

## Dostęp do informacji jako kategoria ochrony interesu jednostki a proces prywatyzacji sektora publicznego

Proces prywatyzacji sektora publicznego bezpośrednio odnosi się do ujęcia przedmiotowego administracji publicznej, a zatem dotyczy zespołu zadań podejmowanych i realizowanych na rzecz interesu ogólnego całego społeczeństwa<sup>1</sup>. Opiera się na powierzeniu wykonania zadań publicznych tzw. innym podmiotom, usytuowanym poza strukturą władzy publicznej – władzy wykonawczej. Obejmuje cały aparat administracji publicznej zarówno w ujęciu instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym<sup>2</sup>. Współcześnie przenika wszystkie poziomy „struktury administracyjnej”, jednocześnie obejmując już nie tylko zadania z zakresu użyteczności publicznej czy też administracji świadczącej, gospodarczej, ale „dotyka” też sfer działania władczego polegającego na wydawaniu prawnie wiążących decyzji administracyjnych oraz stosowaniu przymusu bezpośredniego<sup>3</sup>. Ze względu na aspekt powierzenia i wykonywania zadań publicznych jest powiązany z instytucją dostępu do informacji publicznych, która stwarza możliwości kontrolowania sposobu ich realizacji poprzez nałożenie obowiązków informacyjnych również na podmioty spoza struktury administracji publicznej.

W ujęciu teoretyczno-prawnym pojęcie prywatyzacji nie posiada jednolitej, jednorodnej postaci. Stanowi ona zbiorcze określenie odnoszące się do grup rozwiązań prawnych, urzeczywistniających generalny kierunek przemian odbywających się w struktu-

---

<sup>1</sup> Zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych jest już od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania w państwach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. (Zob. też E.S. Savas, *Prywatyzacja, Klucz do lepszego rządu*, Warszawa, 1992, s. 56).

<sup>2</sup> Z uwagi na zróżnicowanie terminologiczne oprócz pojęcia prywatyzacji zadań publicznych dla określenia zjawisk zawierających się w jej pojęciu używa się określeń zbliżonych, takich jak: „odpaństwowienie”, „odbiurokratyzowanie” lub „deregulacja”. (Zob. też T. Skoczny, *Obszary i formy redukcji i racjonalizacji zadań administracji*, OMT, 1989, s. 1 i n.).

<sup>3</sup> Przykładem powyższego zjawiska jest np. powierzanie zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego służbom ochrony osób i mienia (na podstawie ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221) czy też służbom porządkowym organizatora imprez masowych (ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504 ).

rze administracji. Prywatyzacja jest instytucją prawną, oznaczającą zjawisko wszelkiego odstępowania od uregulowania prawem publicznym na rzecz regulacji prawa prywatnego w przedmiocie zadań, form organizacyjno-prawnych i majątku administracji. Posiada trójkierunkowy charakter, tzn. może przybierać postać zmiany cech podmiotu legitymowanego w zakresie realizacji zadań lub przekształceń form w jakich zadanie ma być wykonane, bądź też zmiany stosunków, jakie łączą podmioty „działające” i obywateli, na rzecz których prowadzona jest przedmiotowa aktywność. Może być utożsamiana z kierunkiem określonego rodzaju przemian w obrębie administracji aspektu przedmiotowego (czyli czynności prywatyzacyjne) albo z drugiej strony jako ostateczny efekt determinujący nowatorski sposób realizacji władzy wykonawczej (czyli sposób administrowania). Reasumując powyższe stwierdzenie, proces prywatyzacji prowadzi do zmian sposobu wykonywania zadań przez podmioty publiczne (państwo czy samorząd terytorialny), przenosząc ciężar z bezpośredniości działania na pośredniość. Co istotne, podstawowym kryterium uznania zadania za publiczne jest okoliczność obciążenia odpowiedzialnością za ich realizację podmiotu administracji publicznej. Niemniej jednak nie ma obowiązku, aby sama realizacja odbywała się w obrębie struktur aparatu administracyjnego, czy to scentralizowanych struktur państwowych, czy zdecentralizowanej administracji samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. 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.

W demokratycznym państwie prawa dążenie do prywatyzacji oparte jest na przesłankach, które bezpośrednio wiążą się z nową wizją państwa i społeczeństwa. Przekształcenia ustrojowe, polityczne i gospodarcze kraju prowadzą do rezygnacji z omnipotencji i paternalizmu państwa. Państwo jako podmiot pierwotny przestaje być jedynym szafarzem dóbr i usług, przenosząc część prawem przewidzianych zadań na podmioty prywatne. Istotne znaczenie odgrywają w tym zakresie motywy natury pragmatycznej, ideologicznej, ekonomicznej oraz natury populistycznej<sup>5</sup>. Analizując motywy pragmatyczne w odniesieniu do procesu prywatyzacji w administracji publicznej, należy podkreślić, że jest ona następstwem przejawiania chęci, zapotrzebowania w zakresie zwiększenia racjonalności oraz efektywności ogółu działań podejmowanych w ramach sektora

---

<sup>4</sup> Zob. też S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków, 1994, s. 26 i n.

<sup>5</sup> Zob. E.S. Savas, *Prywatyzacja: Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 20.

publicznego. Związana jest z dążeniem do zapewnienia efektywnego zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich z korzyścią dla obu stron. Z jednej bowiem strony nie dopuszcza do obniżenia poziomu zadowolenia adresatów działań administracji publicznej, a z drugiej nie dopuszcza do kreacji dodatkowych kosztów rozmaitego rodzaju. Jest to ściśle powiązane z dążeniem do zapewnienia sprawnego, operatywnego i przede wszystkim skutecznego rządzenia, gdzie przy jak najmniejszym nakładzie środków dojdzie do osiągnięcia optymalnych wyników. Jak podkreślał P.F. Drucker: „(...) proces ten służy tworzeniu silnego, energicznego i bardzo aktywnego rządu, który potrafi rządzić, a nie wykonywać czy administrować”<sup>6</sup>. Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę polskiej rzeczywistości, trzeba zastanowić się nad funkcjonowaniem współczesnej administracji publicznej pionu państwowego, rządowego i samorządowego wszystkich szczebli. Pragmatyczne postrzeganie zjawisk (w tym przypadku funkcjonowania aparatu administracyjnego) pozostaje w związku z pojawianiem się kłopotów natury finansowej będących wynikiem wzrostu nakładów związanych z istnieniem i działalnością administracji publicznej, prowadząc do ogólnego niezadowolenia społecznego.

Motywy ideologiczne natomiast opierają się na przejawianiu chęci do poszerzania roli podmiotów prywatnych kosztem zawężania działalności instytucji publicznych. Granica przebiegająca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w ujęciu przedmiotowym jest zmienna w czasie. W dobie społeczeństwa obywatelskiego zwiększenie roli podmiotów publicznych może być traktowane jako niebezpieczne i stanowiące zagrożenie dla instytucji demokracji<sup>7</sup>. Może to być również rezultatem zdeterminowania decyzji podmiotów rządzących (administracji państwowej, rządowej, samorządowej) kwestiami politycznymi, które bez wątpienia wiążą się z mniejszym poczuciem bezpieczeństwa i zaufania obywatelskiego. Ideologiczne podejście w procesie prywatyzacji jest równoznaczne z aspiracjami ograniczenia roli podmiotów publicznych i politycznego podejmowania rozstrzygnięć o sprawach bezpośrednio lub pośrednio dotyczących obywateli<sup>8</sup>.

Sfera gospodarcza odgrywa również rolę jako czynnik motywacyjny procesu prywatyzacji. Sprowadza się on bezpośrednio do oszacowania kosztów funkcjonowania systemu administracji publicznej w ujęciu całościowym. Sektor publiczny jest kosztow-

---

<sup>6</sup> Zob. P.F. Drucker, *The Age of Discontinuity*, Transaction Publishing, New Jersey 1992, s. 15.

<sup>7</sup> Przykładowo im większa część dochodów jest przejmowana przez państwo, tym częściej rozstrzygnięcia w sposobie ich wydatkowania mogą różnić się od indywidualnych preferencji członków społeczeństwa.

<sup>8</sup> Pogląd taki wyrażał m.in. M. Friedman, stwierdzając, że „efektem nadmiernej ingerencji państwa jest labirynt ograniczeń i restrykcji. Sprawia on, iż wszystkim powodzi się gorzej niż mogłoby się wieść, gdyby owe ograniczenia i restrykcje zlikwidować”. (Zob. M.R. Friedman, *Wolny wybór*, Aspekt, Sosnowiec 2006, s. 56 i n.).

ny, a sporą część jego wydatków stanowią płace zatrudnionych urzędników oraz realizacja sztywnych, biurokratycznych procedur administracyjnych. Ponadto jeśli część wykonywanych przez podmioty publiczne działań nie została zastrzeżona do ich wyłącznej realizacji<sup>9</sup>, dlaczego nie powierzyć tego rodzaju działań podmiotom prywatnym.

Z kolei motyw populistyczny prywatyzacji pozostaje w ścisłym związku z możliwością samodecydowania o własnym losie przez obywateli, co może być efektem „decentralizacji” zadań publicznych na rzecz sektora prywatnego. Uzasadnieniem powyższego założenia jest przekonanie, że wskutek prywatyzacji społeczeństwo będzie miało zapewnione możliwości ustalania celów i priorytetów wydatkowania środków na cele publiczne. Tego rodzaju postawa obywateli jest wynikiem niechęci przejawianej wobec wszelkiej władzy oraz „jej wielkiego biznesu”.

Współcześnie proces prywatyzacji jest zjawiskiem nabierającym powszechności, chociaż jego granice nie są prawnie wyznaczone, niemniej jednak (co zostało powyżej wspomniane) można je wyprowadzić z przesłanek o charakterze ekonomicznym, politycznym, społecznym oraz prawnym. Pewne bowiem działania z uwagi na swój wymiar społeczny, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny czy też z uwagi na ogólne dobro kraju zostały wyłączone z zakresu przedmiotowego procesu prywatyzacji<sup>10</sup>. W rozwijającym się procesie prywatyzacji ważne jest, aby nie doszło do przekroczenia barier, w ramach których pewne działania zostały zarezerwowane wyłącznie dla organów administracji publicznej i aby sprywatyzowane działania nie prowadziły do pogorszenia sytuacji materialno-prawnej jednostek. Jest to istotne tym bardziej, że wykonywanie zadań publicznych bez względu na ich „podmiotowe przyznanie” wiąże się z realizacją konstytucyjnych uprawnień podmiotowych.

A zatem z jednej strony przesłanki wskazujące na korzyści procesu prywatyzacji, motywy wskazujące na potrzebę jej istnienia dla usprawnienia funkcjonowania aparatu administracyjnego, z uwagi na podstawowy cel zmierzający do odciążenia budżetu, zwiększenia efektywności m.in. poprzez wzrost konkurencyjności usług, wykorzystywanie nowych metod zarządzania sprawami publicznymi. Z drugiej zaś strony obawa przed nieprawidłowością realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne oraz przed niepożądanym przekraczaniem jej granic kosztem poziomu zaspokojenia potrzeb jednostki. Czynnikiem mającym na celu zniwelowanie poczucia niepewności, obawy i zapewniającym przejrzystość realizacji zadań przez podmioty usytuowane poza strukturą organów władzy publicznej jest zagwarantowane konstytucyjnie jednostce – prawo

---

<sup>9</sup> Chodzi w tym wypadku o takie dziedziny, jak: zarządzanie nieruchomościami, przetwarzanie danych, utrzymanie czystości, konserwacja ulic itp.

<sup>10</sup> Do dziedzin tego rodzaju należy zaliczyć: ewidencję ludności, zagadnienie obywatelstwa, obronę narodową, zarządzanie dobrami kultury narodowej.

do informacji. Zgodnie z art. 61 ust. 1: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności (...) innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej (...)”<sup>11</sup>. Z kolei na gruncie ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej: „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (...)”<sup>12</sup>. W świetle powyższego instytucja dostępu do informacji o działalności tzw. innych podmiotów realizujących zadania publiczne jest niewątpliwie powiązana z procesem prywatyzacji w tym aspekcie, że prowadzi ona do uzyskania wiedzy o stanie realizacji określonego zadania publicznego przez podmioty spoza kręgu władzy publicznej, czyli podmioty prywatne.

Sama wiedza o państwie, o sprawach publicznych, o podmiotach administrujących i innych podejmujących działania na rzecz obywateli ma znaczenie praktyczne, stanowi podstawową przesłankę poczucia bezpieczeństwa obywatelskiego i ochrony interesów jednostek. Wprawdzie nikogo nie można zmusić do sięgnięcia po informację, do wykorzystania jej, niemniej jednak dostęp do niej można uczynić mniej lub bardziej otwartym. W czasach współczesnych „dostępność informacji” nie jest już w żaden sposób kwestionowana, pojawiają się natomiast dyskusje co do rzeczywistych warunków jej udostępniania przez podmioty publiczne, a nawet przez podmioty prywatne realizujące zadania publiczne. Uzasadnienie powszechnego dostępu do informacji nie budzi żadnych wątpliwości i jest bezwzględnie powiązane z faktem aktywności obywateli na płaszczyźnie życia publicznego w państwie o ustroju demokratycznym. Udział obywateli w procesach demokratycznych nie może kończyć się na akcie wyborczym<sup>13</sup>. Państwo i działające w jego imieniu organy muszą zaspokajać zbiorowe i indywidualne potrzeby obywatelskie, a zatem są zobligowane do działania nie tylko na ich rzecz, ale również za ich akceptacją, dla której urzeczywistnienia koniecznym staje się dostępność do informacji<sup>14</sup>. Jak podaje G Sartori: „cały gmach demokracji opiera się w ostatecznym rozrachunku na względnej uczciwości, bezstronności lub poprawności informacji dostarczanej ludziom”<sup>15</sup>. W świetle tego stwierdzenia obywatel dopiero wówczas może podejmować działania zgodne z jego aspiracjami lub też mające ochronić jego interesy,

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

<sup>12</sup> Dz. U. z 8.10.2001 r. Nr 112, poz. 1198.

<sup>13</sup> Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>14</sup> Jak podaje J. Naisbitt: „Główną zasadą demokracji uczestniczącej jest udział ludzi w procesie podejmowania decyzji, które mają wpływ na ich życie” (J. Naisbitt, *Megatrendy*, Warszawa, 1997, s. 197).

<sup>15</sup> Zob. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa, 1998, s. 135.

jeśli zna zasadnicze okoliczności, na płaszczyźnie których ma być podejmowany akt działania lub też zaniechania. Powyższy stan rzeczy wymaga zapewnienia mu odpowiedniego dostępu do źródeł informacji.

Dostępność do informacji, którą można interpretować na płaszczyźnie jawności, stanowi kategorię z pogranicza dwóch epok. Z jednej strony jest zjawiskiem historycznym, albowiem swoimi korzeniami z punktu widzenia ideologicznego sięga XVIII w. Niemniej jednak jako instytucja prawna ukształtowała się dopiero w czasach współczesnych i podlega dalszemu rozwojowi wraz z perspektywą na przyszłość. Dostęp do informacji publicznej bez względu na swoje formy, narzędzia realizacji czy też płaszczyznę występowania jest składnikiem nowoczesnego myślenia, nowej terminologii i wreszcie nowej generacji społeczeństwa. Można pokusić się o stwierdzenie, że jest wartością tzw. nowej ery – ery uświadomienia społecznego i informatyzacji w różnorodnych sferach życia obywatelskiego, gdzie zachodzi proces odważnego formułowania pytań, wnikliwego szukania odpowiedzi w oparciu o nowe reguły powszechnego obowiązywania. I tak w „nowej erze” tajemnica i poufność, jako zasady powszechnie obowiązujące na przestrzeni lat, uznawane za mądrość i bezwzględną konieczność, utraciły swoje znaczenie, swoją słuszność i uzasadnienie. Z punktu widzenia potrzeb i poczucia bezpieczeństwa współczesnej jednostki stały się nieuczciwe i niepożądane. Bezwzględnie bowiem jednostka, aby miała świadomość zapewnienia ochrony jej interesów, musi mieć pewność (przy zachowaniu gwarancji nienaruszalności uprawnień i wolności innych jednostek) dostępu do wszystkich informacji, które mogą w sposób bezpośredni lub pośredni wywierać wpływ na jej status jako osoby oraz obywatela. Jest to również istotne z punktu widzenia rozszerzającej się działalności podmiotów prywatnych w rozmaitych dziedzinach, także w dziedzinach o charakterze publicznym. Państwo musi wykreować stosowne instrumenty, przy pomocy których jednostka będzie mogła w różnych dziedzinach w sposób niekwestionowany realizować swoje prawo dostępu do informacji. Wówczas można mówić o dostępie do informacji jako kategorii ochrony interesu prawnego jednostki w ujęciu ogólnym, wielokierunkowym oraz stosowanym w odniesieniu do aktywności podmiotów różnej kategorii. Ustawowe zagwarantowanie środków sankcjonujących realizację zasady jawności i dostępu otwiera nowe możliwości ochrony przez samą jednostkę, która w pełni uświadomiona ma możliwość skorzystania z przyśługujących jej uprawnień i wolności.

Współcześnie w wielu państwach istnieją obszary prawodawstwa oraz życia publicznego, gdzie, mimo iż często posiada to charakter propagandowo-deklaratoryjny, dominuje zasada jawności. Niemniej jednak nie należy postrzegać tej dominacji w kategoriach absolutnych. Nieustannie bowiem z jednej strony występujący relatywizm i współistnienie oraz z drugiej strony niedostateczne zdefiniowanie dopuszczalnych in-



strumentów jej realizacji ogranicza możliwość zapewnienia faktycznego dostępu do informacji publicznej.

Zjawisko dostępu do informacji nie pojawiło się zniemacka, choć w sposób gwałtowny wtargnęło do percepcji człowieka, do języka politycznego oraz języka codziennego użytku. Co istotne, rozpowszechnienie powyższej kategorii jako obowiązującej reguły życia publicznego w znacznej części Europy odbywało się w sposób propagandowy, tj. bez jasnego zdefiniowania istoty i wyodrębnienia środków realizacji<sup>16</sup>.

Doszukując się przyczyn rozwoju tendencji zmierzającej w kierunku udostępnienia informacji jednostkom, należy zwrócić uwagę na poszczególne fazy kształtowania się stosunków społecznych, gdzie w pewnym momencie skłonność jednostki do informacji, łatwość ich zdobycia stały się jednymi z głównych aspiracji człowieka. Były one bez wątpienia powiązane z potrzebami poznawania, a rozwój cywilizacyjny potęgował je jeszcze. Równie istotną skłonnością człowieka (obok czerpania informacji i porozumiewania się) jest zdolność do ujmowania zdobytych doświadczeń w pewną całość stanowiącą ogół posiadanej wiedzy. Daje ona jednostce z jednej strony poczucie własnej wartości oraz z drugiej – świadomość pewnych zjawisk jako rzeczywistych, posiadających pewną charakterystykę. Jest to istotne dla każdego bytu, szczególnie zważywszy, że człowiek istnieje w swoim świecie, odwołując się do tego, jaką wiedzę o tym świecie posiada. Zatem granice jego wiedzy (ukształtowanej pod wpływem zdobytych informacji o danym stanie rzeczy) w ujęciu praktycznym stanowią granice jego rzeczywistości<sup>17</sup>, a w ujęciu prawnym granice ochrony interesu prawnego. Chęć zdobywania informacji, gromadzenia i utrwalania informacji odgrywa istotne znaczenie egzystencjalne zarówno w ujęciu praktycznym, jak i prawnym. Powyższe twierdzenie posiada rację bytu na każdym etapie rozwoju jednostki i całego społeczeństwa. Przybiera charakter wartości o znaczeniu uniwersalnym. Zmienia się natomiast zakres „pożądanych” przez jednostkę informacji, wzrasta ich różnorodność oraz możliwości i drogi przepływu, metody dostępu i przede wszystkim znaczenie informacji w życiu „prostego”, zajętego własnymi sprawami człowieka. Ponadto z racji zmian zachodzących w otoczeniu czasowo-przestrzennym, które odnoszą się do sposobów i kręgu podmiotów działających na rzecz interesu publicznego, zmienia się również kierunek nastawienia jednostki na czerpanie informacji. Ta potrzeba zdobywania informacji, potrzeba poznawania i komunikowania się powoduje rozwój samego człowieka, jak i otaczającego go porządku społecznego. Współcześnie, gdy mówimy o dostępie do informacji publicznej, już nie uznajemy tylko obszaru władzy państwowej, administracji publicznej oraz polityki jako wyłącznego na-

---

<sup>16</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków, 1999, s. 20.

<sup>17</sup> P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa, 1983, s. 8.

turalnego środowiska, do którego powyższa kategoria się odnosi, ale dążymy do sięgnięcia dalej, tj. w obszary sektora prywatnego, szczególnie, gdy ich działalność dotyka nas bez względu na konkretność ich zachowań. Niemniej jednak, zanim samej informacji jak i instytucji dostępu do „wiedzy” przypisano wartość pozytywną z punktu widzenia społecznego, przez wieki urastała do rangi dobra elitarnego. Co oznaczało, że to nie podmioty władzy informowały o całokształcie swojego funkcjonowania dla zdobycia zaufania i poparcia społecznego. Wręcz odwrotnie, to one same zabiegały o znajomość aktualnego stanu rzeczy wszelkimi dostępnymi metodami. Stąd też uzasadnione jest twierdzenie: „że ten, kto ma władzę, ten posiada informację i odwrotnie, ten, kto posiada informację, ma władzę”. Można je odnieść do współczesności, albowiem fakt uświadomienia – posiadania informacji – daje siłę do walki o swoje prawa i wolności z jednej strony i siłę do obrony z drugiej, a tym samym do zapewnienia ochrony szeroko rozumianego interesu prawnego.

Ostatnie lata ujawniły ilościowe zwiększenie i ulepszenie jakościowe tzw. infosfery, czyli płaszczyzny powiązanej z udostępnianiem informacji. Nowego znaczenia nabrała informacja określana mianem ogólnej, czyli informacja publiczna, urzędowa, administracyjna, społeczna. Choć w dalszym ciągu kontrowersyjne pozostały zagadnienia uregulowania i praktycznego wdrożenia prawa do informacji i instrumentów jej dostępu. W miarę rozwoju życia człowieka i otaczającego go świata informacja przestała być tzw. dobrem dla elit, w wielu przypadkach pasywnym. Udostępnienie informacji stało się wartością społecznie pozytywną<sup>18</sup>.

Ponadto należy wskazać, że zarówno dostęp do informacji, jak i wiążąca się z nim ochrona interesów jednostek na skutek rewolucji informatycznej uległa rozwojowi. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że to ona sprzyja demokracji, gdyż czyni dostęp łatwiejszym i powszechniejszym choćby poprzez niwelowanie różnic zachodzących pomiędzy różnymi grupami społecznymi<sup>19</sup>. Jeszcze jakiś czas temu zainteresowany informacją był skazany na pakiety, jakie zostały mu przygotowane czy

---

<sup>18</sup> Z kolei uprzednio funkcjonująca i urastająca do rangi zasady „tajemnica” przeobraziła się w instytucję antyspołeczną, choć w niepełnym tego słowa znaczeniu. Należy bowiem wypośrodkować zarówno dostęp do informacji publicznej, jak i „zasadę” tajemnicy – tak, aby ochrona interesu prawnego jednej jednostki nie naruszała interesów innych podmiotów. Chodzi bowiem o wypracowanie stosownych proporcji między powyższymi wartościami, aby ich współistnienie gwarantowało poczucie bezpieczeństwa obywatelom. Zmiany w zakresie dostępu do informacji przebiegają w obliczu haseł propagandowych: dostępność przeciw nietransparentności, dialog przeciw milczeniu.

<sup>19</sup> Należy jednak uznać, że powyższe stwierdzenie nie posiada znaczenia absolutnego, albowiem sama rewolucja informatyczna nie jest w stanie znieść wszelakich dysproporcji społecznych. Fakt istnienia technicznych „możliwości” dostępu do informacji nie jest równoznaczny z rzeczywistym i jednakowym ich posiadaniem przez wszystkich obywateli. Doniosłą rolę odgrywają w tym wypadku inne czynniki, choćby kwestie materialne, które w pewnym sensie determinują możliwości dostępu do „nowinek” technologicznych.



zaoferowane, dziś natomiast, w obliczu interaktywności, sami odbiorcy informacji tworzą dla siebie pakiety, które są im potrzebne, którymi są zainteresowani dla ochrony swoich interesów. Znaczenie rewolucji informatycznej dla dostępności informacji, a tym samym dla demokracji i otwartości jest oczywiste<sup>20</sup>. Niemniej jednak należy pamiętać, że otwartość i powszechność dostępu do informacji, obok korzyści, jakie to niesie ze sobą z punktu widzenia ochrony jednostek, pociąga za sobą też wiele komplikacji i budzi wiele pytań, których rozwiązanie staje się wyzwaniem współczesnych czasów. Po pierwsze, czy istniejący dostęp do informacji ma charakter faktyczny i czy zaoferowane przez ustawodawcę środki realizacji prawa do informacji są na tyle transparentne, aby rzeczywiste wykorzystanie ich nie posiadało wyłącznie charakteru iluzorycznego. Należy podkreślić, że realizacja postulatu dostępu do informacji musi być rozpatrywana w oparciu o płaszczyzny, gdzie istotne znaczenie odgrywa jasność uregulowań w kwestii dostępu oraz uświadomienie społeczeństwa jako całości i poszczególnych jego członków co do posiadanych potrzeb informacyjnych i dopuszczalnych metod i środków ich uzyskania. Społeczeństwo musi posiadać świadomość tego, co pozostaje w jego gestii dla osobistej ochrony oraz umiejętność wykorzystania możliwości i środków prawnie dopuszczalnych, tak aby z łatwością dotrzeć do poszukiwanej informacji. Wreszcie umiejętność właściwego zrozumienia informacji i ich racjonalnego wykorzystania odgrywają znaczącą rolę dla należytej realizacji tzw. prawa do informacji. Wzmocnieniem powyższego ma być przejrzystość stosownych regulacji w tym przedmiocie<sup>21</sup>.

Dostęp do informacji 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. Powyższa kwestia nie jest prosta, albowiem dostęp do informacji w dzisiejszych czasach nie budzi już żadnych wątpliwości, zarówno w zakresie swojego formalnego istnienia, jak i zasadności „bytu”. Należy do katalogu praw obywatelskich i politycznych. Podstawowym zadaniem jest jednak ustalenie, jak powinny wyglądać regulacje prawne wskazujące na dopuszczalne środki, które zagwarantowałyby realizację tego prawa w odniesieniu do różnych dziedzin życia obywatelskiego – tak, aby rzutowało to na aktywizację społeczeństwa obywatelskiego i rozwój demokracji.

Analizując regulacje poświęcone instytucji dostępu do informacji, należy zwrócić uwagę na podmioty wyłączone wprawdzie z zakresu tzw. władzy publicznej, niemniej

---

<sup>20</sup> J. Naisbitt, *op. cit.*, s. 47.

<sup>21</sup> Warto również podkreślić, że w wyniku rozwoju społeczeństwa informacyjnego naturalną konsekwencją stał się zamęt informacyjny. Nieustający nadmiar informacji pociąga za sobą konieczność posiadania wiedzy i umiejętności wyszukiwania tych, które w danej sytuacji są ważne i użyteczne.

jednak objęte zobowiązaniem informacyjnym z racji spełniania warunku odnoszącego się do realizacji zadań publicznych. Ostatnia część regulacji Konstytucji RP (zdanie drugie art. 61 ust. 1) oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. odnosi się do najbardziej pojemnej i jednocześnie niejednorodnej oraz niejednoznacznej znaczeniowo grupy, tj. „do innych osób i innych jednostek organizacyjnych”, lub określając inaczej, „podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne”, które wyczerpując znamiona działalności o charakterze publicznym, zostały objęte obowiązkiem udostępniania informacji publicznej. Tego rodzaju podmioty przejmujące zadania należące do państwa lub samorządu terytorialnego nie są elementami składowymi aparatu władzy, niemniej jednak poprzez fakt „działalności społecznie użytecznej” w szerokim zakresie uczestniczą w życiu publicznym. Dochodzi więc w tym wypadku do zderzenia dwóch kategorii, tj. prywatności (bo podmioty prywatne) i generalności publicznej (bo działania publiczne podejmowane w interesie ogółu obywateli). Używanie w tym miejscu określenia „prywatne” w pewnym stopniu odbiega od dosłownych skojarzeń, jakie się z tym pojęciem wiąże. Analizując sam proces przekazania, można upatrywać pewnego rodzaju „uspołecznienia zadań publicznych”, gdzie nie tyle chodzi o zmiany w zakresie sposobów ich realizacji, ale przeniesienie ciężaru ich wykonania na podmioty sektora prywatnego. Ponadto, jak wykazuje analiza istniejących rozwiązań występujących na gruncie polskiego porządku prawnego, te same zadania publiczne mogą być przekazywane na rzecz szerokiego i zróżnicowanego kręgu adresatów, co implikuje automatyczne poszerzenie zakresu podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji publicznych.

Co istotne, zarówno ustrojodawca w art. 61 ust. 1, jak i ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie dokonują właściwej charakterystyki samych podmiotów. Nie wskazują ich pochodzenia. Niemniej jednak wyłączenie poza grupę organów władzy *sensu stricto* rodzi postrzeganie omawianych podmiotów jako przynależących do sektora publicznego. W swojej charakterystyce zwracają jedynie uwagę na znamiona działań owych podmiotów, wypełniających przesłanki działalności publicznej<sup>22</sup>. Nie generują konkretnego wskazania „tworu prawnego”, znajdującego się pod określeniem „osób i innych jednostek organizacyjnych”. Posłużenie się pojęciem „osoby” kreuje możliwość obarczenia zobowiązaniem w zakresie udostępniania informacji zarówno osób prawnych, jak i osób fizycznych. Z uwagi na brak wyraźnego wykluczenia osoby fizycznej z omawianego zapisu, z jednoczesną niejasno zakreśloną konstrukcją pojęcia, dopuszczalna jest interpretacja przemawiająca za jej kwalifikowaniem.

---

<sup>22</sup> Ustrojodawca nie sugeruje, w jakim stopniu realizacja zadań publicznych czy gospodarowanie mieniem publicznym ma wypełniać zakres działalności owych podmiotów.

Co istotne, literatura w pierwszej kolejności dąży do uwypuklenia zorganizowanych struktur organizacyjnych – osób prawnych czy też podmiotów nieposiadających osobowości prawnej jako tych, które z racji realizacji zadań publicznych zostały obarczone obowiązkami informacyjnymi. Tworzą one szeroki katalog podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne. W świetle doktryny prawa administracyjnego są nimi przede wszystkim organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe. Niemniej jednak w całokształcie postrzegania realizacji działań o charakterze publicznym w państwie można odnaleźć przykłady działalności na rzecz ochrony interesu publicznego realizowanej przez osoby fizyczne (np. lekarz prowadzący niepubliczny zakład opieki zdrowotnej oraz indywidualną praktykę lekarską). Ujmując powyższą kwestię nieco inaczej, można pokusić się o stwierdzenie, że państwo wyręcza się swoimi obywatelami w odniesieniu do wykonywania pewnego rodzaju zadań. Takie rozwiązanie jest podparte względami natury ekonomicznej, gdzie wobec zamierzeń obniżenia kosztów bądź uproszczenia procesu administrowania dochodzi do rozłożenia ciężaru realizacji zadań pomiędzy państwo i podmioty prywatne, a w tym przypadku obywatele. Dochodzi wówczas do sytuacji, w której podmiot zainteresowany uzyskaniem informacji publicznej w konkretnej sprawie, a będący osobą fizyczną, jest uprawniony do wystąpienia z żądaniem do innej osoby fizycznej, w której gestii leży działanie o charakterze publicznym. A zatem pierwotna forma korelacji: państwo–obywatel ulega zmianie na skutek procesu prywatyzacji zadań publicznych na korelację: obywatel–obywatel. Należy jednak w tym wypadku dokonać wykluczenia działań wyczerpujących znamiona publicznych, które wprawdzie są realizowane przez osoby fizyczne, ale posiadają charakter obowiązków obywateli, a nie samego państwa czy samorządu terytorialnego. Nakładanie tego rodzaju obowiązków w żadnym razie nie można zaliczyć do procesu prywatyzacji zadań publicznych. Przykładów tego rodzaju obowiązków można odnaleźć wiele i są one zróżnicowane. Do charakterystycznych należą: obowiązek ochrony kraju, obowiązek płacenia podatków itp. Działania tego rodzaju z pewnością są prowadzone w interesie publicznym, w interesie ogólnym całego społeczeństwa, ale ze względu na pierwotną, nie wtórną przynależność do obywateli nie są zadaniami publicznymi, choć mogą pozostawać z nimi w związku<sup>23</sup>. Konstatując, nie są objęte zakresem zobowiązania informacyjnego<sup>24</sup>.

Co zostało już poniekąd wspomniane, obowiązujące regulacje prawne w przedmiocie dostępu do informacji w odniesieniu do tzw. innych osób i jednostek organizacyj-

---

<sup>23</sup> Przykładowo wykonanie obowiązku szkolnego przez obywatela jest związane z prowadzeniem szkół i kwestią zorganizowania sieci szkolnej, co bezwzględnie stanowi zadanie administracji publicznej (zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 41).

<sup>24</sup> Ta sama sytuacja odnosi się do dyspozycji składnikami majątku publicznego przez osobę fizyczną.

nych wprowadzają warunkowość istnienia obowiązku udostępniania informacji publicznych. Chodzi w tym wypadku o aspekt przedmiotowy, czyli kwestię realizacji zadań publicznych, których spełnienie implikuje obowiązki informacyjne po stronie podmiotów prywatnych. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że w tym przypadku realizacja zadania publicznego urasta do rangi jednego z instrumentów, który uruchamia proces wykonania obowiązku informacyjnego po stronie podmiotów prywatnych. A z kolei z drugiej strony, gdyby nie było mowy o wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty prywatne, trudno byłoby doszukać się istnienia związku pomiędzy procesem prywatyzacji a instytucją dostępu do informacji.

Na płaszczyźnie prawa administracyjnego konstrukcja zadania realizowanego na rzecz społeczeństwa zarówno w ujęciu całościowym, jak i pojedynczych jego członków występuje w rozmaitych konfiguracjach. Do najczęściej spotykanych określeń w tym przedmiocie należą: zadania publiczne, zadania władzy publicznej, zadania z zakresu administracji publicznej, zadania użyteczności publicznej itp. Niemniej jednak, bez względu na konkretność, ścisłość określenia, jego zawartość merytoryczna sprowadza się do tego samego, a mianowicie do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywatelskich. Co istotne, pomimo powszechnego przypisywania realizacji „zadań na rzecz obywateli” strukturalnie administracji publicznej, przy założeniu, że administracja publiczna jest włączona w strukturę władzy wykonawczej, powołana dla realizacji norm prawa administracyjnego regulujących zadania realizowane ze względu na potrzeby obywatelskie, to jednak zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w drodze zadań publicznych nie ogranicza się tylko i wyłącznie do podmiotów aparatu administracyjnego *sensu stricto*. Coraz powszechniejsze staje się powierzenie ich wykonywania innym podmiotom. Procesy prywatyzacyjne zadań publicznych nie są celem samym w sobie. Mają służyć z korzyścią dla obywateli i z tego też względu opatrzone są instrumentami mającymi gwarantować bezpieczeństwo i ochronę przed nadużyciami. Jednym z nich jest instytucja dostępu do informacji publicznych.

Ustrojodawca w regulacjach poświęconych tematyce dostępu do informacji publicznej – dla sprecyzowania, w jakim przypadku „inne osoby i jednostki organizacyjne” są obciążone obowiązkiem informacyjnym – posłużył się pojęciem „zadania władzy publicznej”. Z kolei ustawodawca w ustawie poświęconej zagadnieniu dostępu do informacji posługuje się określeniem „zadania publicznego”. Wbrew pozornej tożsamości znaczenia obu pojęć, będącej wynikiem potocznego odnoszenia się do obu kategorii, należy uwidocznić ich rozbieżność normatywną. Zarówno bowiem na płaszczyźnie gramatycznej interpretacji, jak i konkretnej zawartości merytorycznej „zadanie władzy publicznej” nie jest tożsame z „zadaniem publicznym”, mimo iż celowość ich istnienia jest zbieżna. W obu bowiem przypadkach chodzi o dobro ogółu. Przyjęte w ustawie „zadanie publicz-

ne” pomija element podmiotowy, wykazując tym samym szerszy zakres treściowy i jednocześnie podmiotowy. Co ważne, może przejawiać te same cechy, co czynności mieszczące się w ramach „zadania władzy publicznej”, takie jak: generalność, powszechność wyrazu, użyteczność na rzecz ogółu społeczeństwa, celowość nakierowana przez regulacje konstytucyjne i ustawowe<sup>25</sup>. Doszukując się przyczyn użytego w ustawie zasadniczej określenia, należy sięgnąć do zdania pierwszego regulacji art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie dochodzi do oczywistego powiązania owego zadania z organem władzy publicznej. Jest ono traktowane jako niepodważalna zasada, natomiast jego użycie w charakterze warunku w odniesieniu do podmiotów pozostających poza katalogiem „organów władzy publicznej” ma na celu podkreślenie odstępstwa, jakie zostało zawarte w odniesieniu do „innych osób i jednostek organizacyjnych” – jako wyjątkowo obciążonych obowiązkiem informacyjnym. W świetle powyższego bezzasadnym okazuje się przyjęcie na gruncie ustawodawstwa zwykłego innego pojęcia aniżeli „zadanie władzy publicznej”, które poprzez brak elementu „uosobienia” tworzy mętny obraz jego realizacji z jednej strony i umniejszenie jego znaczenia z drugiej. Konstrukcja „zadania władzy publicznej” wskazująca na podmiot, w którego gestii pozostaje jego wykonanie, determinuje poczucie siły organów władzy publicznej, u podstaw których kreacji leży potrzeba zaspokajania interesów obywatelskich, których realizacja została przewidziana prawem<sup>26</sup>.

Niemniej jednak z punktu widzenia teoretycznej analizy zadań realizowanych przez państwo i inne podmioty na rzecz ogółu obywateli należy wskazać, że zarówno w nauce administracji, jak i w ustrojowym prawie administracyjnym operuje się konstrukcją „zadania publicznego”, którego wykonanie w pierwszej kolejności leży w gestii państwa i samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługuje pogląd J. Blicharz, która podkreśla funkcję zadania publicznego<sup>27</sup>, wysuwając następującą tezę: „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych,

---

<sup>25</sup> Na uwagę zasługuje również adekwatne do powyższego stanowisko P. Sarneckiego, który wskazuje, że „(...) zadania publiczne to zadania należące w myśl przepisów konstytucyjnych do państwa, ale państwa niejako *sensu largo*, przez co należy rozumieć również zadania samorządu terytorialnego, będącego przeciwieństwem – jak można by to określić – samorządem państwa polskiego”. (Zob. P. Sarnecki, *Glosa do uchwały NSA z 11.04.2005*, I OPS 1/05, Prz. Sejm, nr 5, s. 202).

<sup>26</sup> A zatem podejmowane na rzecz społeczeństwa i jego jednostek określonego rodzaju zadania polegające na świadczeniu usług, przykładowo w zakresie przewozu czy ochrony osób i mienia, w szerokim zakresie bez wątpienia stanowią zadania publiczne mające na celu zaspokojenie potrzeb obywatelskich, niemniej jednak o tym, czy pozostają w związku z funkcjonalnym „zadaniem władzy publicznej”, przesądza istnienie powierzenia w drodze ustawy czy też stosownego porozumienia zawartego w jej oparciu. (Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwzrostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa, 2008, s. 83).

<sup>27</sup> Co istotne, czyni to, podążając za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 27.09.1994 r., (W.10/10/93), OTK 1993, cz. 2, poz. 96.

czy zorganizowanego w państwie całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych<sup>28</sup>. Dalej autorka pisze: „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>29</sup>. Analizując powyższy zapis, można przyjąć, iż wykonywanie zadań publicznych ściśle wiąże się z ochroną interesu publicznego, bez względu na podmiot dokonujący ich realizacji. Z kolei poprzez powiązanie z konstrukcją obowiązku informacyjnego rozciągającego się na wszystkie podmioty działające w tej płaszczyźnie, również na podmioty sektora prywatnego, można dopatrzeć się istnienia gwarancji ochrony interesu prawnego obywateli.

Odnosząc uprzednio wskazane stanowisko do płaszczyzny zobowiązania „innych osób i jednostek organizacyjnych” w przedmiocie dostępu do informacji publicznych, należy wskazać, że wykonywanie „zadania władzy publicznej” również ma na celu realizację dobra wspólnego niezależnie od rodzaju podmiotu, na skutek którego działalności do tego dochodzi. Niemniej jednak sam aspekt przedmiotowy sprowadzający się do dobra ogólnego jako celu nadrzędnego nie posiada w tym wypadku wyłącznego znaczenia, albowiem dla funkcjonalnego włączenia tzw. innego podmiotu do grona podmiotów realizujących zadania władzy publicznej konieczne jest istnienie wyraźnej podstawy zarwanej bądź to w regulacjach ustawowych, bądź w aktach niższego rzędu wydanych na podstawie ustawy<sup>30</sup>. W oparciu o przedstawione założenie mogą pokusić się o stwierdzenie, że nawet jeśli określonego rodzaju zadanie przejawia cechy zadania publicznego (bez względu na jego konkretne określenie), nie może być traktowane jednoznacznie z „zadaniem władzy publicznej”, jeżeli podstawa i zakres podejmowanego działania ma charakter ograniczający się do „sfery danego podmiotu<sup>31</sup>. Natomiast jeżeli działalność obejmująca wykonywanie zadania publicznego opiera się na współuczestnictwie lub wtórnym powierzeniu realizacji, wówczas mowa jest o przekroczeniu tzw. sfery własnej. W efekcie działalność podmiotu staje się pochodną działalności organów władzy

---

<sup>28</sup> Zob. J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadanie publiczne”*, PPIA, t. LXXXI, Wrocław, 2005, s. 62.

<sup>29</sup> Jak wyżej, s. 66.

<sup>30</sup> Zob. Uchwała NSA z 11.04.2005 r. (I OPS 1/05).

<sup>31</sup> Tak jak w przypadku spółdzielni mieszkaniowych realizujących zadanie w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale z uwagi na ograniczanie się do członków tej spółdzielni i ich rodzin, czyli wyznaczonej liczby osób przy jednoczesnym samodecydowaniu o zakresie działania, czasie istnienia, likwidacji czy też przekształceniu, a zatem w tym wypadku nie można mówić o powszechności działania.



publicznej, a zadanie, tak, jak podaje ustrojodawca, nabiera charakteru zadania władzy publicznej<sup>32</sup>.

Zarówno dostęp do informacji publicznej, jak i prywatyzacja zadań publicznych są zagadnieniami interdyscyplinarnymi, będącymi przedmiotem zainteresowania rozmaitych dziedzin. To instytucje nakierowane na niesienie korzyści dla obywateli zarówno w ujęciu całościowym, tj. dla całego społeczeństwa, jak i dla każdego z osobna. Prywatyzacja zadań publicznych jest ściśle powiązana z ideą ograniczania aktywności państwa w różnego rodzaju dziedzinach, co implikuje przechylenie szali wykonywania szeregu zadań publicznych na rzecz podmiotów sektora prywatnego. Pomimo rozbieżności występujących pomiędzy tymi podmiotami a podmiotami o charakterze publicznym obowiązujące regulacje prawne dla zapewnienia przejrzystości realizacji zadań na rzecz obywateli nakazują ich tożsamy traktowanie, co przejawia się w nałożeniu tego samego obowiązku informacyjnego w zakresie informacji publicznych. Odbywa się to z pożytkiem przede wszystkim dla ogólnego poczucia bezpieczeństwa obywateli.

---

<sup>32</sup> Jeśli chodzi o drugi aspekt, odnoszący się do kwestii „mienia komunalnego i majątku Skarbu Państwa”, o których mowa w zdaniu drugim art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej, to w ujęciu ekonomicznym przez „mienie” należy rozumieć ogół aktywów danego podmiotu, co pozostaje w związku z podejściem słownikowym determinującym mienie jako ogół rzeczy materialnych będących czyjąś własnością, mienie ruchome i nieruchomości. Analizując zamierzenia ustrojodawcy, należy domniemywać dążenie do rozumienia znaczenia wspomnianych pojęć tożsamo z definicjami legalnymi zawartymi w obowiązującym porządku prawnym. Poszukiwania ich prowadzą do art. 44 k.c., w świetle którego przez mienie należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe. Konstatując, jeżeli należą one do Skarbu Państwa, czy innymi słowy mają charakter publiczny, wówczas mamy do czynienia z majątkiem Skarbu Państwa. Z kolei przenosząc powyższe założenia na grunt regulacji dotyczących obciążenia „innych osób i jednostek organizacyjnych” zobowiązaniem informacyjnym, należy stwierdzić, że determinacja (uwarunkowanie) w tym przedmiocie sprowadza się do konieczności wykorzystywania środków finansowych pochodzenia publicznego przez owe podmioty na potrzeby realizacji zadań, które zostały objęte prawem do informacji. (Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, s. 85).

