

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES

MARCIN KAZIMIERCZUK

**KONSTITUCYJNE PRAWO
DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO ELEMENT
SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO****Wprowadzenie**

Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, ponieważ aby w pełni świadomie, racjonalnie podejmować decyzje, istota ludzka musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i postanowieniach powziętych przez inne podmioty, mogących wpływać na jej los. Informacja stała się współcześnie jednym z podstawowych składników życia społeczno-politycznego, bez którego ludzie nie mogą już normalnie funkcjonować¹. Posiadanie informacji stało się warunkiem lepszej egzystencji. Informacje są zdolne do wpływania na kształt życia społecznego poprzez bezpośrednie oddziaływanie na życie poszczególnych jednostek i całych zbiorowości ludzkich. W tym sensie można stwierdzić, że ten, kto ma informacje, ten ma władzę². Wydaje się oczywiste, że skłonność do poszukiwania informacji stanowi naturalną potrzebę człowieka, a dostęp do niej, z uwagi na jej znaczenie, jest obecnie nieodłącznym warunkiem społeczeństwa obywatelskiego³, traktowanym w państwach europejskich jako standard⁴.

MARCIN KAZIMIERCZUK – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0295-5113>, e-mail: marcin.kazimierzczuk@uwm.edu.pl

¹ W psychologii podkreśla się, że wstrzymanie dopływu informacji wywołuje u człowieka uczucie izolacji, prowadzi do zagubienia, otępień, sprawia na nim wrażenie bezużyteczności, co z kolei powoduje, że staje się on podatny na manipulację, traci zdolność samodzielnego myślenia. Por. Z. Zalewski, *Prawo do prywatności – aspekty psychologiczne*, w: *Prawo do prywatności. Aspekty prawne i psychologiczne*, pod red. K. Motyki, Lublin 2001, s. 112.

² W reżimach totalitarnych udostępnianie informacji, zazwyczaj niepełnych i pozbawionych głębszej treści, jest ściśle reglamentowane i odpowiednio dobrane.

³ Na temat społeczeństwa obywatelskiego zob. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996, s. 170–171. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 11 kwietnia 2005 r. (I OPS 1/05, OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63) trafnie zauważył, że prawo do informacji ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanego potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej.

⁴ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2002, s. 1.

Konstytucyjne prawo do informacji wiąże się zatem z rozwojem demokracji, przy czym demokracji pojmowanej nie tylko jako same instytucje, takie jak parlament czy prawo do głosowania, ale przede wszystkim jako możliwość świadomego uczestniczenia w życiu danej społeczności⁵. Celem niniejszego artykułu jest analiza roli informacji o władzy publicznej w kwestii możliwości zwiększenia kontroli społecznej i wykorzystania konstytucyjnego prawa do informacji w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę społeczeństwa obywatelskiego należy uznać za fundament partycypacji społecznej, mającej w szczególnym stopniu przyczyniać się do realizacji dobra wspólnego wszystkich obywateli⁶.

Dyskusja nad potrzebą wiedzy o działalności władzy publicznej przestała już sprowadzać się do emocjonalnych dywagacji nad celowością dostępu do informacji, lecz za sprawą istniejących instytucji prawnych poddała się „obiektywizacji”⁷. Konstytucja RP jako źródło prawa do informacji oraz inne akty prawne zmierzające do zagwarantowania wiadomości o działalności państwa stały się trwałym elementem ustroju państwa, tworząc szeroki i atrakcyjny obszar badawczy. Autor koncentruje się na analizie rozwiązań normatywnych zawartych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w innych aktach prawa. W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych. Ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Na podstawie wskazanego materiału badawczego przedstawione zostaną wnioski końcowe.

Pojęcie informacji oraz informacji publicznej

W polskim prawie brakuje legalnej definicji pojęcia „informacja”. Słowo to wywodzi się z języka łacińskiego i pochodzi od wyrazu *informatio*, co znaczy ‘nadawać formę’⁸. W języku potocznym informację rozumie się jako wiadomość, komunikat, wskazówkę, pouczenie⁹. Z kolei w *Encyklopedii powszechnej* pojęcie to interpretowane jest jako przedmiot myślowy odzwierciedlający każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy o badanym zjawisku, umożliwiający człowiekowi polepszenie znajomości swojego otoczenia i w sprawniejszy sposób przeprowadzenie celowego działania¹⁰. Informacją można zatem nazwać to wszystko, co jest użytkowane do bardziej świadomego wyboru działań prowadzących do realizacji zamierzonego celu¹¹. Każda informacja posiada określoną wymierną wartość, która wynika z faktu jej posiadania jako pewnego zasobu, który może przynieść

⁵ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Obywatelskie prawo do informacji*, pod red. T. Gardockiej, Warszawa 2008, s. 13.

⁶ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003, sygn. SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 33.

⁷ M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 10.

⁸ J. Korpanty, *Mały słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2005, s. 230.

⁹ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998, s. 335.

¹⁰ *Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1975, s. 281.

¹¹ E. Pierzchała, *O pojęciu informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, pod red. E. Pierzchały, M. Wodniaka, Opole 2010, s. 24.

nie tylko określone efekty ekonomiczne, ale także może służyć jako czynnik rozwijający i wzbogacający osobowość człowieka, stanowiący podstawę jego rozwoju intelektualnego¹².

W przypadku pojęcia „informacja publiczna” legalną definicję odnaleźć można w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³. Już pierwszy artykuł powoływanej ustawy stanowi, że informacja publiczna to informacja o sprawach publicznych. Rozwinięciem tego lakonicznego stwierdzenia jest choćby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2003 r.¹⁴, który stwierdził, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa¹⁵. W doktrynie podaje się, że informacją publiczną w znaczeniu wąskim jest treść dokumentu urzędowego organów władzy publicznej. Natomiast w szerszym znaczeniu to możliwość żądania nie tylko treści dokumentu urzędowego, ale także przetworzenia informacji z kilku takich dokumentów, usystematyzowania ich i zebrania w formie papierowej, jak również w innej utrwalonej formie¹⁶.

Idea społeczeństwa obywatelskiego

Termin „społeczeństwo obywatelskie”, mający za sobą długą i złożoną historię, staje się sztandarowym elementem we współczesnym dyskursie o dobrze rządzonej państwie¹⁷. Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem oznaczającym społeczeństwo zmobilizowane do walki o autonomię wobec państwa¹⁸. Jednak nie jest ono synonimem buntu przeciw państwu, buntu prowadzącego do jego

¹² M. Kazimierzczuk, *Konstytucyjne prawo do informacji publicznej jako czynnik ograniczający korupcję*, w: *Korupcja a bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej*, pod. red. P. Chodaka, Józefów 2013, s. 228.

¹³ Art. 1 stanowi, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641 z późn. zm.).

¹⁴ II SA4059/02, Lex nr 78063.

¹⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 czerwca 2021 r., II SAB/Ke 18/21.

¹⁶ K. Miśtał, *Reglamentacja dostępu do informacji publicznej – aspekt proceduralny*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2012, nr 270, s. 93.

¹⁷ Idea społeczeństwa obywatelskiego przeżywa obecnie renesans. Z uwagi na to, że wiele współczesnych doktryn i programów politycznych podejmuje się jej interpretacji, narażona jest na daleko idącą wieloznaczność. Jerzy Szacki zwraca uwagę, że idea ta zawiera często jedynie pozytywne treści, przez co może nabierać bardziej cech utopii niż teorii naukowej. Zob. J. Szacki, *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, pod. red. J. Szackiego, Kraków 1997, s. 7.

¹⁸ Z ideą społeczeństwa obywatelskiego łączy się zasada subsydiarności, polegająca na uznawaniu, że powołane do prowadzenia spraw publicznych mają być przede wszystkim struktury najbliższe jednostce, na których działanie może ona wywierać stosowny do tej bliskości wpływ. Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 10.

destrukcji. Celem dobrowolnej aktywności społeczeństwa obywatelskiego jest samoorganizacja dająca wyraz podmiotowości obywatela i godności człowieka oraz zdolności do brania wspólnych spraw w swoje ręce i ograniczania autorytarnych zapędów Lewiatana¹⁹. Ważnym zastrzeżeniem staje się wskazanie, że dobrowolna aktywność może być uznana za przejaw społeczeństwa obywatelskiego jedynie wówczas, gdy odbywa się w granicach demokratycznie ustanowionego prawa²⁰.

Idea społeczeństwa obywatelskiego historycznie związana jest z wieloma orientacjami i nie daje się określić jednoznacznie i w tym właśnie tkwi jej siła, umożliwia bowiem dialog między przedstawicielami tych orientacji, które nie są z nią sprzeczne. Podstawowe koncepcje republikańska i liberalna opierają się na nieantagonistycznych relacjach społeczeństwa obywatelskiego i państwa, opartych na współpracy oraz na wzajemnym uzupełnianiu się. Różnica między tymi dwoma ujęciami polega na tym, co jest ważniejsze – państwo czy społeczeństwo. W koncepcji republikańskiej ważniejsze jest państwo, a społeczeństwo obywatelskie ma je wzmacniać i dbać o jego właściwy rozwój. Inaczej jest w koncepcji liberalnej, gdzie to społeczeństwo obywatelskie powinno być przed państwem, którego rola jest służebna²¹.

Wspólnym mianownikiem większości współczesnych definicji społeczeństwa obywatelskiego jest stwierdzenie, że stanowi ono tę część przestrzeni społecznej, która jest autonomiczna wobec państwa i wypełniona przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek²². Dominacja tego punktu widzenia powoduje istotną trudność, wyrażającą się w tym, że łatwiej jest znaleźć negatywną niż pozytywną definicję społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tą pierwszą jest nim wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa²³. Taki sposób pojmowania społeczeństwa obywatelskiego wydaje się szczególnie atrakcyjny w przypadku analizy przemian, jakie dokonały się w krajach odchodzących od realnego socjalizmu, które cechowała wyrazista dychotomia państwo – społeczeństwo²⁴. Wielu autorów zgadza się ze stwierdzeniem, że zamiast traktować społeczeństwo obywatelskie jako prostą opozycję wobec państwa, należy widzieć w nim również strukturę pośredniczącą między tym, co państwowe, a tym, co prywatne. Zbigniew Pełczyński podkre-

¹⁹ D. Wojtczak, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelna konstytucji*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1, s. 252.

²⁰ C. Bryant, E. Mokrzycki, *Introduction: Democracies in Context*, w: *Democracy, Civil Society and Pluralism*, pod. red. C. Bryanta, E. Mokrzyckiego, Warszawa 1995, s. 24.

²¹ M. Kazimierzczuk, *Ewolucja pojęcia społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Historia, Teoria, Praktyka*, pod red. R. Kani, M. Kazimierzczuka, Warszawa 2021, s. 32.

²² E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 99–100. Zob. także: K. Dziubka, *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. III, pod red. A. Czajowskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2000, s. 9.

²³ N. Bobbio, *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, pod red. J. Szackiego, Kraków 1997, s. 64. Zob. także: D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, tłum. T. Jasudowicz, Toruń 1995, s. 111.

²⁴ A. Arato, *The Rise, Decline and Reconstruction of the Concept of Civil Society, and Directions for Future Research*, w: *Civil Society, Political Society, Democracy*, pod red. A. Bibica, G. Graziano, Lubljana 1994, s. 10.

śla, że społeczeństwo obywatelskie jest areną, na której współczesny człowiek znajduje prawo do zaspokajania uzasadnionych potrzeb własnych i rozwija swą jednostkową osobowość, ucząc się jednocześnie tego, co znaczy działanie zbiorowe i społeczna solidarność²⁵.

We współczesnym dyskursie na temat społeczeństwa obywatelskiego spotyka się różne sposoby rozumienia tego pojęcia, wynikające głównie ze sposobu postrzegania relacji między jednostką a społeczeństwem oraz roli państwa i jego związku z rozmaitymi grupami społecznymi, zorganizowanymi i działającymi publicznie. Ogólnie rzecz ujmując, społeczeństwo obywatelskie to wyodrębniony od państwa, gospodarki i życia prywatnego obszar, w którym obywatele dobrowolnie i w sposób autonomiczny tworzą stowarzyszenia, fundacje, ruchy, zrzeszenia zorientowane na wyrażenie, obronę lub realizację swoich potrzeb i aspiracji. Stanowi ono odrębną od państwa i rynku sferę dobrowolnej aktywności społecznej. Nie jest ich przeciwstawieniem, lecz swoistym uzupełnieniem. Instytucjonalną podstawą takiej sfery jest wolność ekspresji politycznej rozumianej jako swoboda wypowiedzi i zrzeszania się dla realizacji celów zbiorowych. Ekonomicznym podłożem jest własność prywatna. Podstawę społeczną stanowi natomiast pluralizm wyrażający różnorodność interesów, przekonań i oczekiwań oraz uznanie tej różnorodności za legitymowaną. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest dobrowolny udział jednostek i ich asocjacji w debacie publicznej oraz podejmowanych niewymuszonych przez państwo działań, mieszczących się w granicach demokratycznie ustanowionego prawa, których efektem staje się nacisk na władze państwowe²⁶.

Dostęp do informacji oraz jej ograniczenia w prawie międzynarodowym

Początki prawa do informacji we współczesnym świecie wiążą się z rozwojem instytucji demokratycznych. Pionierem rozwiązań w tym zakresie była Szwecja, która uchwaliła odpowiednią regulację już w 1766 r.²⁷ W następnej kolejności rozwiązania dotyczące kwestii dostępu obywateli do informacji pojawiły się w amerykańskiej Deklaracji Niepodległości z 1776 r. i we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Prawo do otrzymywania informacji i posługiwania się nimi było wówczas związane z wolnością wypowiedzi i publikacji prasowych. Dalsze poszerzenie prawa do informacji – niełączonego już jedynie z prasą, lecz z uprawnieniem każdego człowieka do otrzymywania informacji o działalności instytucji państwowych – wiąże się z rozwojem instytucji międzynarodowych po II wojnie światowej.

²⁵ Z. Pełczyński, *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998, s. 240.

²⁶ M. Kazimierzuk, *Ewolucja pojęcia społeczeństwa obywatelskiego*, s. 32.

²⁷ Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 11.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.²⁸ w art. 19 zawiera stwierdzenie, że „każdy człowiek ma prawo do wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Stwierdzenie to nie pozostawia wątpliwości, że prawo do informacji jest jednym z praw człowieka, przysługujących każdemu wyłącznie z faktu bycia istotą ludzką²⁹. Problem ograniczeń w korzystaniu z tego prawa znalazł unormowanie w ogólnej formule art. 29 ust. 2 i 3 Deklaracji, w myśl których „w korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie. Niniejsze prawa i wolności nie mogą w żadnym wypadku być wykorzystane w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

Deklaracja, choć nie ma charakteru prawnie wiążącego, stała się ważnym punktem odniesienia prawodawstwa międzynarodowego, w tym Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uchwalonej przez Radę Europy w Rzymie 4 listopada 1950 r.³⁰ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonego w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.³¹ Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika m.in. z art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przedmiotowy artykuł Paktu przyznaje każdemu człowiekowi prawo do „swobodnego 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”. Prawo to jednak nie ma charakteru bezwzględnego. Stanowi o tym ust. 3 powołanego artykułu, który stwierdza, że „realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne prawa i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinno być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu poszanowania praw i dobrego imienia innych lub ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej”. Natomiast art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, iż „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność [...] otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Ustęp 2 powołanego artykułu dopuszcza możliwość wyłączeń, stanowiąc, że: „Korzystanie z tych

²⁸ Tekst polski: K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1978⁴, s. 97–209.

²⁹ Art. 1 zdanie pierwsze Deklaracji: *Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w swej godności i prawach*.

³⁰ Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 264 z późn. zm.

³¹ Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

W obu tych aktach prawnych pojawiły się przepisy konstytuujące prawo do informacji jako jedno z podstawowych praw człowieka. Było to rozwiązanie nowe, które nie wiązało praw do informacji z kwestią wolności prasy, lecz wskazywało na indywidualizację tego prawa³². Wymienione przepisy nie odnoszą się bezpośrednio do prawa obywateli do uzyskiwania informacji w sprawach publicznych, tak więc nie odnoszą się one wprost do dostępu do informacji publicznej³³. Nie nakładają one na władze publiczne obowiązku udzielania informacji na temat własnego funkcjonowania, choć naturalnie prawo takie można z tych przepisów wyinterpretować³⁴. Ich podstawowym zadaniem było zatem raczej prawo do nieskrępowanej wymiany idei i informacji.

Współcześnie w Unii Europejskiej prawo do informacji publicznej, zgodnie z art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzonego Traktatem Amsterdamskim z 2 października 1997 r., traktowane jest jako prawo podmiotowe każdego, zarówno obywatela Unii, jak i osoby fizycznej lub prawnej zamieszkującej bądź mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim³⁵. Obejmuje ono dostęp do informacji unijnych oraz do informacji sektora publicznego krajów członkowskich Unii Europejskiej. Pod pojęciem „sektora publicznego” mieszczą się wszystkie podmioty publiczne, bez względu na ich formę prawną, o ile są ustanowione przez władze publiczne i wykonują zadania publiczne. Żądający informacji nie musi przy tym uzasadniać swojego interesu, a dostęp do niej jest bezpłatny i oparty na zasadzie równości i niedyskryminacji. Ograniczenie dostępu do przedmiotowego prawa może nastąpić wyłącznie w celu ochrony interesu publicznego, ochrony stosunków międzynarodowych, wspólnotowych interesów finansowych, postępowania sądowego, potrzebę poufności informacji zastrzeżonych, ochronę dóbr osobistych i prywatności, tajemnic zakładowych, handlowych, przemysłowych i danych osobowych. Wyłączenie dostępu do informacji publicznej powinno być traktowane restrykcyjnie, natomiast odmowa musi być szczegółowo uzasadniona i podlegać wnikliwej kontroli.

³² Zob. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 19–22.

³³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, s. 29.

³⁴ Tamże, s. 29. Bardziej wyważonym podejściem do postanowień międzynarodowych byłoby uznanie ich za przesłankę jawności życia publicznego, przestrzeni publicznej wypełnionej działalnością władz publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne.

³⁵ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 295–296.

W zjednoczonej Europie zagadnienie prawa do informacji regulują również inne akty prawne, do który zaliczyć należy Zieloną Księgę Wspólnot Europejskich z 20 stycznia 1999 r., która zawiera wytyczne dla organów ustawodawczych państw – członków Unii dotyczące dostępu do informacji w sektorze publicznym w społeczeństwie informacyjnym (*Green Paper on Public Sector Information in the Information Society*). Ponadto Rekomendacja nr R(81)19 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne³⁶ określa zasady udzielania informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych. Według nich od podmiotu żądającego informacji nie można domagać się uzasadniania swojego interesu prawnego. Żądanie udzielenia informacji można skierować do wszelkich władz publicznych, poza ustawodawczymi i sądowymi, na zasadzie równości. Udzielenie informacji powinno nastąpić w rozsądnym czasie. Odmowa udzielenia informacji musi być uzasadniona względami ochrony bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony życia prywatnego bądź innego interesu prywatnego. W preambule Rekomendacji nr Rec(2002)2 o dostępie do dokumentów urzędowych przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 21 lutego 2002 r., która miała istotne znaczenie dla określenia ram prawa do informacji i wytyczania kierunków ewolucji tego prawa w państwach członkowskich, podkreśla się jego wagę. Podnosi się, iż szeroki dostęp do dokumentów urzędowych umożliwia obywatelom wyrobienie sobie krytycznej opinii w sprawach dotyczących społeczeństwa i władz publicznych, zachęca do świadomego uczestnictwa obywateli w sprawach interesu wspólnego, służy zapewnieniu transparentności i skuteczności administracji oraz zapobiega ryzyku korupcji, wzmacniając jednocześnie legitymizację administracji jako służby publicznego³⁷.

Konstytucyjna regulacja prawa do informacji publicznej

Zgodnie z polskim orzecznictwem, informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej,

³⁶ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 99.

³⁷ I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 81.

związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących³⁸. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego³⁹.

Działalność społeczeństwa obywatelskiego wymaga wsparcia państwa w postaci tworzenia regulacji prawnych umożliwiających to działanie poprzez np. prawo do informacji publicznej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴⁰ nawiązuje do globalnej tendencji konstytucjonalizacji prawa do informacji, jednakże zawarty w niej art. 61 nie ma historycznego odpowiednika w jakiegokolwiek polskiej ustawie zasadniczej. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 22 stycznia 2003 r. (I KZP 43/02): „wypada zauważyć, że w Konstytucji z 1997 r. po raz pierwszy na gruncie polskim określono podstawy konstytucyjne zarówno wolności prasy, słowa i wypowiedzi, jak i prawa do informacji. Dotychczas, mimo przyjętych zobowiązań międzynarodowych, wolność prasy i słowa miała jedynie charakter semantyczny, prawo do informacji było ograniczone i przysługiwało jedynie stronom i innym uczestnikom postępowania, a sprowadzało się do obowiązku informowania ich przez organy o postępowaniu, w którym mieli oni interes prawny”⁴¹. W trakcie prac nad Konstytucją starano się w tym zakresie korzystać z dorobku prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, ponadto „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”. Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji RP dodaje, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Ustęp 3 tego artykułu dotyczy przesłanek ograniczenia

³⁸ Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej obowiązek udostępniania informacji ciąży na władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne. Przez władze publiczne należy rozumieć organy administracji rządowej oraz samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy. Poza tym ustawa wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych również związki zawodowe i partie polityczne, ponieważ realizują one funkcje publiczne oraz gospodarują publicznymi pieniędzmi. Wskazane instytucje nie wyczerpują jednak katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami zobowiązanymi do udzielania wymienionych informacji są m.in. jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2003 r., II SAB 91/03.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 września 2009 r., II SA/Wa 696/09, Legalis.

⁴⁰ Dz.U. nr 78, poz. 483.

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2003 r., I KZP 43/02, OSNOW 2003, z. 1–2, poz. 5.

tego prawa, do których należy „określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”, natomiast ust. 4 podejmuje aspekty proceduralne i jest wyrazem autonomii regulaminowej parlamentu, któremu pozostawiono do samodzielnego uregulowania zagadnienie trybu udzielania informacji. Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r. tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Prawo do informacji staje się znakiem rozpoznawczym wielu współczesnych konstytucji, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, dla których prawo do informacji oznacza oparcie stosunków jednostka – państwo na zgoła odmiennym modelu⁴². W państwach realnego socjalizmu aparat państwowy decydował nie tylko o swobodzie rozpowszechniania informacji, ale reglamentował też wiedzę o własnej działalności⁴³. Prawo do informacji jest wynikiem zmiany konstytucyjnej aksjologii i ustanowienia koncepcji indywidualistycznej. Oznacza uznanie potrzeby zdobywania, gromadzenia, utrwalania i przetwarzania informacji przez jednostkę⁴⁴. Należy w tym miejscu zauważyć, że przepisy konstytucyjne gwarantujące prawo do informacji publicznej mogą być stosowane bezpośrednio i są egzekwowalne na zasadzie ogólnej reguły z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP⁴⁵, chociaż sam tryb dostępu powinien być określony w aktach niższej rangi, przewidzianych w art. 61 ust. 4⁴⁶. Można zatem powiedzieć, że warunkami sprzyjającymi powstaniu organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest wyposażenie jednostek (obywateli) w prawa obywatelskie i polityczne⁴⁷.

Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej

Niewątpliwie decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej, oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niosą za sobą przemiany ekonomiczne i społeczne oraz wydarzenia polityczne. Przesłanką tego ujęcia jest przekonanie o specyficznym charakterze zewnętrznej formy aktywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako

⁴² M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 24.

⁴³ E. Kulesza, *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006, s. 191.

⁴⁴ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 21; H. Izdebski, *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita” 2001 z 29 października, s. C3.

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2002 r., II S.A. 717/01, „Wokanda” 2002, nr 7–8, poz. 68.

⁴⁶ M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 15–16.

⁴⁷ I. Słodkowska, *Spółczesność obywatelska na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 47–48.

uczestników sfery publicznej, w której podmioty te dyskutują ze sobą i państwem o sprawach publicznych oraz angażują się w publiczne działania⁴⁸.

Uzyskanie informacji publicznej zostało ujęte w Konstytucji RP jako prawo obywatelskie. Tym samym ustrojodawca dokonał rozróżnienia pomiędzy „prawem” a „wolnością”. Przyznanie obywatelom „prawa” do uzyskiwania informacji oznacza, że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego „prawa”. Obywatele nie mogą przy tym wychodzić poza przyznane im możliwości działania⁴⁹. Znacznie szerszy wymiar ma „wolność”. W doktrynie prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, iż pojęcie „wolności” odnosić należy do przysługującej jednostce możliwości samodzielnego i swobodnego postępowania według własnej woli, autonomicznego wyboru sposobu zachowania się. Wolność nie wynika więc z woli państwa, wyrażanej poprzez prawo w znaczeniu przedmiotowym, jej źródłem jest sama istota natury ludzkiej. Jednostka korzystająca z wolności oczekuje więc, iż zagwarantowana jej będzie swoboda kształtowania swoich zachowań. Obowiązkiem państwa jest zaniechanie działań, które stanowiłyby ingerencję w sferę zachowań wchodzących w zakres określonej wolności⁵⁰.

Szczególnie istotną kwestią, która ma bezpośredni związek z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, jest pozycja prawna jednostki w państwie, jej rola w życiu gospodarczym, opartym na gospodarce rynkowej, życiu politycznym, w którym obywatel ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej przybrało charakter publicznego podmiotowego prawa obywatela o charakterze politycznym⁵¹. Wojciech Jakimowicz przez publiczne prawo podmiotowe rozumie pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego⁵². Prawo to zapewnia obywatelowi możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej określonego zachowania, egzekwowalnego – w razie potrzeby – w drodze odpowiednich instytucji procesowych⁵³. Literalne brzmienie art. 61 ust. 1 wskazuje, iż prawo do informacji publicznej jest prawem obywatelskim. Konstytucja stanowi bowiem, że „obywatel ma prawo...”. Uznać zatem można,

⁴⁸ J. Blicharz, *Negacja społeczeństwa obywatelskiego w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2022, nr 2, s. 36.

⁴⁹ Zob. M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności praw człowieka*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, pod red. M. Chmaja, Kraków 2002, s. 11–13.

⁵⁰ M. Kazimierzczuk, *Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 102.

⁵¹ Uzyskanie informacji publicznej w Konstytucji RP zostało ujęte jako prawo obywatelskie. Tym samym ustrojodawca dokonał rozróżnienia pomiędzy „prawem” a „wolnością”. Przyznanie obywatelom „prawa” do uzyskiwania informacji oznacza, że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego „prawa”. Obywatele nie mogą przy tym wychodzić poza przyznane im możliwości działania. Zob. M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności praw człowieka*, s. 11–13.

⁵² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 174.

⁵³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 5.

że ustawa zasadnicza, przyznając prawo do informacji, ograniczyła je tylko do osób fizycznych posiadających obywatelstwo polskie, wyłączając z niego zarówno osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jak i osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego⁵⁴. Odmienne stanowisko, uznające, iż adresatami prawa dostępu do informacji oprócz obywateli polskich są również inne podmioty, w tym także podmioty prawne pozostające pod jurysdykcją państwa polskiego, zajęli Mariusz Jabłoński i Krzysztof Wygoda⁵⁵. Autorzy ci podkreślają, że za rozszerzeniem zakresu podmiotowego art. 61 ust. 1 przemawia m.in. fakt, że regulacja ustawowa, stanowiąca rozwinięcie normy konstytucyjnej, szeroko pojmuje katalog podmiotów pozostających adresatami prawa do informacji. Artykuł 2 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵⁶ stanowi: „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 5, prawo dostępu do informacji publicznej [...]”. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę zwykłego zwrotu „każdy”. Zatem każdy podmiot pozostający pod jurysdykcją państwa polskiego, bez względu na to, czy jest to osoba fizyczna, czy jednostka organizacyjna, może ubiegać się o realizację przysługującego mu prawa do informacji publicznej⁵⁷.

Udostępnianie informacji dokonywane jest na mocy art. 7 ust. 1 ustawy w drodze: ogłaszania informacji publicznych – w tym dokumentów urzędowych – w Biuletynie Informacji Publicznej; udostępniania na wniosek, a także przez jej wyłożenie lub wywieszenie; wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia; udostępniania w centralnym repozytorium. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Jej udostępnianie na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeśli jednak informacja nie może być udostępniona w powyższym terminie, wówczas podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim ją udostępni – nie dłuższym jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Warto wspomnieć, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, uniemożliwiają udostępnienie jej w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli natomiast informacja nie może być udostępniona w sposób lub w formie wskazanych we wniosku, wówczas podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. Wskazuje też, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku,

⁵⁴ J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Wolności i prawa polityczne*, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008, s. 136.

⁵⁵ K. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 107–110.

⁵⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 1641 z późn. zm.

⁵⁷ K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 69.

jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zgodnie z ustawą obowiązek udostępniania informacji ciąży na władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne. Przez władze publiczne należy rozumieć organy administracji rządowej oraz samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy. Poza tym ustawa wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych również związki zawodowe i partie polityczne, ponieważ realizują one funkcje publiczne oraz gospodarują publicznymi pieniędzmi. Wskazane instytucje nie wyczerpują jednak katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy⁵⁸. W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami zobowiązanymi do udzielania wymienionych informacji są m.in. jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności⁵⁹.

Każdy organ, który gospodaruje choć niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat, przez co ogranicza to możliwości działań korupcyjnych. Można stwierdzić, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta. Stąd też przyjęło się interpretować społeczeństwo obywatelskie jako autonomiczny byt, który ma zrównoważyć władzę państwową, pozwalając jednocześnie obywatelom wyrażać swoje interesy i potrzeby, jednocząc ich wokół spraw wspólnej troski oraz wpływać na decyzje publiczne⁶⁰.

Dziennikarskie prawo do informacji publicznej jako element społeczeństwa obywatelskiego

Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa wzmacnia funkcjonowanie systemu demokratycznego oraz znakomicie ogranicza patologie szeroko pojętej administracji publicznej. Dziennikarskie prawo do informacji publicznej wspomaga w sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Ustawowe prawo do uzyskiwania informacji jest jedną z podstawowych gwarancji dostępu prasy do informacji. Zgodnie bowiem z art. 11

⁵⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, s. 91.

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2003 r., II SAB 91/03.

⁶⁰ A. Łoś-Tomiak, *Spółeczeństwo obywatelskie, państwo, rynek jako siły równoważne*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie – historyczne źródła i współczesny obraz*, pod. red. S. Kiliana, Kraków 2006, s. 90.

prawa prasowego (dalej: pr. pras.)⁶¹ dziennikarz jest uprawniony do uzyskiwania informacji o działalności m.in. organów zaliczonych do sektora finansów publicznych⁶². Zatem dziennikarz ma prawo do uzyskiwania od kierowników tych jednostek, ich zastępców, rzeczników prasowych (jeśli tacy funkcjonują w danej jednostce) lub innych upoważnionych osób informacji o ich działalności (art. 11 ust. 2 pr. pras.). Jednakże np. rzecznik prasowy zobowiązany jest (w granicach powierzonych mu obowiązków) udzielać wyłącznie informacji o działalności tego organu, a nie opinii, komentarzy czy informacji udzielanych w imieniu własnym przez rzecznika⁶³.

Ponadto kierownicy jednostek są zobowiązani ułatwić dziennikarzowi zbieranie informacji i kontakt z pracownikami (art. 11 ust. 3 pr. pras.). Z drugiej strony na tle przywołanych przepisów prawa prasowego wyłania się też prawo kierownika jednostki do wyznaczenia osób „obowiązanych” do oficjalnego kontaktu z mediami lub określenie osób, którym zakazuje się kontaktów z prasą. W przypadku jednak pracowników, o których mowa w art. 11 ust. 3 pr. pras. i jednocześnie niepełniących funkcji, o jakich mowa w art. 11 ust. 2 pr. pras., nie istnieje obowiązek udzielania prasie jakichkolwiek informacji i opinii oraz godzenia się na rozmowy z dziennikarzami. Szeregowi pracownicy, w odróżnieniu od pracowników, o których mowa w art. 11 ust. 2 pr. pras. (czyli kierowników, ich zastępców, rzeczników prasowych) mają prawo, a nie obowiązek oficjalnego kontaktu z mediami, tj. kontaktu w imieniu podmiotu, w którym pracują. Jakiegokolwiek usiłowania uniemożliwiania kontaktu tych pracowników z dziennikarzami są jednak sprzeczne z prawem i mogą być traktowane jako próby tłumienia krytyki prasowej⁶⁴. W orzecznictwie wskazano, że istnienie przepisu np. w zarządzeniu burmistrza, określającego osoby wyłącznie upoważnione do kontaktu z mediami, ma właśnie charakter ograniczający zarówno tzw. dziennikarskie prawo do informacji, tj. prawo dziennikarzy do kontaktu z pracownikami określonej jednostki organizacyjnej, jak i uprawnienie pracowników tychże jednostek do udzielania prasie informacji i wyrażania opinii o ich działalności. Takie zaś ograniczenie prawa do uzyskiwania i udzielenia informacji jest sprzeczne z prawem

⁶¹ Dz.U. z 2018 r., poz.1914 z późn. zm.

⁶² Ustawa o finansach publicznych stanowi, że sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁶³ Pogląd taki wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 15 kwietnia 2004 r., IV CK 275/03, LEX nr 585860.

⁶⁴ Tłumienie krytyki prasowej, zgodnie z art. 44 pr. pras., podlega karze grzywny albo ograniczenia wolności.

prasowym⁶⁵. Jak wynika z orzeczenia sądu administracyjnego w Krakowie, zwrócenie się dziennikarza do osoby niewyznaczonej do udzielenia informacji nie uzasadnia odmowy udzielenia informacji i stanowi naruszenie ustawowego obowiązku udzielania prasie informacji⁶⁶.

Poza problemem wynikającym ze zwrócenia się o udzielenie informacji do nieuprawnionej osoby, problematyczne może być już samo ustalenie zakresu pojęcia „informacja publiczna”. Jak wynika z orzeczenia WSA w Krakowie, słowo „informacja” należy interpretować jako przekazanie wiedzy, pewnych stwierdzeń odnośnie do faktów – niezależnie od tego, czy takie twierdzenia organu administracji publicznej są zgodne z rzeczywistością, czy też nie. Formami tak rozumianej informacji mogą być stwierdzenia na piśmie lub też ustne. Zasadniczo jednak informacja, z jaką każdy obywatel ma prawo się zapoznać, nie opiera się na bezpośrednim zetknięciu z interesującą go rzeczywistością, lecz na opisie tej rzeczywistości, wytworzonym przez udzielający odpowiedzi organ. Prawo do uzyskania informacji nie może przeradzać się w kompetencję do przeprowadzenia przez dowolną osobę czynności o charakterze nieomal procesowym, tak jak oględziny przedmiotu⁶⁷. Analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 61 Konstytucji RP przemawia za przyjęciem poglądu, iż z przepisów tych nie wynika ani w sposób wyraźny, ani dorozumiany, aby udostępnienie informacji publicznej mogło przybrać formę okazania, czy oględzin przedmiotu wytworzonego w wykonaniu umowy zawartej przez władze publiczne⁶⁸.

Informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego⁶⁹. Obowiązek udzielania prasie informacji sprowadza się w praktyce wyłącznie do stworzenia dziennikarzom możliwości zapoznania się z informacją. Żądanie więc ciągłego dostarczania prasie dokumentów lub materiałów przez

⁶⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 marca 2010 r., II SA/Bd 511/10, LEX nr 603375.

⁶⁶ Wyrok NSA w Krakowie z 27 czerwca 1996 r., II SAB/Kr 36/96, „Wokanda” 1997, nr 4, poz. 38.

⁶⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r., II SA/Kr 1292/07, Legalis.

⁶⁸ Zob. wyrok NSA z 25 września 2008 r., I OSK 741/08, Legalis.

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 2 września 2009 r., II SA/Wa 696/09, Legalis.

jednostkę zobowiązaną do informowania prasy o swej działalności wykracza poza zakres tego obowiązku⁷⁰.

Trudno jednak zgodzić się z twierdzeniem, że ewentualny brak obiektywizmu ze strony pytającego nie mieści się w katalogu przesłanek uzasadniających odmowę udzielenia informacji⁷¹. Podstawowym obowiązkiem dziennikarza jest bowiem działanie zgodne z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego oraz w granicach określonych przepisami prawa (art. 10 ust. 1 pr. pras.), a przede wszystkim zachowanie szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych (art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pras.). Brak obiektywizmu ze strony dziennikarza narusza m.in. zasadę *audiatur et altera pars* (należy wysłuchać drugiej strony). Prawidłowo realizowana zasada pozwala rozmówcy dziennikarza na osiągnięcie dwóch celów: gwarantuje ochronę interesów informatora (rozmówcy) i zapewnia opinii publicznej dostęp do zróżnicowanej informacji. Ponadto, jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 2 czerwca 2011 r., wolność prasy nie może być rozumiana jako uprawnienie do przekazywania do publicznej wiadomości faktów niezgodnych z rzeczywistością, których następstwem jest przedstawianie określonych osób w nieprawdziwym, godzącym w ich dobra osobiste świetle, bez wyraźnej potrzeby. Nie leży w interesie obywateli zapoznawanie się z publikacjami prasowymi, które przez nieprawdziwe fakty wypaczają rzeczywistość, wprowadzają w błąd, a tym samym podważają zaufanie również do prasowych przekazów. Zarówno wolność prasy, jak i prawo obywateli do informacji, nie mają charakteru absolutnego, ponieważ powinny być odpowiednio wazone z prawem jednostki do rzetelnego przedstawiania jej działań, które są przedmiotem publicznego osądu⁷².

Okolicznością usprawiedliwiającą nierzetelności i brak obiektywizmu dziennikarza nie jest także fakt, że dziennikarz pracuje dla „tabloidu” („brukowca”) celującego w sensacyjne tematy. Tabloidy są także prasą. Ani kodeks karny, ani prawo prasowe określające prawa i obowiązki dziennikarzy, ani żaden inny akt prawny nie czyni dystynkcji między standardami, jakie muszą spełniać poważne tytuły prasowe adresowane do wyrobionego, wykształconego czytelnika a tymi wymogami, którym muszą odpowiadać pisma popularne, szukające sensacji, w tym także tabloidy⁷³. Prasa może czasami pouczać, moralizować, ale musi jednocześnie pamiętać, że zamierzenia moralizatorskie mają swoje granice w wartościach nadrzędnych, związanych z jednostką ludzką. Jakkolwiek nie można odmawiać publikacjom prasowym walorów społeczno-wychowawczych, to jednak ukazanie ujemnych zjawisk społecznych, anomalii życia społecznego nie może następować kosztem czci i spokoju jednostki, której dobra osobiste zostają naruszone⁷⁴.

⁷⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 23 lutego 1999 r., II SA 73/99, „Wokanda” 1999, nr 5, s. 41.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2007 r., II SA/Wa 749/07, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8C47EE123>>, dostęp: 04.05.2023.

⁷² Wyrok SN z 2 czerwca 2011 r., I CSK 548/10, Legalis.

⁷³ Wyrok SN z 29 maja 2008 r., II KK 12/08, LEX nr 448953.

⁷⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 lipca 2007 r., I ACa 439/07, Legalis.

Prasa jest także, zgodnie z art. 6 pr. pras., uprawniona do krytyki (oczywiście wyłącznie w sposób prawdziwy) organów państwowych, przedsiębiorstw państwowych, innych państwowych jednostek organizacyjnych czy spółdzielczych, związków zawodowych, organizacji samorządowych oraz innych organizacji społecznych, które są zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Często jednak organy zobowiązane do odpowiedzi nie udzielają jej wcale lub udzielają po terminie i w sposób niesatysfakcjonujący redakcji. Brak odpowiedzi na krytykę jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, ale już nie odpowiedź nierzetelna, niepełna⁷⁵.

Często bywa też, że dziennikarze błędnie uznają wniosek o udzielenie akredytacji na udział w imprezie masowej za tożsamy z prawem do żądania udzielenia informacji prasowej (zgodnie z art. 4 pr. pras.). Odmowę udzielenia akredytacji, jak wynika z postanowienia NSA w Warszawie z 30 października 2008 r., należy uznać za uprawnienie organizatora imprezy publicznej do swobodnego wyboru przedstawicieli mediów zainteresowanych udziałem w niej na uprzywilejowanych warunkach i jako takie nie podlega kognicji sądu administracyjnego⁷⁶. „Akredytacja” jest bowiem pojęciem odmiennym od pojęcia „informacja prasowa”, a zatem odmowa udzielenia akredytacji nie jest tożsama z odmową udzielenia informacji prasowej. Dziennikarzowi w tym przypadku nie przysługiwała już żadna możliwość wniesienia skargi na odmowę udzielenia akredytacji, ponieważ odmowę udzielenia informacji prasie (na podstawie art. 4 pr. pras.) z powołaniem się na ochronę danych osobowych i prawo do prywatności zaskarża się do sądu administracyjnego, natomiast odmowę udzielenia prasie informacji na podstawie art. 3a pr. pras. i art. 22 ustawy i dostępie do informacji publicznej zaskarża się do sądu powszechnego.

W tym kontekście warto się zastanowić nad formą samego wniosku o udzielenie informacji prasowej. Informacja taka jest bowiem zawsze udzielana na wniosek i w dodatku skonkretyzowany, tzn. taki, który precyzyjnie określa zakres żądanej informacji prasowej. Nie ulega wątpliwości, że informacja prasowa dotyczy sfery faktów, a nie opinii czy komentarzy (podobnie jest w przypadku informacji publicznej). Występując zatem z wnioskiem o udzielenie informacji prasowej, uprawniony podmiot winien tak określić zakres żądanej informacji, aby w ogóle możliwe było rozpatrzenie jego wniosku i udzielenie takiej informacji. Przede wszystkim wniosek musi być na tyle szczegółowy, aby podmiot zobowiązany do udzielenia informacji mógł ustalić, jaka konkretnie informacja pozostaje w kręgu zainteresowania wnioskodawcy – prasy, tj. o jakim wycinku działalności przedsiębiorcy i podmiotu niezaliczonego do sektora finansów publicznych prasa chce uzyskać informację. Innymi słowy, wniosek o udzielenie

⁷⁵ Zob. uchwała SN z 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87, „OSNC” 1998 nr 2–3, poz. 25 oraz wyrok NSA w Warszawie z 29 września 1999 r., II SA 1397/99, „Wokanda” 2000, nr 3, poz. 39.

⁷⁶ Postanowienie NSA w Warszawie z 30 października 2008 r., I OSK 955/08, LEX nr 515400 oraz postanowienia WSA w Warszawie z 24 kwietnia 2008 r., II SA/Wa 1536/06, „ONSAiWSA” 2010, nr 1, poz. 13.

informacji prasowej jest wnioskiem o dostęp do faktów, a więc do tego, co zaszło w działalności lub w związku z działalnością podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. W przeciwnym wypadku podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie mógłby uczynić zadość dyspozycji art. 4 pr. pras.

Zarówno prawo prasowe w art. 4, jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5 (w związku z art. 3a pr. pras.) określają przesłanki odmowy udzielenia informacji publicznej. Jednak, jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 r., ograniczenie prawa do informacji z uwagi na ważny interes państwa jest niezgodne z Konstytucją RP. Dziennikarzowi można jednak odmówić udostępnienia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych lub ochronę innych tajemnic (ustawowo chronionych). Niezależnie od rozbieżności w literaturze przedmiotu i doktrynie dopuszczalnym powodem odmowy udzielenia informacji jest powołanie się np. na „tajemnicę przedsiębiorcy” (czy inaczej „tajemnicę przedsiębiorstwa”), czyli każdej informacji, w stosunku do której przedsiębiorca podjął kroki mające na celu zachowanie jej poufności.

Z kolei ochrona prywatności jako przesłanka legalności odmowy udzielenia dziennikarzowi informacji (przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, organizacje non-profit oraz przedsiębiorców prywatnych) nie pozwala na zachowanie w tajemnicy tożsamości osoby, która działa w imieniu podmiotu wykonującego zadania publiczne (np. osoby prawnej jednostki samorządu terytorialnego)⁷⁷. W praktyce prawo do prywatności może dotyczyć jedynie osób fizycznych, a nie przedsiębiorców, nawet jeśli osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą pod firmą swojego nazwiska (wtedy w pierwszej kolejności przysługuje jej ochrona, którą ustawodawca przyznaje przedsiębiorcom). Do przedsiębiorcy nie ma zatem zastosowania pojęcie prywatności⁷⁸.

Prawo do informacji publicznej podlega także ograniczeniu ze względu na tajemnicę bankową. Żądanie przez dziennikarza udostępniania przez naczelnika urzędu skarbowego np. kopii postanowienia w przedmiocie umorzenia odsetek od zaległości z tytułu podatku od towarów i usług nie może zostać spełnione. Zgodnie bowiem z art. 293 § 1 ordynacji podatkowej⁷⁹ indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową⁸⁰.

Często zdarza się, że odmowa udzielenia informacji ze względu na ochronę prywatności (przewidziana art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) związana jest z wykonywaniem innych ustaw (np. art. 100 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁸¹). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa, w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą być ujawnione dane osób jedynie od strony zbiorczej, a nie z punktu widzenia konkretnego podmiotu i decyzji podjętej przez organ

⁷⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 maja 2010 r., II SAB/Go 10/10, Legalis.

⁷⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 r., II SA/Wa 1584/09, Legalis.

⁷⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2651, t.j.

⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2006 r., II SA/Wa 970/06, Legalis.

⁸¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2268, t.j.

w jego sprawie. Zatem nie jest możliwe ujawnienie dziennikarzowi informacji np. komu konkretnie i w jakiej wysokości Ośrodek Pomocy Społecznej udzielił pomocy⁸².

Niezależnie jednak od możliwych utrudnień związanych z uzyskiwaniem przez dziennikarza informacji musi on pamiętać, że zagwarantowane ustawami (prawem prasowym, ustawą o dostępie do informacji publicznej) czy Konstytucją RP prawo do uzyskiwania informacji nie zwalnia prasy z obowiązku zbierania informacji samodzielnie i tym bardziej nie upoważnia do przerzucania związanych z tym powinności na podmioty zobowiązane do informowania prasy o swej działalności. Praca dziennikarza nie może sprowadzać się wyłącznie do żądania ciągłego dostarczania prasie dokumentów lub materiałów przez np. rzeczników prasowych czy inne osoby upoważnione do kontaktu z prasą. Jak wynika bowiem z wyroku NSA w Warszawie z 23 lutego 1999 r. odmowa takich świadczeń (stałego dostarczania prasie materiałów, dokumentów urzędowych, akt sprawy) nie narusza chronionej konstytucyjnie wolności prasy⁸³. Ponadto dziennikarz musi pamiętać, że realizacja uprawnień prasy do uzyskiwania informacji następuje na dwa sposoby: podanie informacji do wiadomości publicznej (np. na konferencji) lub poprzez udostępnienie stosownych dokumentów (na wniosek zainteresowanego dziennikarza). Nie można jednak odmówić dziennikarzowi śledczemu udzielenia informacji, powołując się na fakt, iż żądał on dostępu do całości akt sprawy. Wszelkie inne działania polegające na wymuszaniu na podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji innych zachowań są niedopuszczalne. Prasa, jak już wcześniej powiedziano, może krytycznie oceniać działanie poszczególnych podmiotów, ale żaden przepis nie zobowiązuje np. organów państwowych i samorządowych do wykonywania wyłącznie na potrzeby prasy specjalnych wykazów, zestawień czy innych opracowań⁸⁴.

Z drugiej jednak strony konstytucyjne prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela i jest nadrzędną zasadą, a wszelkie od niej odstępstwa powinny być interpretowane ściśle. Jeśli bowiem przyjmiemy, że prawo do informacji stanowi regułę wykładni konstytucji, to ustawy określające tryb dostępu do informacji (precyzujące art. 61 Konstytucji) powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom (i nie tylko) szerokie uprawnienia w tym zakresie. Jak pokazuje praktyka życia publicznego, zbyt duża liczba wyłączeń dostępu do informacji publicznej, wynikająca z zasady *lex specialis derogat legi generali*, może spowodować sytuację, w której społeczeństwo nie będzie w stanie kontrolować legalności i celowości działań organów administracji publicznej.

⁸² Wyrok WSA we Wrocławiu z 4 listopada 2009 r., IV SA/Wr 249/09, Legalis.

⁸³ Wyrok NSA w Warszawie z 23 lutego 1999 r., II SA 73/99, LEX nr 1027357.

⁸⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 24 czerwca 1999 r., II SA 686/99, LEX nr 46190.

Podsumowanie

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących oraz immanentnie związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego jest gwarancja powszechnego dostępu do informacji publicznej⁸⁵. Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym oraz znakomicie ogranicza możliwości patologicznego funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności tego życia i ogranicza zachowania korupcjogenne poprzez kreowanie przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej⁸⁶. Ustanowienie stosownych norm w systemie prawnym poszczególnych państw stanowi o możliwości świadomego oraz swobodnego udziału całego społeczeństwa, a nie wybranej jego części bądź tylko poszczególnych obywateli w życiu publicznym. Innymi słowy, zapewnienie możliwości pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne wpływa bezpośrednio na poziom demokracji w państwie i rozwój w nim społeczeństwa obywatelskiego. Państwo jest zobowiązane do tworzenia takich ram prawnych, które umożliwiają jednostce czynny udział w życiu publicznym.

Bieżąca informacja o działalności organów administracji publicznej, organów centralnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym powoływanych przez nie podmiotów, pozwala na skuteczną kontrolę podejmowanych przez nie działań. Dzięki pozyskanym w ten sposób informacjom możliwe jest przeprowadzanie kontroli tych podmiotów na wielu płaszczyznach i to nie tylko przez uprawnione w tym zakresie organy, a może przede wszystkim przez społeczeństwo obywatelskie, począwszy od aktywności poszczególnych obywateli lub grup obywateli, poprzez mniej lub bardziej zorganizowane podmioty, tj. stowarzyszenia, instytuty oraz organizacje pozarządowe.

Praktyka ustrojowa wzbogaca formy zapoznawania opinii publicznej z działalnością władz, co należy oceniać jako niezwykle ważny, świadomy element udziału obywateli w życiu publicznym i realizacji tą drogą zasady zwierzchnictwa narodu. Stąd prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz.

⁸⁵ M. Bidziński, *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 119.

⁸⁶ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Arato A., *The Rise, Decline and Reconstruction of the Concept of Civil Society, and Directions for Future Research*, w: *Civil Society, Political Society, Democracy*, pod red. A. Bibica, G. Graziano, Lubljana 1994.
- Beetham D., Boyle K., *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, tłum. T. Jasudowicz, Toruń 1995.
- Bednarczyk M., *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bidziński M., *Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Blicharz J., *Negacja społeczeństwa obywatelskiego w totalitaryzmie. Kilka refleksji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2022, nr 2.
- Bryant C., Mokrzycki E., *Introduction: Democracies in Context*, w: *Democracy, Civil Society and Pluralism*, pod red. C. Bryanta, E. Mokrzyckiego, Warszawa 1995.
- Chmaj M., *Pojęcie i geneza wolności praw człowieka*, w: *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, pod red. M. Chmaja, Kraków 2002.
- Dziubka K., *Spółczesność obywatelska a proces konsolidacji demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. III, pod red. A. Czajowskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 2000.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Izdebski H., *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita” 2001 z 29 października.
- Jabłoński K., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2002.
- Juchniewicz J., Kazimierzczuk M., *Wolności i prawa polityczne*, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2008.
- Kazimierzczuk M., *Ewolucja pojęcia społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółczesność obywatelska. Historia, Teoria, Praktyka*, pod red. R. Kani, M. Kazimierzczuka, Warszawa 2021.
- Kazimierzczuk M., *Konstytucyjne prawo do informacji publicznej jako czynnik ograniczający korupcję*, w: *Korupcja a bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. P. Chodaka, Józefów 2013.
- Kazimierzczuk M., *Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26.
- Kocot K., Wolfke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1978⁴.
- Kondak I., *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
- Korpanty J., *Mały słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2005.
- Kulesza E., *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 2006.
- Łoś-Tomiak A., *Spółczesność obywatelska, państwo, rynek jako siły równoważne*, w: *Spółczesność obywatelska – historyczne źródła i współczesny obraz*, pod red. S. Kiliana, Kraków 2006.
- Miśtał K., *Reglamentacja dostępu do informacji publicznej – aspekt proceduralny*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2012, nr 270.
- Pelczyński Z., *Wolność, państwo, społeczeństwo. Hegel a problemy współczesnej filozofii politycznej*, Wrocław 1998.
- Pierzchała E., *O pojęciu informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, pod red. E. Pierzchały, M. Wodniaka, Opole 2010.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty Europejskie*, t. III, Lublin 1999.
- Sarnecki P., *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
- Słodkowska I., *Spółczesność obywatelska na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989*, Warszawa 2006.

- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005.
- Szacki J., *Wstęp: Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, pod red. J. Szackiego, Kraków 1997.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: *Obywatelskie prawo do informacji*, pod red. T. Gardockiej, Warszawa 2008.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
- Wojtczak D., *Zasada społeczeństwa obywatelskiego jako zasada naczelną konstytucji*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2018, nr 1.
- Zalewski Z., *Prawo do prywatności – aspekty psychologiczne*, w: *Prawo do prywatności. Aspekty prawne i psychologiczne*, pod red. K. Motyki, Lublin 2001.
- Zaremba M., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.

THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AS AN ELEMENT OF CIVIL SOCIETY

SUMMARY

Current information on the activities of public administration bodies, central bodies, as well as bodies of local government units, including entities appointed by them, allows for effective control of their actions. Thanks to the information obtained in this way, it is possible to carry out inspections of these entities on many levels, not only by the authorities authorized in this respect, but perhaps above all by civil society, starting from the activity of individual citizens or groups of citizens, through more or less organized entities, i.e. associations, institutes and non-governmental organizations. The purpose of this article is to analyze the role of information about public authority in terms of the possibility of increasing social control and the use of the constitutional right to information in building a civil society. The principle of civil society should be considered as the foundation of social participation, which is to contribute in particular to the realization of the common good of all citizens. The author focuses on the analysis of normative solutions contained both in the Basic Law and in other legal acts. The paper uses the dogmatic method of analyzing legal acts. In addition, the literature on the subject and case law were used.

KEYWORDS: public information, constitution, civil society, human rights, control