



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Zapomniane konstytucyjne uprawnienie: informacja publiczna

Bartłomiej Biga

Są takie konstytucyjne prawa i wolności, o których trudno zapomnieć. Są też takie, które rzadko przebijają się na pierwszy plan, a mimo to dla demokratycznego państwa prawa są równie ważne. Z pewnością do tej drugiej grupy zalicza się prawo dostępu do informacji publicznej, wskazane w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Jednak w połączeniu z bliźniaczym zagadnieniem – szeroko rozumianą statystyką publiczną – w czasie pandemii ma ono „swoje pięć minut”.

Z jednej strony, zaskakująca może się wydawać konieczność wymuszania na rządzących nawet podstawowych informacji związanych ze stanem walki z epidemią, bowiem w okolicznościach wymagających szerokiej społecznej mobilizacji dobra komunikacja i budowanie zaufania w oparciu o transparentność wydają się być czymś naturalnym. Z drugiej strony, wiele organów ulega pokusie ukrycia swojej niekompetencji za zasłoną niejawności. Jeśli dodamy do tego fakt, że udostępnienie informacji publicznej jest dodatkową pracą dla szeregowych urzędników, to trudno się dziwić, że i na niższym, wykonawczym szczeblu próżno szukać entuzjazmu do zaangażowania się w informowanie obywateli.

Złe praktyki w zakresie udzielania dostępu do informacji publicznej nie są jednak wyłącznie domeną władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Podobnie, także polskie sądy w wielu przypadkach nie przestrzegają tego relatywnie prostego prawa i próbują unikać odpowiedzi, stosując ekwilibrystyczną wykładnię. Na szczęście nie jest to postawa dominująca. Jednak z uwagi na fakt, jak istotna dla nowoczesnego państwa jest możliwość uzyskiwania informacji publicznej, takie przypadki są i tak stanowczo zbyt częste, aby przejść obok nich obojętnie.

Do czego obywatele mają prawo?

Tytułowe uprawnienie, jak każde inne, nie ma charakteru bezwzględного. Ograniczeniem są przede wszystkim przepisy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, czy też prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorstwa. Podstawowym źródłem prawa dostępu do informacji publicznej jest Konstytucja, która w art. 61 ust. 1 wskazuje na prawo obywatela do „uzyskiwania informacji o działalności organów

władzy publicznej”. Regulację tę należy odczytywać jako jeden z praktycznych wymiarów realizacji zasady suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji).

Bardziej szczegółowe rozwiązania znajdują się jednak dopiero w Ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która wprowadziła możliwość relatywnie łatwego pozyskiwania danych w różnych celach – także na potrzeby analiz naukowych (o czym w dalszej części tekstu). Pierwszy artykuł tego aktu *in initio* wskazuje bowiem, że „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną”. Naturalnie, w kolejnych jednostkach redakcyjnych wskazano szereg wyłączeń, ale nie ograniczają one bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego regulacji.

Ustawa nie ogranicza też kręgu osób uprawnionych do uzyskania informacji publicznej – art. 2 ust. 1 i 2 stanowią, że prawo to przysługuje każdemu i niedopuszczalne jest żądanie wykazywania interesu prawnego lub faktycznego. Wyjątkiem jest dostęp do informacji przetworzonej, gdzie konieczne jest wykazanie szczególnej istotności dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1). Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej są natomiast szeroko rozumiane władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Wyliczenie kategorii tych podmiotów z art. 4 ust. 1 ma jedynie charakter pomocniczy – przykładowy.

Ustawa określa więc pewne minimum. Jeśli jednak instytucje decydują się udzielić szerszego zakresu informacji publicznej, trzeba to ocenić pozytywnie, o ile nie dochodzi do naruszenia tajemnicy chronionej prawem. Prawo bowiem limituje zakres obligatoryjnie udzielanej informacji publicznej nie dlatego, że byłoby to ze stratą dla interesu publicznego. Powodem jest obawa przed zbytnim obciążeniem podmiotów udzielających informacji. Jeśli jednak część jednostek jest w stanie wyjść ponad ustawowe minimum, powinno to pozytywnie rzutować na ocenę ich pracy.

Dostęp do informacji publicznej w Polsce jest bezpłatny (art. 7 ust. 2), z wyjątkiem dodatkowych kosztów związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wtedy podmiot udzielający informacji publicznej może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości

odpowiadającej tym kosztom. Co istotne, linia orzecznicza wyraźnie wskazuje, że może to być pokrycie kosztów typu: kserowanie, przesyłka pocztowa. Niedopuszczalne jest natomiast żądanie pokrycia kosztów pracy pracownika organu.

Regulacja, która nie jest jasna dla wszystkich

W literaturze wskazuje się na szereg problemów związanych z funkcjonowaniem omawianej regulacji (zob. np. Szustakiewicz, P. (2015). Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. *Samorząd Terytorialny*, (4), 58-71; Fleszer, D. (2011). Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej. *Samorząd Terytorialny*, (1-2), 90-102; Jarzęcka-Siwik, E. (2005). Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego. *Prokuratura i Prawo*, (3); Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M. (2008). *Ustawa o dostępie do informacji publicznej: komentarz praktyczny*. LexisNexis; Aleksandrowicz, T.R. (2004). *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. LexisNexis). Niektórzy autorzy uważają, że to nie tylko brak precyzji, ale także kwestia praktyczna w postaci przeciążenia niektórych urzędów w wyniku realizacji tego typu żądań. Jest to naturalna konsekwencja faktu, że polski prawodawca przyznał tak szerokie uprawnienie (zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym).

Dodatkowe obciążanie znaczną liczbą wniosków o udzielenie informacji publicznej może się przekładać na mniejszą skuteczność wykonywania przez organy swoich podstawowych działań. Sytuację po części poprawia jedynie fakt, że wnioskodawcom przysługuje nieskrępowany dostęp wyłącznie do informacji nieprzetworzonych. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (II SAB/Kr 140/12 z dnia 2012.10.25), „Informacją prostą, a nie przetworzoną jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada, przy czym jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowania) nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielenia informacji podmiotu. Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces przekształcenia. Wymagane jest za to jej

przetworzenie. Przetworzenia informacji nie stanowi sięganie do materiałów archiwalnych”. Doświadczenia wielu organów pokazują jednak, że nawet obsługa tego typu wniosków jest pracochłonna.

Ponadto, dokonywanie wykładni pojęć nieostrych z omawianej ustawy jest obarczone znacznym ryzykiem ze względu na wprowadzony w tym akcie przepis karny (art. 23), zgodnie z którym „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udziela informacji publicznej podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Sięganie po sankcję karną w tym przypadku jest bardzo kontrowersyjne. Wydaje się, że należy ten zabieg odczytywać jako podkreślenie doniostoci prawa do informacji publicznej. Jak wskazuje E. Czarny-Drożdżejko, „Ustawodawca uznał za tak dalece społecznie szkodliwe nieudzielenie informacji, że wprowadził normę sankcjonującą. To znamienne podkreśla wagę problemu” (Elżbieta Czarny-Dorożejko, Karna ochrona prawa do informacji publicznej, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, 2005, z. 2, s. 147).

Wprowadzenie dogodnego dostępu jest nie tylko obciążeniem dla urzędów, ale może mieć istotny (choć trudny do wyliczenia) wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Sprawia też, że dla wielu profesji taki dostęp jest łatwy – do pewnego stopnia automatyczny – a więc nie będzie istniała potrzeba stosowania wyrafinowanych strategii, aby uzyskać oczekiwane informacje (więcej na ten temat m.in.: Cuillier D., Davis C.N. (2019). *The art of access: Strategies for acquiring public records*. CQ Press).

Polskie sądy nie świecą przykładem

Na potrzeby badań z zakresu ekonomicznych aspektów egzekwowania prawa własności intelektualnej prowadzonych z dr. Michałem Możdżeniem potrzebowaliśmy informacji ze wszystkich sądów okręgowych i apelacyjnych. To one bowiem są właściwe, odpowiednio, w pierwszej i drugiej instancji, w tej kategorii spraw. Skierowaliśmy więc wniosek o udzielenie informacji publicznej w trybie art. 2 ust. 1. Pismo zawierało 20 pytań, z prośbą o zaprezentowanie danych w rozbiciu na poszczególne lata w okresie 2007-2016 i sprawy

zarejestrowane w repertoriach dotyczących spraw z prawa autorskiego oraz prawa własności przemysłowej, z wyszczególnieniem spraw gospodarczych. Wniosek zawierał prośbę o przesłanie odpowiedzi pocztą tradycyjną oraz przez e-mail.

Pismo skierowane do sądów apelacyjnych miało podobną treść – dostosowaną jednak do odwoławczego charakteru prowadzonych tam postępowań. Zasadnicza część wniosku dotyczyła danych, które sądy i tak raportują corocznie do Ministerstwa Sprawiedliwości lub mogą relatywnie szybko wygenerować z systemu komputerowego (np. liczby wpływów, spraw załatwionych, uwzględnień powództwa). Część pytań – na przykład o długość trwania postępowań czy wysokość zasądzanych odszkodowań - z pewnością nie mieściła się w kategorii „informacji nieprzetworzonej”.

Mimo iż Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga wskazania interesu prawnego ani faktycznego, wniosek zawierał wzmiankę o prowadzonych badaniach naukowych, był wysłany przez uniwersytet, a ponadto do korespondencji mejlowej wskazano uczelnianą pocztę. Wszystkie sądy, do których skierowano wniosek zareagowały na otrzymane pismo. Część z nich skorzystała z przysługującego im prawa wydłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi, o czym informowały wnioskodawcę.

Analiza odpowiedzi wskazuje na duże różnice w tym, jak poszczególne sądy podchodzą do realizacji obowiązku udzielania informacji publicznej. Przedstawiane uzasadnienia – zwykle bardzo obszerne – świadczą też o rozbieżnościach w interpretacji przepisów, które nie są szczególnie skomplikowane, a zakres używanych w nich klauzul generalnych i innych pojęć nieostrych także trudno uznać za szczególnie wysoki.

Ogólny obraz nie jest jednak negatywny – 85% sądów zrealizowało swój ustawowy obowiązek. Co więcej, aż 59% odpowiedzi przekraczało ustawowe minimum – tj. przekazało także informacje przetworzone. Niewątpliwie w tych przypadkach wykonano dodatkową pracę, choć trudno oszacować jej zakres, gdyż jest on zależny od wewnętrznej organizacji pracy administracji poszczególnych sądów.

Niektóre mniejsze sądy, w których liczba spraw z zakresu własności intelektualnej była niewielka (na poziomie kilku lub kilkudziesięciu), zamiast przygotowania zestawień opisały każdą sprawę odrębnie. Zdarzały się też przypadki otrzymania zanonimizowanych wyroków wszystkich spraw z wnioskowanego zakresu. Takie podejście zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż dostarczane w ten sposób informacje w istocie przekraczają wskazany we wniosku zakres.

Jednak z punktu widzenia oceny stopnia wypełniania obowiązków przez sądy szczególnie istotna jest analiza tych przypadków, kiedy jednostki w ogóle odmawiały udzielania jakichkolwiek informacji. W omawianym badaniu cztery podmioty zareagowały w ten sposób.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie odmówił udzielenia odpowiedzi, uzasadniając to brakiem wskazania „szczególnego interesu publicznego”. Można mieć wątpliwości, czy działanie to nie jest w sprzeczności z ustawową regulacją, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2 „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Natomiast przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 - zawierający odniesienie do „szczególnej istotności dla interesu publicznego” - ma zastosowanie wyłącznie do informacji przetworzonej. Część wnioskowanych w badaniu danych pokrywała się z obszarem raportowanym przez sądy do Ministerstwa Sprawiedliwości, dlatego też trudno uznać ten zakres za informację przetworzoną (tj. taką, której organ w żądanej formie nie posiada). Podobne reakcje odnotowano w przypadku Sądu Okręgowego w Gdańsku oraz Sądu Okręgowego w Słupsku.

Szczególnie jaskrawym przypadkiem był jednak Sąd Okręgowy w Częstochowie. W odpowiedzi przekazano, że „(...) jesteśmy gotowi przygotować dla Pana informacje zawarte we wniosku. Jest to jednak możliwe po uprzednim uzyskaniu od Pana zobowiązania do pokrycia wydatków związanych z dodatkową pracą urzędników, którzy musieliby zostać przydzieleni do realizacji omawianego zadania, poza godzinami urzędowania Sądu. W związku z powyższym przesyłam zestawienie szacunkowych kosztów związanych z przygotowaniem żądanych informacji opracowane przez Dyrektora Sądu Okręgowego w Częstochowie”. Taką praktykę należy uznać za, mówiąc najdelikatniej, kontrowersyjną w kontekście przyjętego w Polsce bezpłatnego charakteru dostępu do informacji publicznej.

Pandemia uwidoczniała wielką wartość informacji

Rok 2020 miał szansę przywrócić na piedestał technokratyczne podejście do polityk publicznych. W sytuacji tak potężnego i powszechnego zagrożenia, jakim okazała się pandemia koronawirusa konieczne było schowanie uprzedzeń ideologicznych, walk politycznych (w rozumieniu *politics*, a nie *policy*) czy kultywowania administrowania sprowadzającego się do unikania problemów. Wydawało się, że w to miejsce musiała wejść polityka publiczna oparta na dowodach dostarczanych na rządowe zamówienie przez wyspecjalizowane ośrodki badawcze.

Dziś już wyraźnie widać, że praktyka okazała się zupełnie inna. Nie dość, że działania w ramach *politics* wręcz uległy wzmocnieniu, to opinia publiczna uświadomiła sobie, jak gigantyczne ograniczenia napotykają nauki społeczne. Modelowanie ekonomiczne po raz kolejny obnażyło swoją słabość. Prawo jeszcze bardziej nie nadążało za rzeczywistością. Polityki publiczne pozostały zaś uznaniowe i rozchwiane.

W wielu przypadkach ograniczeniem był brak dostępu do danych – czasem przez nikogo nie zawiniony, czasem będący rezultatem braku dostępu do informacji publicznej. Ograniczenia te dotyczą nie tylko nauk społecznych. Także naukowcy z innych dziedzin nie byli w stanie spójnie odpowiadać nawet na podstawowe pytania: „Jaki jest sens noszenia maseczek w konkretnych okolicznościach?”, „Czy zarażenie inną drogą niż kropelkowa jest możliwe?”, „Za jaki przyrost zarażeń odpowiada poluzowanie danych obostrzeń” itp.

Naturalnie, nie są to zarzuty dyskwalifikujące świat nauki - nieustające poszukiwanie prawdy, falsyfikowanie twierdzeń czy konkurowanie narracji to coś normalnego, to jego cecha. Problem w tym, że nawet przy wspomnianych ograniczeniach świat nauki mógł okazać się bardziej przydatny, gdyby tylko posiadał więcej danych. Choć trzeba mieć świadomość, że uzyskanie niektórych kategorii danych nawet przy najlepszej woli wszystkich zaangażowanych podmiotów i tak pozostawałoby niemożliwe.

Polityka informacyjna rządu pozostawiała jednak wiele do życzenia i tym samym utrudniała prowadzenie rzetelnych badań. Władza była w tym wyręczana, m.in. przez 19-letniego Michała Rogińskiego, który z grupą pasjonatów stworzył jedyną COVID-ową bazę w Polsce, która pozwalała na prowadzenie jakichkolwiek analiz. Dzięki tej bazie danych możliwe było wskazanie ewidentnych pomyłek w oficjalnych raportach Ministerstwa Zdrowia i sanepidów.

Rządzący zamiast szeroko udzielać dostępu do informacji, aby ułatwiać sobie podejmowanie decyzji poprzez wsparcie zewnętrznych zespołów analitycznych, w praktyce utrudniali podejmowanie takich działań nawet w oparciu o samodzielnie tworzone bazy. Wynikało to chociażby ze zmiany sposobów i zakresów raportowania. Wyjątkowo karygodne było jednak odmawianie udostępniania takich kluczowych informacji, jak liczba respiratorów zabezpieczonych w Agencji Rezerw Materiałowych. Jednostka ta odmówiła przekazania danych, gdyż jak przekazał na Twitterze Paweł Wachowicz: „jasność może m.in. negatywnie wpłynąć na nastroje społeczne i stosowanie się do obostrzeń lub być wykorzystana w celu napaści na Polskę” (sic!)

Dostęp do informacji publicznej ma istotne znaczenie nie tylko dla naukowców, ale także (a może nawet przede wszystkim) dla dziennikarzy. Dlatego też środowisko to zareagowało oburzeniem na próbę ograniczania tego konstytucyjnego prawa jedną z nowelizacji specustawy COVID-owej. Mowa o art. 15zss, który normował, iż w czasie epidemii bieg terminów procesowych i sądowych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Zasadniczy zakres obowiązywania tego przepisu był uzasadniony, gdyż wstrzymanie biegu wielu postępowań w warunkach epidemii było koniecznością. Problemem było jednak to, że obejmował on także takie działania władzy (jak np. udzielanie informacji publicznej), które w sytuacji nieformalnego stanu nadzwyczajnego były jeszcze bardziej istotne ze społecznego punktu widzenia niż w tzw. „spokojnych czasach”.

Efekt domina

Fatalna polityka informacyjna, na którą w dużej mierze składa się wręcz patologiczne podejście organów władzy publicznej do udzielania informacji publicznej skutkuje bardzo niskim poziomem zaufania, który jeszcze bardziej utrudnia pozyskiwanie danych kluczowych do walki z epidemią. Najlepszym przykładem jest spektakularna porażka aplikacji ProteGO Safe, której skuteczność wyłapywania zakażeń wynosi 0,05288%, na co zwróciła uwagę Sylwia Czubkowska (<https://spidersweb.pl/plus/2020/11/polska-panstwo-cyfryzacja-zkartonu-nieudolnosc-covid-pandemia>). Nie jest to efekt źle zaprojektowanego oprogramowania, ale zniszczonego zaufania obywateli do państwa. W dłuższej perspektywie skutki będą jeszcze poważniejsze, gdyż z tego samego powodu w Polsce gotowość do zaszczepienia się na koronawirusa jest jedną z najniższych na świecie.

Rozszerzając pojęcie informacji publicznej z jej ustawowego zakresu na „informowanie o tym, co władza robi”, otrzymamy jeszcze bardziej ponury obraz. Obywatele i przedsiębiorcy są regularnie zaskakiwani nowymi obostrzeniami. Sygnały płynące od najważniejszych polityków są ze sobą sprzeczne. Decyzje bywają często zmieniane. Do tego obserwujemy bardzo niebezpieczny rozdźwięk między tym, co jest komunikowane na konferencji prasowej, co znajduje się w rządowych infografikach a tym, co ostatecznie trafia do aktów prawnych.

W tym miejscu warto wspomnieć, że jednym z najważniejszych fundamentów państwa prawa jest wymóg, aby prawo było ogłaszane. Tylko wtedy można bowiem egzekwować zasadę, że „nieznajomość prawa szkodzi”. Jak jednak ma to działać, jeśli akty tak silnie ingerujące w prawa i wolności, jak niektóre rozporządzenia z restrykcjami, są ogłaszane zaledwie kilkadziesiąt minut przed rozpoczęciem ich obowiązywania?

Po co nam spokojne czasy?

Wołanie o jakość legislacji, o troskę o dostęp do informacji publicznej czy o budowanie zaufania obywateli do państwa w „spokojnych czasach” może być postrzegane jako

akademicka fanaberia. Jednak dopiero sytuacje kryzysowe uświadamiają, że niewypracowanie odpowiednich standardów prowadzi do wielkich problemów w czasach wyjątkowych.

Rok 2020 pokazał, że w wielu przypadkach nie ma miejsca na celebrowanie klasycznych procedur i prowadzenie wielomiesięcznego dialogu. W (nawet nieformalnych) stanach nadzwyczajnych rządzenie wymaga sięgnięcia po inne narzędzia. Jednak trudno usprawiedliwić rezygnację z udostępniania informacji w imię szybkości działania (i tak często niesatysfakcjonującej) i w obliczu obawy przed społeczną kontrolą.

Trzeba też pamiętać, że rozpatrywanie wniosków o dostęp do informacji publicznej rzeczywiście może być obciążające (a nawet przeciążające) dla wielu organów. Możliwe jest jednak tylko jedno wyjście, które pozwoli na uniknięcie blokowania podstawowej ich działalności i zarazem da szansę na realizację tak ważnego konstytucyjnego uprawnienia, jakim jest dostęp do informacji publicznej. Tym rozwiązaniem jest cyfryzacja administracji. Bez tego uciążliwość ręcznego przygotowywania odpowiedzi będzie nieustanną wymówką – tym wygodniejszą, że utrudniającą weryfikację jakości działań.

O tym, jak wiele jest w tym temacie do zrobienia widać na przykładzie ułomnego systemu raportowania liczby testów, zakażeń oraz zgonów spowodowanych koronawirusem. Jeśli państwo polskie przez wiele miesięcy nie potrafiło rzetelnie gromadzić i udostępniać nawet tak podstawowych informacji, to trudno się dziwić, że dopominanie się przez obywateli o bardziej szczegółową informację publiczną jest przez władzę traktowane co najmniej jako problem, a być może nawet jako wielkie zagrożenie.