

22.11.2018

Nr 12. Prawo do informacji publicznej i organizacje wadchdogowe

Jednym z najważniejszych przejawów wolności obywatelskich jest swobodny **dostęp do informacji publicznej.**

Według prawa polskiego informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Prawo uzyskiwania informacji przysługuje każdemu jako prawo człowieka.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w art. 61. zawiera regulacje dotyczące uzyskiwania informacji publicznej, które służą realizacji przez obywateli najważniejszej zasady konstytucjonalizmu demokratycznego – suwerenności narodu, sformułowana w art. 4. W definicji ustawowej w miejsce słowa „obywatel” użyto określenia „każdy”, uniezależniając prawo dostępu do informacji publicznej od posiadania obywatelstwa.

Istnieją dwa sposoby informowania:

- czynne, czyli wydawanie biuletynów i ogłoszeń;
- bierne, czyli obowiązek udzielenia informacji na wniosek.

Informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Informacją publiczną jest również całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej – w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą, bez znaczenia czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter „wewnętrzny”, czy „roboczy”.

Tryb dostępu do informacji powinien gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom, szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko.

Obowiązek udostępniania informacji publicznej wynika z ustawy z dnia 6 września 2001 r. i nałożony jest m.in. na:

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych, w szczególności, ale nie wyłącznie związki zawodowe,
- podmioty reprezentujące zgodnie z przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego, inne państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- podmioty realizujące zadania władzy publicznej i gospodarujące mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w tym organizacje pozarządowe

- otrzymujące środki z 1% odpisów od podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach swojego statusu organizacji pożytku publicznego
- lub/i realizujące zadania publiczne zlecone ze środków publicznych w zakresie gospodarowania tymi środkami,
- osoby prawne, w których Skarb Państwa lub podmiot zobowiązany posiada pozycję dominującą.

Organ może ograniczyć dostęp do żądanych informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej ewentualnie na inną określoną w odrębnych ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Odmowa dostępu do informacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, do której mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Informacja wobec której dokonano ograniczenia jawności nie traci charakteru informacji publicznej.

Należy zwrócić uwagę, że bezczynność organu w zakresie dostępu do informacji publicznej ma również miejsce, gdy podmiot udziela informacji niebędącej przedmiotem wniosku, lub informacji niejasnej, albo niepełnej, a skarga na bezczynność w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia, w tym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a żądający informacji nie musi się wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację, z wyjątkiem żądania informacji przetworzonej. Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z wyjątkiem przypadku poniesienia przez podmiot zobowiązany dodatkowych kosztów związanych z wskazanym sposobem udostępnienia lub przekształceniem w formę wskazaną we wniosku.

Polska jest wyjątkowym krajem pod względem odpowiedzialności dotyczącej udostępniania informacji publicznej. W wielu krajach urzędnicy odpowiadają za nieprawidłowości jedynie służbowo. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje odpowiedzialność karną, stanowiąc: „Art. 23. **Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.**”

Sprawcą może być osoba działająca w imieniu organu władzy publicznej bądź innego podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. W ustaleniu konkretnej osoby lub grupy osób przesądzać będą akty organizacyjne podmiotu. W przypadku braku szczególnej regulacji wewnętrznej odpowiedzialność spoczywać będzie na osobie, która zajmuje naczelne stanowisko kierownicze w danym podmiocie. Pojęcie „nieudostępnienia” informacji odnosi się do wszystkich form udostępnienia przewidzianych w ustawie, więc

odpowiedzialność karną rodzic będzie zatem zarówno nieumieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, niedostępnienie informacji w trybie wnioskowym, jak i odmowa wstępu na posiedzenia organu bądź niedostępnienie dokumentacji z takiego posiedzenia.

Zgodnie z dokumentacją organizacji międzynarodowych art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jest uznawany za źródło prawa człowieka dostępu do informacji. Na gruncie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka, że może być naruszeniem przez Państwo – sygnatariusza odmówienie dostępu do informacji, będącej w posiadaniu władz.¹

W obronie prawa dostępu do informacji publicznej działa wiele organizacji strażniczych.

Organizacja strażnicza (z ang. watchdog) to organizacja pozarządowa, która zajmuje się monitorowaniem i upublicznianiem działań podejmowanych przez instytucje publiczne lub inne instytucje (np. prywatne korporacje) czy też osoby mające wpływ na sferę publiczną w celu wykrycia nieprawidłowości w ich działaniach. Działania strażnicze podejmują także dziennikarze śledczy.

Początek działań strażniczych w Polsce wiąże się z monitorowaniem przestrzegania praw człowieka oraz ochroną środowiska. W przypadku praw człowieka taką organizacją był **Komitet Helsiński**, natomiast pierwszą organizacją ekologiczną, która prowadziła działania o charakterze strażniczym był **Polski Klub Ekologiczny**.

Powstał w 1980r. w Krakowie, gdzie do dziś znajduje się Zarząd Główny. Fragment deklaracji ideowej: „Uznając prawo każdej osoby do życia w czystym i zdrowym środowisku za jedną z podstaw godnego życia oraz stojąc na stanowisku pełnego poszanowania integralności natury i zachodzących w niej zjawisk Klub wyznacza sobie misję ratowania i poprawy stanu środowiska, ochrony przyrody oraz życia i zdrowia człowieka”.

Celami Polskiego Klubu Ekologicznego są:

- uznanie zrównoważonego rozwoju jako podstawy polityki społeczno-gospodarczej państwa;
- ochrona środowiska, w tym ekologia rozumiana jako ochrona zwierząt, roślin i ochrona całego dziedzictwa przyrodniczego;
- ochrona krajobrazu naturalnego i dziedzictwa kulturowego;

¹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Informacja_publiczna

- kształtowanie w społeczeństwie świadomości, że jakość życia zależy od racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zachowania równowagi między środowiskiem a rozwojem cywilizacji;
- powszechna edukacja ekologiczna.

Komitety Helsińskie zaczęły powstawać po podpisaniu Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w Helsinkach w maju 1975 roku. Pierwszym Komitetem była Moskiewska Grupa Helsińska. W państwach Europy centralnej i wschodniej Komitety działały przez wiele lat w konspiracji, jako organizacje nielegalne. Obecnie istnieją w 34 krajach. Ich celem jest obywatelska kontrola wypełniania przez rządy zobowiązań dotyczących wolności i praw człowieka, podjętych przez państwa na mocy umów międzynarodowych.²

W Polsce Komitet Helsiński został powołany jesienią 1982 r. Jego współpracownicy rejestrowali przypadki łamania praw człowieka przez władze komunistyczne, na podstawie czego powstawały raporty na temat praworządności i przestrzegania w PRL norm międzynarodowych, sporządzane na potrzeby instytucji i organizacji międzynarodowych, takich jak np. Komisja Praw Człowieka ONZ, czy Międzynarodowa Organizacja Pracy. W styczniu 1983 r. powstał raport Prawa człowieka i obywatela w PRL (13.XII.1981 – 31.XII.1982), przemycony na Zachód i przedstawiony delegacjom rządowym uczestniczącym w Konferencji Madryckiej KBWE. W początkowym okresie Komitet działał w podziemiu. Jawną działalność podjął poczynając od oświadczenia o ujawnieniu z 24 lipca 1988.

Od momentu założenia w 1989 **Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka** Komitet pełni przede wszystkim rolę jej rady programowej, występuje też do organów władzy publicznej i wydaje oświadczenia w kwestiach praw człowieka. W 2016 Komitet zajął stanowisko w sprawie kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, m.in. krytykując uchwaloną 22 lipca 2016 z inicjatywy Prawa i Sprawiedliwości ustawę o TK. W ocenie Komitetu ustawa „jest sprzeniewierzeniem się zasadzie trójpodziału władzy i otwiera drogę do nieskrępowanej konstytucją dyktatury większości parlamentarnej”.³

Współczesną organizacją strażniczą o zasięgu ogólnokrajowym jest **Sieć Obywatelska Watchdog Polska**, która prowadzi od 2006 r. portal informacjapubliczna.org. Jest to Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej⁴. Sieć Watchdog

² <http://www.hfhr.pl/komitet-2/>

³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Komitet_Helsi%C5%84ski

⁴ www.informacjapubliczna.org.pl

intensywnie angażuje się w projawnościowe działania na szczeblu europejskim. Wspiera też oddolne inicjatywy i działania strażnicze tzw. kontrolę obywatelską – doradza, edukuje.

Prowadzi również www.watchdog.org.pl, czyli portal poświęcony kontroli społecznej, monitoruje budżety obywatelskie, wydaje publikacje.⁵

Sieć Obywatelska Watchdog Polska to pierwotnie **Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich** utworzone w 2003 r. Stoi ono na straży prawa do informacji. Postrzega je nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy.⁶

Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia.

Jego celem jest, by obywatele i obywatelki korzystali ze swoich praw, czyli:

- pytali o ważne dla nich sprawy – dotyczące zdrowia, edukacji, ochrony środowiska czy zagospodarowania przestrzennego, za które odpowiedzialne są instytucje publiczne,
- znali swoje prawa zawarte w Konstytucji, ustawach oraz statutach gmin i sołectw, zwłaszcza te które dotyczą przekazywania władzom swoich oczekiwań i kształtowania swojego otoczenia, włączając w to wydatkowanie środków publicznych i tworzenie praw,
- chcieli i umieli egzekwować swoje prawa współpracując na równych zasadach z władzami, organizując się, kontrolując władze, skarżąc i korzystając z gwarantowanych wolności.

Organizacja ta dąży do tego, aby władze publiczne i inne zobowiązane podmioty realizowały prawo. W centrum ich zainteresowania leżą szczególnie prawa związane z:

- udostępnianiem informacji publicznej i poddawaniem się przez władzę kontroli społecznej;
- prawidłowym zarządzaniem środkami publicznymi;
- wykorzystywaniem instrumentów wpływania obywateli na realizowaną politykę i decydowania o swoim najbliższym otoczeniu.⁷

Zdaniem Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej prawo do informacji publicznej jest w Polsce powszechnie naruszane ze względu na obstrukcje urzędów oraz przewlekłość postępowań przed sądami.

Urzędy nie potrafią również korzystać z istniejących mechanizmów ochrony informacji wrażliwych (ustawa o ochronie informacji niejawnych), co skutkuje próbami naginania przepisów o informacji publicznej za pomocą nieistniejących pojęć (tzw. dokument

⁵ <http://7.ofip.eu/organizacje/siec-obywatelska-watchdog-polska/#/plugin/search/result>

⁶ <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/>

⁷ <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/>

wewnętrzny). Jednostki sektora publicznego stosują również różne formy obstrukcji w celu utrudnienia dostępu do informacji publicznej po niekorzystnych dla nich wyrokach sądów, a nawet dochodzi do jawnego ignorowania wyroków oraz do publicznych zapewnień o zamiarze nadużycia procedury sądowej w celu bezprawnego ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Z drugiej strony podnoszone są argumenty, że w niektórych przynajmniej przypadkach prawo do informacji publicznej jest nadużywane, np. poprzez wysyłanie do wybranych instytucji setek wniosków jednocześnie celem ich sparaliżowania lub pojedynczych wniosków o bardzo szerokim zakresie żądanej informacji.⁸

Wśród organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu Ostródzkiego do organizacji strażniczych można zaliczyć

- Stowarzyszenie Inicjatyw Niemożliwych Rzecz Jasna, którego jednym z celów działalności zapisanym w statucie jest zwiększania dostępu do informacji publicznej⁹ a wśród obszarów działalności wskazywane są prawa człowieka, demokracja i swobody obywatelskie.¹⁰
- Stowarzyszenie Kulturowe Sasinia, którego misją jest rozwijanie i propagowanie inicjatyw sprzyjających rozwojowi społecznemu i kulturalnemu w Ostródzie i powiecie ostródzkim, a jednym z celów jest działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji, niezbędnej dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.¹¹

⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Informacja_publiczna

⁹ Statut Stowarzyszenia Rzecz Jasna

¹⁰ <https://spis.ngo.pl/144630-stowarzyszenie-inicjatyw-mozliwych-rzeczjasna>

¹¹ http://leksykonkultury.ceik.eu/index.php/Ostr%C3%B3dzkie_Stowarzyszenie_Kulturowe_Sasinia