiemnastu?*, <https://informacjapubliczna.org/news/wnioski-o-informacje-dozwolone-od-lat-osiemnastu/>, [14.01.2020].

Dzieje Towarzystwa Przyjaźni Polsko - Radzieckiej, <https://www.polityka.pl/po-mocnikhistoryczny/1601819,1,dzieje-towarzystwa-przyjazni-polsko-radzieckiej.read>, [11.12.2014],

*ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 września 2001, [kbn.icm.edu.pl/cele/epolska/epolska.html](http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska/epolska.html) [15.10.2014].

Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/prawo-podmiotowe;3961891.html>, [15.02.2019].

FB Earnings Presentation Q2 2021, [https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc\\_financials/2021/q2/Q2-2021\\_Earnings-Presentation.pdf](https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc_financials/2021/q2/Q2-2021_Earnings-Presentation.pdf), [19.03.2022].

Fornalik A., *Dokument wewnętrzny to też informacja publiczna*, <https://legalis.pl/dokument-wewnetrzny-to-tez-informacja-publiczna/>, [11.03.2021].

Freedominfo.org, <http://www.freedominfo.org/?p=18223>, [28.09.2017].

Fundacja Court Watch Polska, <https://courtwatch.pl/baza-wiedzy/zasieg-monitoringu/?rok=2017>, [20.07.2018].

Gajewski M., *Nie masz dostępu do Internetu? Łamane są twoje prawa człowieka*, [w:] *Spider's Web*, <https://www.spidersweb.pl/2012/07/nie-masz-dostepu-internetu-lamane-sa-twoje-prawa-czlowieka.html> [12.07.2012].

Global Right to Information Ranking, <http://www.rti-rating.org>, [27.08.2022].

Głos członków Koalicji na rzecz Otwartego Rządu w sprawie konsultacji rządowych projektów ustaw, <https://publicystyka.ngo.pl/glos-czlonkow-koalicji-na-rzecz-otwartego-rzadu-w-sprawie-konsultacji-rzadowych-projektow-ustaw>, [11.12.2015].

Gontarek K., *Pogaduszki z Moniką, wirtualnym doradcą ZUS. Czego można się tutaj dowiedzieć?*, <http://di.com.pl/pogaduszki-z-monika-wirtualnym-doradca-zus-czego-mozna-sie-tutaj-dowiedziec-45843>, [26.06.2012].

Grzymkowska M., *Watchdog, czyli pies wartowniczy. O roli organizacji strażniczych w demokracji*, <http://www.watchdogpfron.pl/watchdog-czyli-pies-wartowniczy-o-rolu-organizacji-strazniczych-w-demokracji/>, [04.08.2014].

Historia, <https://www.poczta-polska.pl/o-firmie/historia/>, [14.10.2022].

Internet World Stats, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>, [30.06.2016].

Jerzy Haszczyński o tym jak wygląda prawo dostępu do informacji publicznej w Szwecji, <https://www.rp.pl/Media/310239923-Jerzy-Haszczyński-o-tym-jak-wygląda-prawo-dostępu-do-informacji-publicznej-w-Szwecji.html>, [24.10.2016].

Klimowicz M., *Prawa sista*, <http://www.polityka.pl/jamyoni/1594487,1,jak-nie-zatonac-w-zalewie-informacji.read>, [7.10.2014].

Koalicja na rzecz Otwartego Rządu, <http://otwartyrzad.org.pl/koalicja-na-rzecz-otwartego-rzadu/uczestnicy-czlonkowie/>, [04.02.2021].

Kobrzyński M., Wypowiedź dla magazynu To i owo, <http://archiwum.toiowo.eu/index.php/25-lat-to-i-owo/3887-michal-kobrzynski>, [17.11.2016].

Kostrzewska J., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/naduzycie-prawa-do-informacji-publicznej>, [30.08.2021].

Kotulski M., *Informacja publiczna a „sprawy prywatne” władzy publicznej*, [http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/Informacja-publiczna\\_MKotulski.pdf](http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/Informacja-publiczna_MKotulski.pdf), [11.11.2019].

Lachnowski T., *III generacja praw człowieka*, <https://liberte.pl/iii-generacja-praw-czlowieka/>, [13.09.2016].

Maj M., *Obywatel żąda informacji publicznej, a NASK wykpił się jego niepełnoletnością. To dziecinada (ze strony NASK)*, <https://di.com.pl/obywatel-zada-informacji-publicznej-a-nask-wykpil-sie-jego-niepelnoletnoscia-to-dziecinada-ze-strony-nask-54704>, [31.03.2016].

Materniak D., *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej: nie przegrać bardziej niż dotąd*, <http://obserwatormiędzynarodowy.pl/2021/08/23/kryzys-na-granicy-polsko-bialoruskiej-nie-przegrac-bardziej-niz-dotad/>, [23.08.2021].

Matyszkiewicz M., *Wolne zwierzę polityczne*, <https://teologiapolityczna.pl/matusz-matyszkowicz-wolne-zwierze-polityczne>, [12.03.2013].

Mierzyńska A., *Konfederacja usunięta z Facebooka za propagandę antyszczepionkową i mowę nienawiści*, <https://oko.press/konfederacja-usunieta-z-facebook-a-za-propagande-antyszczepionkowa>, [05.01.2022].

Mierzyńska A., *Polska ostro przegrywa w wojnie informacyjnej z Białorusią. I to na własne życzenie*, <https://oko.press/polska-ostro-przegrywa-w-wojnie-informacyjnej-z-bialorusia-i-to-na-wlasne-zyczenie/>, [08.09.2021].

Mikoś A., *Sesje online - czy gwarantują jawność?*, <https://informacjapubliczna.org/news/sesje-online-czy-gwarantuja-jawnosc/>, [29.03.2021].

Miller W., *Nowa ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*, [https://www.temidium.pl/artukul/nowa\\_ustawa\\_o\\_ponownym\\_wykorzystywaniu\\_informacji\\_sektora\\_publicznego-6895.html](https://www.temidium.pl/artukul/nowa_ustawa_o_ponownym_wykorzystywaniu_informacji_sektora_publicznego-6895.html), [10.01.2021].

Moczydłowska W., *Krócej czekamy na rozpatrzenie spraw w sądach administracyjnych*, <https://www.prawo.pl/podatki/sprawy-w-sadach-administracyjnych-wg-nsa-krocej-czeka-sie-na,503081.html>, [15.09.2020].

Mojkowski K., *Zdrowe zęby demokracji. Lokalne doświadczenia kontroli obywatelskiej*, [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Zdrowe-zeby-demokracji\\_B5\\_calosc\\_pojedyncze1.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Zdrowe-zeby-demokracji_B5_calosc_pojedyncze1.pdf), [12. 12. 2016].

Napierała P., *Anders Chydenius czyli wolność po szwedzku*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8411/k,2>, [06.10.2012].

Nagórek M., *Obowiązek podpisania wniosku o udostępnienie informacji publicznej*, [w:] System informacji prawnej LEGALIS, data dodania [21.06.2021].

Ochwat M., *Po co nam NGOs-y?*, <https://www.studiamba.wsb.pl/baza-wiedzy/po-co-nam-ngos-y>, [09.03.2022].

Olędzki J., *O społecznym znaczeniu public relations w demokracji. Wprowadzenie*, <http://www.newslines.pl/download/>, [12.12.2011].

Olszewska K., *Prosty język umożliwia szybszą komunikację*. Rozmowa z dr Tomaszem Piekotem, <https://www.rp.pl/inne/art12635441-prosty-jezyk-umozliwia-szybsza-komunikacje>, [11.02.2014].

*Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com>, [17.07.2018].

Osiatyński W., *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf>, [05.07.2017].



Otwarty rząd w Polsce, <https://centrumcyfrowe.pl/projekty/otwarty-rzad-w-polsce-2/>, [05.02.2021].

Petersen J., *Dane, dane, dane: świat cyfrowy rośnie w nieskończoność*, <http://www.polskieradio.pl/111/2043/Artykul/1097533,Dane-dane-dane-swiat-cyfrowy-rosnie-w-nieskonczonosc>, [21.11.2016].

Pietrasiewicz A., *Bańka informacyjna*, <https://www.salon24.pl/u/pietrasiewicz/749216,banka-informacyjna>, [19.01.2017].

Protecting openness, <https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/>, [07.12.2020].

Przech R., *Public relations w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań z 2007 i 2015 r.*, <http://www.proto.pl/aktualnosci/public-relations-w-administracji-publicznej-w-polsce-wyniki-badan-z-2007-i-2015-r.>, [17.02.2016].

Rada Europy, [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=L7fRArT1](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=L7fRArT1), [20.07.2018].

Reporterzy Bez Granic, Indeks wolności prasy, <https://rsf.org/en/index?year=2022>, [27.08.2022].

Reporterzy Bez Granic, Polska, <https://rsf.org/en/poland> [15.07.2022].

Rojek-Socha P., *Radcy prawni chcą "przywrócenia" terminu na informację publiczną*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zawieszenie-terminu-w-zakresie-wniosku-o-dostep-do-informacji,499541.html>, [16.04.2020].

RTI Rating Methodology, <https://www.access-info.org/2010-09-29/rti-rating-methodology/>, [27.08.2022].

Słowik P., *Prawo do informacji publicznej: "Każdy" to także nieletni*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/930289,prawo-do-informacji-publicznej-kazdy-to-takze-nieletni.html>, [29.03.2016].

*Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189.html>, [09.11.2016].

Stacja-Konsultacja.pl. Dobra strona konsultacji, <http://stacja-konsultacja.pl/>, [07.04.2019].

Stanisławski P., *Naukowcy odkryli, że "inteligencję dziedziczymy tylko po matce"?* *Wyjaśniamy, jak jest naprawdę*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114885,20975834,nieprawda-naukowcy-nie-odkryli-ze-inteligencje-dziedziczymy.html>, [14.11.2016].

Stępnik Ł., *Sherry R. Arnstein - Drabina społecznej partycypacji (1969)*, <http://teoriaarchitektury.blogspot.com/2011/02/sherry-r-arnstein-drabina-spoecznej.html>, [07.02.2011].

Steinberg D., *The Press as Censorate*, <http://www.nancho.net/fdlap/qf97stei.html> [08.03.2020].

*System Pegasus w Polsce? Polityk PiS: Uczciwi obywatele mogą być spokojni*, <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/606274,cba-pegasus-inwigilacja-aktywny-.html>, [04.09.2019].

Szomburg J., *Postawa obywatelska pomysłem na lepszą jakość życia*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, <https://ppg.ibngr.pl/pomorski-przeglad-gospodarczy/postawa-obywatelska-pomyslem-na-lepsza-jakosc-zycia>, [08.10.2013].

*Tablety zamiast podręczników, czyli niech uczniom będzie lżej*, <http://plock.wyborcza.pl/plock/1,35710,19911488,tablety-zamiast-podrecznikow-czyli-niech-uczniom-bedzie-lzej.html>, [13.04.2016].

The Global State of Democracy Indices, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>, [24.06.2020].

Uścimiak S., *Kto jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego?*, <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa/4648513,Kto-jest-funkcjonariuszem-publicznym-w-rozumieniu-Kodeksu-karnego.html>, [29.07.2020].

Urzędowska M., *Polska granica w światowych mediach: Bezpieczeństwo wygrywa z prawami człowieka*, <https://wyborcza.pl/7,75399,27788363,polska-granica-w-swiatowych-mediach-bezpieczenstwo-wygrywa.html>, [10.11.2021].

Wagłowski P., *Limity, informacje i reklamy na stronach PKW*, <http://www.vagla.pl/node/128>, [07.08.2022].

Wagłowski P., *Wniosek o dostęp do informacji publicznej via Twitter*, <http://www.vagla.pl/node/10159>, [13.05.2015].

WJP Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>, [27.08.2022].

Wroczyński K., *Obywatel*, [w:] *Powszechna Encyklopedia Filozofii*, <http://www.ptta.pl/pef/pdf/o/obywatel.pdf>, [28.06.2018].

*Wybory europejskie 2019: rekordowa frekwencja dzięki młodym wyborcom.* Komunikat prasowy, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190923IPR61602/wybory-europejskie-2019-rekordowa-frekwencja-dzieki-mlodym-wyborcom>, [24.09.2019].

*Wyniki konsultacji społecznych dotyczących nazwy nowego mostu, który połączy Białolękę i Bielany, prowadzonych przez warszawską platformę konsultacji społecznych* [www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl) (sierpień 2011), [http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/szczegolowe\\_wyniki\\_sondy.pdf](http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/szczegolowe_wyniki_sondy.pdf), [17.07.2018].

*Złatwiaj sprawy urzędowe przez internet na ePUAP*, <https://obywatel.gov.pl/czym-jest-epuap>, [07.04.2019].

*Żądamy dopuszczenia mediów. Natychmiast! Ten apel do premiera może podpisać każdy i każda z was*, <https://oko.press/zadamy-dopuszczenia-mediow-natychmiast-ten-apel-do-premiera-moze-podpisac-kazdy-i-kazda-z-was/>, [09.11.2021].

## Spis tabel, rysunków, wykresów

### Tabele:

- Tabela 1. Dostęp do informacji publicznej w Europie wg metodologii RTI stan na rok 2020 - s. 84
- Tabela 2. Wolność mediów w Europie - s. 92
- Tabela 3. Edukacja obywatelska w wybranych państwach Europy - s. 154
- Tabela 4. Struktura tematyczna informacji prezentowanych w serwisach informacyjnych - s. 169
- Tabela 5. Prośby o udzielenie informacji, które wpływały do urzędu przed okresem pandemii - s. 183

### Rysunki:

- Rysunek 1. Poziomy partycypacji obywatelskiej - s. 51
- Rysunek 2. Podstawowe relacje łączące obywatela i administrację publiczną w procesie decyzyjnym - s. 57
- Rysunek 3. Poziom otwartości rządów w Europie - s. 94
- Rysunek 4. Rola systemu informacyjnego w procesie decyzyjnym w ujęciu systemowym - s. 116
- Rysunek 5. Wskaźnik demokracji bezpośredniej w Europie - s. 157
- Rysunek 6. Obszar oddziaływania praw z zakresu wolności informacyjnej - s. 173

### Wykresy:

- Wykres 1. Udostępnianie informacji w procesach decyzyjnych - s. 88
- Wykres 2. Geograficzny rozkład wnioskodawców ubiegających się o dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej i podmiotów zależnych w latach 2019-2020 - s. 90
- Wykres 3. Pozycja Polski w rankingu wolności mediów w latach 2013 – 2022 - s. 93
- Wykres 4. Ranking otwartości rządu - s. 121
- Wykres 5. Dostępność serwisów realizujących zadania publiczne - s. 127
- Wykres 6. Urzędy prowadzące działania z zakresu public relations w 2015 r. - s. 141
- Wykres 7. Częstotliwość otrzymywania prośb o udostępnienie informacji - s. 181
- Wykres 8. Grupy wnioskodawców, które najczęściej zwracały się z prośbą o informacje - s. 182
- Wykres 9. Kategorie spraw, których dotyczyły złożone prośby o udostępnienie informacji - s. 184
- Wykres 10. Najpowszechniejsze formy udzielenia informacji - s. 185
- Wykres 11. Czytelność Biuletynu Informacji Publicznej - s. 186
- Wykres 12. Najczęstsze powody odmowy udzielenia informacji - s. 187
- Wykres 13. Relacje między partycypacją obywatelską a otwartością administracji – s. 216

## Załączniki

### Załącznik 1. Wzór arkusza ankiety przeprowadzonej na potrzeby pracy doktorskiej wśród urzędów wojewódzkich oraz urzędów marszałkowskich

*Szanowni Państwo,*

Jestem absolwentem doktoranckich studiów politologicznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie pracuję nad rozprawą doktorską na temat wpływu dostępu do informacji publicznej na rozwój partycypacji obywatelskiej w Polsce na tle europejskim.

Głównym celem ankiety jest poznanie Państwa opinii oraz pozyskania stosownych informacji dotyczących udostępniania informacji obywatelom na szczeblu regionalnym. Przeprowadzone badanie jest niezwykle istotne, gdyż pragmatyka dostępu do informacji publicznej na szczeblu wojewódzkim była szczątkowo poruszana w dostępnej literaturze i opracowaniach. Z tego względu będę bardzo wdzięczny za Państwa udział w badaniu.

Ankieta jest całkowicie anonimowa i realizowana wyłącznie w celach badawczych. Ze względu jednak na charakter pracy konieczne jest oznaczenie województwa oraz właściwej instytucji. Jej wypełnienie nie zajmie Państwu więcej niż 5 minut.

Z góry dziękuję Państwu za poświęcony czas.

*Z wyrazami szacunku,*

Michał Szczegielniak

#### **Ankieta na potrzeby rozprawy doktorskiej**

1. Jest Pani/Pan osobą:
  - jest zatrudnioną w urzędzie marszałkowskim.
  - jest zatrudnioną w urzędzie wojewódzkim.
  
2. Proszę podać nazwę województwa, w którym znajduje się ww. instytucja.
  
3. Jak często otrzymują Państwo prośbę o udostępnienie informacji publicznej?
  - Co najmniej raz dziennie.
  - Co najmniej raz w tygodniu.
  - Raz w miesiącu.
  - Raz na kwartał lub rzadziej.

4. Ile próśb o udzielenie informacji publicznej wpłynęło do urzędu w 2017 r.?
5. Kto najczęściej zwracał się do Państwa z prośbą o udzielenie odpowiedzi? (jeśli jest to możliwe proszę również o podanie liczby zapytań)
- Dziennikarze.
  - Naukowcy i studenci.
  - Osoby prywatne.
  - Osoby reprezentujące sektor pozarządowy.
  - Podmioty prowadzące działalność komercyjną.
  - Inne podmioty (np. związki wyznaniowe).
6. Jakich kategorii spraw dotyczyły złożone prośby o udostępnienie informacji?
- Bezpieczeństwo publiczne i obronność.
  - Budownictwo i zagospodarowanie przestrzenne.
  - Edukacja publiczna.
  - Finanse publiczne i sprawy ekonomiczne.
  - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.
  - Ochrona środowiska i gospodarka wodna.
  - Pomoc społeczna.
  - Rozwój regionalny i modernizacja terenów wiejskich.
  - Sport i turystyka.
  - Sprawy pracownicze (w tym zarobki urzędników).
  - Transport.
  - Zdrowie publiczne.
  - Inne.
7. Jaki był najczęstszy termin udzielenia odpowiedzi?
- Krótszy niż 7 dni.
  - Od 7 do 14 dni.
  - Od 14 do 30 dni.
  - Od 30 do 60 dni.
  - Powyżej 60 dni.
8. Jaka była najpowszechniejsza forma udzielenia odpowiedzi:
- Odesłanie do Biuletynu Informacji Publicznej lub na stronę internetową urzędu.
  - Udzielenie odpowiedzi drogą elektroniczną.
  - Udzielenie odpowiedzi ustnie, bądź telefonicznie.
  - Umożliwienie zapoznać się z dokumentami w siedzibie urzędu.
  - Wysłanie stosownego pisma, bądź decyzji odmownej.
9. Ile razy w 2017 r. wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej?

10. Jaki był najczęstszy powód odmowy udostępnienia informacji?

- Brak możliwości udzielenia informacji w formie określonej przez wnioskodawcę.
- Informacja miała charakter informacji przetworzonej a wnioskodawca nie wykazał szczególnego interesu publicznego.
- Informacja nie stanowiła informacji publicznej.
- Informacja stanowiła tajemnice prawnie chronioną.
- Odmowa udzielenia informacji nastąpiła ze względu na ochronę prywatności osoby trzeciej.
- Urząd nie posiadał informacji, o których udostępnienie wnioskował podmiot.

11. Jak Pan/Pani ocenia jakość treści zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza całkowicie niezrozumiałe i nieczytelne a 5 bardzo zrozumiałe i czytelne dla odbiorcy

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

12. Czy Pani/Pana zdaniem w Biuletynie Informacji Publicznej powinny być zamieszczone dodatkowe informacje?

- Nie.
- Tak.

Jeżeli tak to jakie?

.....

13. Jakie zmiany, Państwa zdaniem, mogłyby wpłynąć na poprawę komunikacji pomiędzy Urzędem a obywatelami?

KOMENTARZE:

**Załącznik 2. Wzór kwestionariusza wywiadu przeprowadzonego na potrzeby pracy doktorskiej na grupie eksperckiej dobranej metodą kuli śniegowej**

**Kwestionariusz wywiadu przeprowadzonego z ekspertami, którzy zajmują się problematyką dostępu do informacji publicznej w Polsce**

1. Imię i Nazwisko

.....

2. Od jak dawna zajmuje się Pani/Pan tematyką dostępu do informacji publicznej w Polsce?

.....

3. Czy Pani/Pana zdaniem obowiązujące przepisy prawa do informacji publicznej są konkretne i zrozumiałe dla przeciętnego obywatela?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Jakie czynniki ukształtowały obowiązujący w Polsce model dostępu do informacji publicznej?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Jak ocenia Pani/Pana sposób realizacji obowiązku informacyjnego ciążącego na organach publicznych? Czy w urzędach dominuje kultura „jawności” czy też „tajności”?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



6. Czy Pani/Pana zdaniem urzędnicy posiadają wystarczającą znajomość prawa do informacji publicznej?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Jaki jest poziom wiedzy obywateli w zakresie korzystania z przysługujących im uprawnień dotyczących prawa do informacji?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

8. Proszę o opisanie swoich sugestii, spostrzeżeń, doświadczeń, które według Pani/Pana są szczególnie istotne dla rozwoju instytucji dostępu do informacji w Polsce.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

9. Jakie korzyści według Pani/Pana płyną z szerokiego dostępu do informacji publicznej?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

10. Czy Pani/Pana zdaniem liberalne prawo dostępu do informacji publicznej wpływa na poziom partycypacji obywatelskiej mieszkańców Polski?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Załącznik 3. Alfabetyczna lista państw europejskich, które uregulowały tematykę dostępu do informacji publicznej wraz z datą pojawienia się stosownego aktu prawnego<sup>803</sup>**

<b>Lp.</b>	<b>Państwo</b>	<b>Data aktu prawnego</b>
1.	Albania	1999 r.
2.	Austria	1987 r.
3.	Belgia	1994 r.
4.	Białoruś <sup>804</sup>	2008 r.
5.	Bośnia i Hercegowina	2000 r.
6.	Bułgaria	2000 r.
7.	Chorwacja	2003 r.
8.	Czarnogóra	2005 r.
9.	Czechy	1999 r.
10.	Dania	1987 r.
11.	Estonia	2000 r.
12.	Finlandia	1951 r.
13.	Francja	1978 r.
14.	Grecja	1999 r.
15.	Hiszpania	2013 r.
16.	Holandia	1991 r.
17.	Irlandia	1997 r.
18.	Islandia	1996 r.
19.	Kazachstan	2015 r.
20.	Lichtenstein	1999 r.
21.	Litwa	1996 r.
22.	Łotwa	1998 r.
23.	Macedonia	2006 r.
24.	Malta	2011 r.
25.	Mołdawia	2000 r.
26.	Niemcy	2005 r.
27.	Norwegia	2006 r.
28.	Polska	2001 r.
29.	Portugalia	2007 r.
30.	Rosja	2009 r.
31.	Rumunia	2001 r.
32.	Serbia	2003 r.
33.	Słowacja	2000 r.
34.	Słowenia	2003 r.
35.	Szwajcaria	2004 r.
36.	Szwecja	1766 r.
37.	Turcja	2003 r.
38.	Ukraina	2011 r.
39.	Węgry	2011 r.
40.	Wielka Brytania	2000 r.
41.	Włochy	1990 r.

<sup>803</sup> Opracowanie własne, stan na 31.12.2017 r.

<sup>804</sup> Pomimo uchwalenia stosownego aktu prawnego zawarte w nim regulacje nie są przestrzegane.

## **Załącznik 4 Kalendarium rozwoju instytucji dostępu do informacji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>805</sup>**

### **1997**

- Zostaje uchwalona Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 61 poręcza prawo do informacji obywateli.

### **1998**

- Rozpoczyna się ogólnopolska dyskusja poświęcona jawności życia publicznego. W ramach serii Zeszyty Centrum im. Adama Smitha ukazuje się nr 33 pt.: Ustawa o wolności informacji. Freedom of Information Act. Rozwiązanie dla Polski. W innym wydawnictwie Centrum „Interesie publicznym” z czerwca 1999 roku został opublikowany numer specjalny z założeniami ustawy o wolności informacji.

### **2000**

- Zostaje uchwalona Ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zostanie uchylona w 2008 roku).

### **2001**

- Zostaje uchwalona Ustawa o dostępie do informacji publicznej

### **2002**

- Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej w proponowanych standardach treści programowych studiów licencjackich i magisterskich na kierunku administracja umieszcza przedmiot pn. „Prawo do informacji publicznej”;
- Zostaje wydane pierwsze rozporządzenie dotyczące funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej.

### **2003**

- Powstaje Stowarzyszenie Watchdog Polska;
- Rozpoczyna się akcja „Przejrzysta gmina”, która zakończy się w 2004 roku. Weźmie w niej udział 16 jednostek samorządu terytorialnego.

### **2004**

- Ukazuje się Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania

---

<sup>805</sup> Opracowanie własne.

informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim.

## **2005**

- Rozpoczyna się akcja „Przejrzysta Polska”. Do momentu jej zakończenia w 2008 r. weźmie w niej udział ok. 800 gmin i powiatów z całej Polski.

## **2006**

- Agnieszka Pawłowska oraz Agnieszka Demczuk realizują grant badawczy pn. „Dostęp do informacji publicznej w Polsce”;
- Stowarzyszenie 61 tworzy portal MamPrawoWiedziec, w którym prezentowane są dane o poglądach i doświadczeniu posłów, senatorów, prezydentów miast oraz kandydatów na te funkcje;
- Stowarzyszenie Watchdog Polska tworzy internetowy portal „InformacjaPubliczna.org” - centrum wiedzy o prawie do informacji;
- Transparency International Polska publikuje krajowy raport z realizacji prawa dostępu do informacji publicznej;
- Ukazuje się Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej.

## **2007**

- Piotr Sitniewski oraz Jarosław Ruszewski rozpoczynają cykl badań pn. „Jawność i kompetencja”, który zakończy się w 2014 r.;
- Odbywa się Forum Przejrzystej Polski;
- Stowarzyszenie Watchdog Polska inicjuje obchody Tygodnia Informacji Publicznej, który będzie odbywał się corocznie aż do 2012 r.

## **2008**

- Zostaje uchwalona Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

## **2009**

- Adam Piasecki rozpoczyna realizację grantu „ System informacji publicznej dla osób z dysfunkcjami narządów wzroku i słuchu INFOMAT-E”, który zakończy się w 2011 r.

## **2010**

- Odbywa się konkurs pn. „Wyważanie otwartych drzwi”;

- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” wraz z firmą Pretiu tworzą serwis MamZdanie – internetową platformę do przeprowadzania konsultacji społecznych.

## 2011

- Bogusław Banaszak rozpoczyna realizację grantu pn. Prawo do informacji i wolność pozyskiwania informacji we współczesnym państwie demokratycznym. Analiza porównawcza, który zakończy się w 2013 r.;
- Odbywa się konkurs pn. „Otwarte/Zamknięte”;
- Powstaje serwis internetowy Monitor Konstytucyjny;
- Ukazuje się Informacja Najwyższej Izby Kontroli stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP.

## 2012

- Katarzyna Górka rozpoczyna realizację grantu pn. Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji RP, który zakończy się w 2015 r.

## 2013

- Fundacja Widzialni rozpoczyna publikowanie corocznych raportów poświęconych dostępności publicznych stron internetowych dla osób niepełnosprawnych;
- Grażyna Szpor rozpoczyna realizację grantu pn. „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawa”, który zakończy się w 2016 r.;
- Instytut Metropolitalny publikuje raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego.

## 2014

- Powstaje Centralne Repozytorium Informacji Publicznej;
- Powstaje polska wersja serwisu Demagog, którego celem jest weryfikacja prawdziwości wypowiedzi polityków i osób publicznych.

## 2015

- Odbywa się I ogólnopolski konkurs na najlepszą glosę orzeczenia dotyczącego prawa do informacji. Jego kolejna i zarazem ostatnia edycja odbędzie się w 2016 roku;
- Ukazuje się pierwszy numer kwartalnika „Informacja w administracji publicznej”.

## 2016

- Zostaje uchwalona ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

## 2017

- Poseł Liroy-Marzec inauguruje prace nad portalem pn. „Transparentna Polska”;
- Rozpoczynają się prace legislacyjne nad Ustawą o jawności życia publicznego.

## 2019

- Odbywa się nabór w I edycji konkursu organizowanego w ramach Priorytetu 3. Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030, który zapewnia systemowe wsparcie instytucjonalne organizacji strażniczych i mediów obywatelskich;
- Parlament Europejski i Rada UE przyjmują dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenie prawa Unii (tzw. dyrektywę o sygnalistach).

## 2020

- Zostają uchwalona ustawa o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji, która ograniczyła dostęp do informacji o działaniach organów władz w 2020 r. zawieszając terminy rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

## 2021

- I Prezes Sądu Najwyższego składa wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- Zostaje uchwalona ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

## 2022

- Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 marca 2022 r. zostaje ogłoszony jednolity tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej;
- W październiku odbyło się spotkanie przedstawicieli polskich organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką jawności życia publicznego z przedstawicielami klubów i kół parlamentarnych, podczas którego zostały zaprezentowane postulaty organizacji społecznych dotyczące wzmocnienia prawa do informacji i jawności działania państwa.