

Prawo

Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej

Michał Igor Ulasiewicz



Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej

Michał Igor Ulasiewicz

Michał Igor Ulasiewicz – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Administracyjnego
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Marek Górski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/billiondigital

© Copyright by Michał Igor Ulasiewicz, Łódź 2017
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07761.16.0.M

Ark. wyd. 25,5; ark. druk. 21,0

ISBN 978-83-8088-818-0
e-ISBN 978-83-8088-819-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej stanowiły przedmiot mojej rozprawy doktorskiej przygotowanej w 2013 roku pod kierunkiem Pani Profesor Zofii Duniewskiej, której składam szczególne podziękowania za bezcenną pomoc, wsparcie i opiekę naukową nad pracą.

Dziękuję moim bliskim – Mamie i Babciom, za umożliwienie mi realizacji marzeń, za miłość, cierpliwość, wsparcie i wyrozumiałość, obecne na każdym etapie i w każdej chwili mojego życia.

Dziękuję także pracownikom i doktorantom Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego za ofiarowaną pomoc i okazaną życzliwość.

Autor

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia wprowadzające	15
1. Wyjaśnienie pojęcia jawności działań administracji publicznej – funkcje jawności działań administracji publicznej	15
2. Jawność działań administracji publicznej i jej ograniczenia w ujęciu ewolucyjnym – ogólna prezentacja obowiązujących obecnie unormowań prawnych	29
Rozdział drugi	
Jawność działań administracji publicznej na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej	83
1. Uwagi wstępne	83
2. Pojęcie i rodzaje informacji publicznej	84
3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej i zakres podmiotowy obowiązku jej udostępnienia	99
4. Pojęcie i ścieżki dostępu do informacji publicznej	106
5. Biuletyn Informacji Publicznej	110
6. Centralne repozytorium informacji publicznej	122
7. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek	127
8. Pozostałe ścieżki dostępu do informacji publicznej	144
9. Odpowiedzialność prawna za nieudostępnienie informacji publicznej	154

Rozdział trzeci

Jawność działań administracji publicznej na gruncie innych regulacji administracyjnoprawnych **167**

- 1. Uwagi wstępne 167
- 2. Jawność działań administracji publicznej a ogłaszanie prawa 171
- 3. Jawność działań administracji publicznej w prawnej regulacji lobbingu 179
- 4. Jawność działań administracji publicznej a prawna regulacja dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie 191
- 5. Jawność działań administracji publicznej w procedurze administracyjnej 204
- 6. Jawność działań administracji publicznej w prawie zamówień publicznych 222

Rozdział czwarty

Ograniczenia jawności działań administracji publicznej **235**

- 1. Uwagi wstępne 235
- 2. Ograniczenia jawności działań administracji publicznej ze względu na dobro wspólne 237
- 3. Ograniczenia jawności działań administracji publicznej ze względu na prywatność jednostki 265
- 4. Ograniczenia jawności działań administracji publicznej ze względu na inne dobra prawnie chronione 300

Zakończenie 309

Bibliografia 315

Wykaz stosowanych skrótów

Źródła prawa

Kodeks cywilny	— ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r., poz. 459)
Kodeks karny	— ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.)
Kodeks pracy	— ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.)
Konstytucja RP	— Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
K.p.a./Kodeks postępowania administracyjnego	— ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257)
o.p./ordynacja podatkowa	— ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.)
p.z.p./ustawa styczeniowa	— ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity, Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.)
u.d.i.p./ustawa o dostępie do informacji publicznej	— ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 1764)
u.o.d.o.	— ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 922)
u.o.i.n.	— ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 1167 ze zm.)
u.o.s.g.	— ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)
u.o.s.p.	— ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.)
u.o.s.w.	— ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.)

10 Wykaz stosowanych skrótów

ustawa lipcowa	— ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.)
ustawa o działalności lobbiningowej	— ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (tekst jednolity, Dz.U. z 2017 r., poz. 248)
u.u.i.s./ustawa październikowa	— ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.U.	— Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	— Dziennik Urzędowy
M.P.	— Monitor Polski
ONSA	— Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK	— Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	— Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A
PiP	— Państwo i Prawo

Organy, organizacje i instytucje

ETPCz	— Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	— Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NIK	— Najwyższa Izba Kontroli
NSA	— Naczelny Sąd Administracyjny
SN	— Sąd Najwyższy
TK	— Trybunał Konstytucyjny
WSA	— wojewódzki sąd administracyjny
UE/WE	— Unia Europejska/Wspólnota Europejskie

Inne skróty

BIP/Biuletyn	— Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	— Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CRIP/repozytorium	— Centralne Repozytorium Informacji Publicznej
URL	— <i>Uniform Resource Locator</i>

Wstęp

Szeroko pojmowana instytucja jawności stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych. Niewątpliwie prym wiodą tu nauki społeczne i prawne. Jawność jest bowiem postrzegana z jednej strony jako zjawisko społeczne występujące w kontaktach między jednostkami i grupami jednostek, z drugiej zaś jako instytucja prawna wyznaczająca granice poznania określonych informacji przez jednostkę, społeczeństwo i jego poszczególne grupy. W obszarze prawa problematyka jawności ma także charakter interdyscyplinarny. Stanowi ona przedmiot zainteresowania wielu gałęzi prawa, w tym m.in. prawa cywilnego, karnego, finansowego i administracyjnego. W zależności od preferowanego podejścia (np. cywilistycznego czy karnistycznego), analiza instytucji jawności będzie mogła dotyczyć różnych jej przejawów i właściwości. Przedmiotem rozważań przedstawionych w niniejszej pracy są administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej. Instytucja jawności zostanie scharakteryzowana w odniesieniu do działań tej administracji przy uwzględnieniu przede wszystkim regulacji administracyjnoprawnych. Takie zawężenie przedmiotu badań sprawia, że poza jego zakresem znalazły się niektóre aspekty jawności właściwe dla innych dyscyplin prawnych i nauk społecznych. Niemniej nie ulega wątpliwości, że także i one mogą okazać się przydatne, a niekiedy nawet niezbędne do właściwego zaprezentowania badanej instytucji. Omawiając poszczególne zagadnienia, starałem się nadać im szerszy i pełniejszy wymiar. Koncentrując się na uwarunkowaniach administracyjnoprawnych, niekiedy sięgałem dodatkowo do przepisów innych dyscyplin prawa. Waga problematyki sprawiła, że istotną rolę pełnią tu zwłaszcza przepisy konstytucyjne, a przy obecnej europeizacji, a nawet globalizacji prawa, także unormowania międzynarodowe, w tym unijne.

Problematyka jawności działań administracji publicznej jest relatywnie nowym obszarem badawczym. Mimo że instytucja jawności życia publicznego, z której

wywodzi się jawność działań administracji publicznej, była znana już w starożytności, to na przestrzeni kolejnych wieków stopniowo zanikała, ulegała zapomnieniu i ustępowała miejsca tajności. Poufność i dyskrecja działań władz stała się niekwestionowaną zasadą i przetrwała niemalże do połowy ubiegłego stulecia. Lata pięćdziesiąte XX wieku zaowocowały narodzinami nowych poglądów odnoszonych do roli administracji i pozycji adresatów jej działań. Jednym z prądów, który odcisnął największe piętno na współczesnym modelu administracji publicznej, był niewątpliwie „ruch ku jawności”. Początkowo idea transparentności działań administracji publicznej miała charakter głównie propagandowy. Często przybierała postać sloganów i stanowiła oręż wielu środowisk politycznych w walce o utrzymanie bądź zdobycie władzy. Wraz z postępem procesu jurydykacji jawności, jej rola stawała się jednak coraz bardziej doniosła. Obecnie jawność jest uznawana za jeden z najważniejszych atrybutów demokracji. Trafnie zauważa A. Piskorz-Ryń, że „jawność życia publicznego jest swoistym miernikiem poziomu demokracji w danym kraju. [...] Obywatel dzięki dostępowi do informacji przestaje być przedmiotem działań władzy, a staje się podmiotem procesu przemian. Jedynie bowiem człowiek posiadający informację może czuć się partnerem administracji, może również wykonywać swoje uprawnienia kontrolne, może w sposób świadomy podejmować decyzje, wyrabiać sobie opinie o działaniu administracji”¹.

W Polsce proces dążenia do jawności rozpoczął się – z oczywistych względów – znacznie później niż na Zachodzie Europy. Przed rokiem 1989 władza państwowa miała w istocie monopol na posiadanie informacji i decydowanie o jej rozpowszechnianiu. Pierwsze rodzime gwarancje prawne jawności działań administracji publicznej pojawiły się w zasadzie dopiero w roku 1997, wraz z uchwaleniem Konstytucji RP². W roku 2001 weszła w życie ustawa poświęcona w całości kwestii dostępu do informacji publicznej, rozwijająca i doprecyzowująca przepisy rangi konstytucyjnej³. Kolejne lata przyniosły następne gwarancje prawne transparentności działań administracji publicznej. Mimo względnie krótkiego okresu obowiązywania wyżej wymienionych przepisów, w piśmiennictwie podkreśla się szczególnie doniosłe znaczenie problematyki jawności. Mając na uwadze z jednej strony tę właśnie doniosłość, a z drugiej uniwersalny – dla całego aparatu administracji publicznej – charakter jawności, postanowiłem podjąć próbę omówienia i oceny rozwiązań przyjętych w tym zakresie przede wszystkim przez polskiego prawodawcę. Ze względu na rozległość problematyki stanowiącej przedmiot eksploracji, zdecydowałem się na omówienie

1 A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 183.

2 Przed rokiem 1997 fragmentarycznych regulacji prawnych odnoszących się do problematyki jawności działań administracji publicznej można było doszukiwać się m.in. w ustawie z dnia 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm.) oraz w niektórych ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych (np. w art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.).

3 Chodzi tu o ustawę z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity z 2016 r., Dz.U. poz. 1764).

wybranych unormowań prawnych regulujących, w mojej ocenie, trzon zagadnień związanych z jawnością działań administracji publicznej. Dokonując wyboru, starałem się zwrócić szczególną uwagę na kwestie budzące zastrzeżenia, wywołujące wątpliwości i spory. W miarę możliwości próbowałem rozwiązywać dostrzeżone problemy. Starałem się, aby niniejsza praca zyskała także walor praktyczny – aby mogła być pomocna w rozstrzyganiu pojawiających się w tym obszarze dylematów.

Celem pracy jest wykazanie wyjątkowej rangi jawności działań administracji publicznej oraz zaprezentowanie obecnego i pożądanego modelu prawnych gwarancji tej jawności. Na wstępie rozważań przyjmuję, że jawność stanowi immanentną cechę, co do zasady wszystkich działań administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Wymóg otwartości związany z administrowaniem publicznym dotyczy działań podejmowanych w ramach wykonywania rozmaitych zadań w różnych formach prawnych. Odmienność i specyfika poszczególnych form może wpływać także na zakres i tryb dostępu do informacji. Jawność jest niezbędna, pozwala bowiem na właściwe wypełnienie szeregu doniosłych funkcji, istotnych przede wszystkim dla administrowanych, ale także dla samej administracji (zarówno w jej relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych). Transparentność administracji stwarza realne podstawy jej pełnego kontrolowania. Jest też jednym z istotnych impulsów przyczyniających się do urzeczywistnienia odpowiedzialności administracji. Ze zrozumiałych względów jawność – zestawiana z powinnościami administracji korespondującymi z prawem do informacji – nie może być postrzegana w kategoriach absolutnych (jawność nie ma i nie może mieć wymiaru pełnego). Mając na względzie, że kreuje ona jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania administracji publicznej, wszelkie odstępstwa od tej zasady – jako wyjątki – muszą opierać się na wyważonych racjach zasługujących obiektywnie na wsparcie ustawowe. Wyjątki te nie mogą bez wątplenia godzić w istotę i rangę tej zasady. Bezpośrednią konsekwencją faktu, że jawność ma charakter ograniczony, jest to, że dostęp do informacji nie jest jednakowy dla każdego z ubiegających się o nią podmiotów. Zakres dostępu zależy m.in. od charakteru informacji, specyfiki zadań i form prawnych działania administracji publicznej, zakresu ochrony rozmaitych dóbr prawnych oraz rodzaju podmiotu dysponującego daną informacją. Kończąc wyszczególnienie ważniejszych tez przyjętych w opracowaniu, należy uwytknąć także i tę, że dostęp do informacji jest – i powinien być – zróżnicowany. Jest – i powinien być – realizowany różnymi drogami i za pomocą różnych środków.

W niniejszej pracy staram się udzielić odpowiedzi na szereg kluczowych pytań. Istotne jest na przykład pytanie o granice jawności – o dopuszczalną ingerencję prawodawcy w obszarze limitacji gwarancji jawności i prawa do informacji. Odpowiedzi wymagają także m.in. pytania o to:

- czy jawność zakreślona obowiązującymi przepisami umożliwia wykorzystanie potencjału, jaki powinna dawać?
- czy poszczególne tryby dostępu do informacji spełniają postulat powszechności dostępu (innymi słowy, czy każdy podmiot uprawniony do uzyskania informacji ma jednakowe szanse jej otrzymania)?

- czy różnorodność dróg i środków dostępu jest zawsze uzasadniona względami merytorycznymi (takimi jak: zróżnicowane potrzeby, specyfika danego rodzaju informacji bądź aktualne możliwości techniczne)?
- czy odmienność trybów dostępu do informacji sprzyja umacnianiu pozycji jawności działań administracji publicznej?
- czy ograniczenia jawności mają charakter wyjątku, a jeśli tak, to czy nie istnieje ryzyko, że będą one interpretowane rozszerzająco?
- czy ustanowione gwarancje jawności są wystarczające do jej urzeczywistnienia?

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym zajmuję się m.in. wyjaśnieniem pojęcia jawności działań administracji publicznej, a także charakterystyką funkcji, jakie pełni i powinna pełnić jawność w demokratycznym państwie prawnym. W dalszej części tego rozdziału przedstawiam przebieg procesu kształtowania się prawnych gwarancji jawności i wskazuję na ich związek z demokratyzacją ustroju. W rozdziale drugim prezentuję jawność na tle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. W rozdziale tym zajmuję się m.in. zakresem podmiotowym i przedmiotowym ustawy, zagadnieniem ścieżek dostępu i problematyką odpowiedzialności prawnej za nieudostępnienie informacji publicznej (potrzeba przeprowadzenia pogłębionej analizy zwłaszcza ostatniej kwestii sprawiła, że konieczne okazało się odwołanie tu także do innych przepisów, w tym do przepisów prawa pracy i prawa karnego). Rozdział trzeci został poświęcony aspektom jawności działań wyznaczonym unormowaniami innych regulacji administracyjnoprawnych. W tej części pracy dokonałem analizy i oceny prawnych regulacji jawności m.in. w takich obszarach aktywności administracji, jak: tworzenie i ogłaszanie prawa, zamówienia publiczne oraz dostęp do informacji o środowisku. Przedmiotem czwartego rozdziału uczyniłem problematykę ograniczeń jawności działań administracji publicznej. Rozdział ten poświęcam przede wszystkim analizie prawa do prywatności jednostki i ograniczeniom jawności motywowanym ochroną dobra wspólnego.

Wnioski płynące z prowadzonych badań formułowałem na bieżąco, a także, jeśli uznałem za celowe ich uwypuklenie, w podsumowaniach poszczególnych podrozdziałów. W mojej ocenie taki układ pracy służy wyznaczonemu celowi badawczemu, a także wykazaniu prawdziwości przyjętych tez oraz udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania.

Niniejsza praca prezentuje stan prawny obowiązujący na dzień 30 czerwca 2017 roku.

Rozdział pierwszy

Zagadnienia wprowadzające

1. Wyjaśnienie pojęcia jawności działań administracji publicznej – funkcje jawności działań administracji publicznej

Na wstępie rozważań poświęconych konkretnemu zagadnieniu zasadne jest scharakteryzowanie podstawowych pojęć występujących w danym obszarze badawczym. W odniesieniu do problematyki jawności działań administracji publicznej pojęciem nadrzędnym, wymagającym wyjaśnienia w pierwszej kolejności, jest oczywiście pojęcie „jawność działań administracji publicznej”. Dookreślenie tego pojęcia wymaga przeanalizowania składających się na nie pojęć cząstkowych: „administracja publiczna”, „działania” i „jawność”. Następnie dokonam próby ich połączenia w jednej definicji, w miarę możliwości uwzględniającej złożoność omawianego pojęcia.

W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „administracja publiczna” traktowane jest ze szczególną uwagą. Dzieje się tak dlatego, że stanowi ono punkt wyjścia dla niemalże wszystkich zagadnień, którymi zajmuje się ta dyscyplina nauki i ta gałąź prawa. Szczegółowe przedstawianie wszystkich koncepcji ujmujących wyżej wymienione pojęcie w tej pracy nie wydaje się zabiegiem właściwym i koniecznym. Po pierwsze z uwagi na to, że pojęcie to stało się przedmiotem pogłębionej analizy wielu wybitnych administratywistów¹, po drugie także ze względu

1 W tym miejscu warto przywołać zwłaszcza następujące opracowania: T. N. Hilarowicz, *Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917; F. Longchamps de Bérier, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Ser. A,

na temat prezentowanej pracy i jej nieprzekraczalne ramy. W tym miejscu zdecydowałem się ograniczyć jedynie do zarysowania problemu definiowania pojęcia „administracja publiczna” i próby wskazania podstawowych elementów, jakie składają się na jego treść.

Rzeczownik administracja ma źródłosłów łaciński. Pochodzi od słów *administratio*, *administrare*, co znaczy zarządzać, zawiadywać, wykonywać, a także (a może przede wszystkim) pomagać i służyć. Administracja publiczna towarzyszy człowiekowi praktycznie od chwili, gdy ludzie zaczęli łączyć się w większe grupy i zaspokajać potrzeby zbiorowe, takie jak obrona terytorium, budowa świątyń czy dróg. Wraz z rozrostem populacji i powiększaniem zajmowanego przez nią terytorium, zarządzanie działaniami wspólnoty ludzkiej wymagało istnienia coraz bardziej złożonych i rozbudowanych mechanizmów. Początkowo jednak administracja miała charakter specyficznie doraźny, incydentalny, była tworzona dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia, a po jego zakończeniu ulegała rozwiązaniu. Stopniowo jednak ewoluowała ona do modelu znanego nam z czasów współczesnych. W starożytnym Rzymie administracja działała już w sposób ciągły, była jednolita i rozbudowana przestrzennie, a jej aktywność była ukierunkowana na osiągnięcie dobra wspólnego. W okresie absolutyzmu oświeconego ukształtował się hierarchiczny model administracji oparty na zawodowych kadrach urzędniczych. Administracja tego okresu działała już w sposób sformalizowany, poddany – w różnym stopniu – regulacjom prawnym. Na nowoczesny model administracji duży wpływ miała także zmiana statusu jednostki z poddanego na obywatela. Prawo przełomu XVIII i XIX wieku coraz częściej traktowało jednostkę jako podmiot nie tylko obowiązków, ale i praw. Zmiany te wymusiły dalszą modyfikację modelu administracji. Tym razem zmierzała ona w kierunku ograniczenia często wszechwładnych uprawnień administracji. Efektem procesu zmian stało się ściśle związanie administracji prawem, wyrażające się w regule, że administracja może czynić tylko to, na co prawo jej zezwala.

Pojęcie administracji publicznej należy do trudnych w definiowaniu. Problem ten uwidocznił się już na samym początku badań nad naturą i rolą administracji w państwie. Chyba najlepszym tego wyrazem, ale jednocześnie także i wyrazem rezygnacji, było słynne i często przywoływane stwierdzenie niemieckiego uczonego Lorenza von Steina, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”². Stanowiło ono punkt wyjścia dla sformułowania jednej z najbardziej znanych definicji negatywnych administracji publicznej³, według której administracją publiczną jest działalność publiczna, która nie jest władzą sądowniczą ani władzą

nr 10; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 1 i n.

2 L. Stein, *Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865–1884.

3 Inaczej E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 23.

ustawodawczą (tzw. definicji „wielkiej reszty”)⁴. Zaletą przytoczonej definicji jest niewątpliwie jej zwięzłość i klarowność. Najpoważniejszą wadą zaś to, że nie podaje ona precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czym jest administracja publiczna, wskazuje jedynie obszar występowania tego zjawiska, a i on nie jest określony zbyt dokładnie. Z. Niewiadomski zauważa, że „badacze, zarówno w przeszłości, jak i aktualnie, ograniczają się w zasadzie do przejmowania ogólnych ustaleń w tej mierze [dotyczących treści pojęcia administracja publiczna – przyp. M.I.U.], konstatując, że administracja publiczna, a tym bardziej administracja w ogóle jest pojęciem na tyle szerokim, że niemożliwym do zdefiniowania”⁵. Wydaje się, że problemy w definiowaniu administracji publicznej wynikały zazwyczaj z traktowania jej jako statycznego obiektu badań, z pominięciem dynamicznego charakteru tego zjawiska⁶. Cechą administracji jest zmienność, ciągle dopasowywanie się do istniejących potrzeb. To powoduje, że także definicja administracji nie jest dana raz na zawsze, powinna podlegać zmianom wynikającym z bieżących potrzeb i uwarunkowań danego miejsca i czasu. Powodów trudności w definiowaniu pojęcia administracji publicznej można upatrywać również w jego złożoności, w tym wieloaspektowości (a także wielokontekstowości⁷). W nauce prawa administracyjnego administracja publiczna postrzegana jest zarówno w ujęciu strukturalnym (podmiotowym)⁸, funkcjonalnym (przedmiotowym)⁹, jak i personalnym (osobowym)¹⁰. W zależności od przyjętej

- 4 Autorstwo tej definicji tradycyjnie przypisuje się dwóm uczonym z kręgu niemieckojęzycznej myśli prawniczej: O. Mayerowi i W. Jellinkowi. Zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Auf. 1, Leipzig 1895–1896, s. 7; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.
- 5 Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 5. Autor odwołuje się w tym miejscu do uwagi poczynionej przez E. Forsthoffa, zdaniem którego „administracja nie pozwala się zdefiniować, a tylko opisać” (E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München 1973, s. 1).
- 6 Na problem ten zwraca uwagę m.in. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 3–4.
- 7 O administracji publicznej można mówić m.in. w kontekście socjologicznym, politycznym, językowym, jak i prawnym (szerzej A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 7–18).
- 8 W tym ujęciu o administracji pisał m.in. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 10–11.
- 9 Przykładowo S. Peretiatkowicz, w tym ujęciu, definiował administrację publiczną jako „trwałą działalność, mającą na celu załatwianie spraw należących do organizacji prawnopublicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych etc.” (S. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 8). Na aspekt funkcjonalny zwraca uwagę także J. Starościek, który określał administrację publiczną jako organizatorską działalność państwa (J. Starościek, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 10–12).
- 10 Zwolennikiem takiego sposobu definiowania administracji publicznej był m.in. J. S. Langrod, który podnosił, że „administracja to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadania [...]. Tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną [...]

koncepcji, w definicjach akcentuje się wybrane cechy administracji wiążące się z konkretnym, preferowanym aspektem. Definicje administracji w ujęciu personalnym odwołują się przede wszystkim do tych cech administracji, które łączą się z czynnikiem ludzkim (np. do zawodowego charakteru personelu administracji), natomiast definicje przyjmujące za punkt wyjścia aspekt funkcjonalny kładą większy nacisk na właściwości powiązane z przedmiotem działań administracji (np. na organizatorski charakter działań). Definicje takie na ogół nie mają charakteru kompleksowego.

Temat tej pracy niejako z góry przesądza o preferowanym sposobie definiowania pojęcia administracji publicznej. Odwołuje się on do ujęcia podmiotowego. W tym aspekcie administracja utożsamiana jest z wydzielonymi w państwie strukturami organizacyjnymi powołanymi do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych¹¹. Na potrzeby tej pracy zdecydowałem się przyjąć definicję administracji publicznej zaproponowaną przez J. Łętowskiego. W ujęciu tego autora administracja publiczna to przede wszystkim określona struktura organizacyjna państwa, w skład której wchodzi różne podmioty: obok administracji rządowej, samorząd terytorialny, ale też inne podmioty wykonujące funkcje administracji państwowej¹². Definicja ta jest wprawdzie bardzo ogólna i nieostra (zacierza także różnice pomiędzy pojęciami „administracja publiczna” i „podmioty administrujące”), niemniej taki sposób definiowania będzie w moim przekonaniu najbardziej pomocny dla dalszych rozważań przedstawionych w niniejszym opracowaniu. Argumentem, który za tym przemawia, jest niewątpliwie szerokie podejście do administracji publicznej. Ograniczenie pojęcia administracji publicznej do administracji państwowej, w tym rządowej oraz samorządu terytorialnego – pozostawiłoby poza zakresem tej pracy działania wielu innych podmiotów tradycyjnie zaliczanych do podmiotów spoza sektora publicznego, które jednak wykonują funkcje z zakresu administracji.

Kolejnym elementem pojęcia „jawność działań administracji publicznej” wymagającym dookreślenia są działania. W powszechnym rozumieniu działania należy utożsamiać z aktywnością wykazywaną przez dany podmiot czy podmioty. Tak rozumiane działania nie obejmują postawy biernej – braku działania. W nauce prawa pojęcie działań jest rozumiane szerzej niż wynikałoby to z potocznego znaczenia tego słowa. Oprócz aktywnych zachowań, działania w sferze prawnej mogą

jest bezpośrednim elementem, «częścią składową» administracji. Wszystko pozostałe stanowi – bez wyjątku – tylko jego środki działania, inwentarz, narzędzia pracy” (J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 201–202).

11 Tak E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 12. Autor nawiązuje do definicji zaproponowanej przez W. Dawidowicza, który określił administrację jako organizację stanowiącą fragment aparatu państwowego, powołaną do osiągnięcia określonych celów państwa (W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n).

12 J. Łętowski, *op. cit.*, s. 10–11.

obejmować niekiedy także postawy bierne. W określonych przypadkach bierność może być *de facto* traktowana przez prawo jako czynność wywołująca skutki prawne¹³. W tym kontekście, jakkolwiek paradoksalnie to zabrzmie, bierność będzie stanowiła przejaw działania określonego podmiotu.

Dla potrzeb tej pracy zdecydowałem się na przyjęcie takiego rozumienia pojęcia działań, które obejmuje zarówno sytuacje, w których administracja publiczna wykazała się określoną aktywnością, jak i te, kiedy była bierna, co jednak nie pozostawało irrelevantne prawnie (bez względu na to, czy bierność miała charakter zamierzony – obliczony na wywołanie określonych skutków prawnych, czy też nie). Tak rozumiane działania będą zatem obejmowały działania *sensu stricto* oraz pozostałe przypadki mającej znaczenie prawne bierności po stronie administracji publicznej. Przedmiotem tej pracy jest więc problematyka jawności całokształtu juretycznie doniosłych zachowań administracji publicznej. Przyjęcie węższego rozumienia pojęcia działań sytuowałoby poza marginesem rozważań liczne przypadki, w których administracja pozostawała w nieobojętnej dla prawa beczynności. Jedną z funkcji jawności jest pokazanie pełnego obrazu funkcjonowania administracji publicznej, zarówno zachowań prawidłowych, jak i nieprawidłowych (w tym sytuacji, w których mimo istnienia obowiązku przedsięwzięcia określonych działań przez administrację publiczną nie doszło do ich podjęcia). Ograniczenie tematu pracy do pewnego wycinka zachowań podmiotów publicznych nie dawałoby podstaw do możliwie całościowej oceny badanej instytucji.

Ustaliwszy znaczenie pojęć administracja publiczna i działania, można przejść do zdefiniowania pojęcia jawności. W potocznym rozumieniu przymiotnik „jawny” oznacza dokonywany lub odbywający się w sposób dla wszystkich widoczny, wiadomy¹⁴ (także: powszechnie znany; niemaskujący się, nieukrywany, publiczny; wyraźny, oczywisty¹⁵). Jawność jest natomiast rozumiana jako: brak tajności, nieukrywanie czegoś, dostępność dla ogółu; szczerłość, otwartość¹⁶. W doktrynie prawa administracyjnego rozumienie pojęcia „jawność” nie odbiega od znaczenia przypisywanego mu w języku potocznym. W odniesieniu do aktywności administracji publicznej upowszechnił się pogląd, zgodnie z którym przez jawność administracyjną rozumie się brak tajności wyrażony w istnieniu gwarancji dostępu do informacji administracyjnych, czyli takich, które pozostają w dyspozycji

13 Przykładem może tu być milczenie organu polegające na niewniesieniu sprzeciwu w trybie art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.). Szerzej o milczeniu jako prawnej formie działania pisze m.in. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom V. Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 390 i n.

14 *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/jawny;2467575> [dostęp 11.01.2017].

15 *Słownik języka polskiego*, T. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1994, s. 828.

16 *Uniwersalny słownik języka polskiego*, T. II, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 171. Podobnie *Słownik języka polskiego*, T. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1994, s. 828.

administracji *sensu largo*¹⁷. Zdaniem M. Muchy, „mówiąc o jawności działań administracji należy stwierdzić, iż działalność ta jest jawna, gdy prawo do poinformowania jest zasadą, tajemnica zaś wyjątkiem”¹⁸. Wybitna znawczyni problematyki jawności w administracji, T. Górzyńska definiowała jawność jako „przeciwieństwo tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z władzą, administracją, a także w relacjach między organami państwowymi, samorządowymi, organizacjami wszelkiego rodzaju”. W opinii tej autorki „jawność to stan względnego braku przeszkód, aby być poinformowanym i móc informować innych, czyli aby móc poszukiwać informacji, domagać się jej, otrzymywać i przekazywać (komunikować i rozpowszechniać) informację. To stan względnie swobodnego dostępu do informacji w szerokim tego słowa znaczeniu, możliwość wglądu w sprawy nie tylko swoje, indywidualne (jeśli informacje takie są w posiadaniu organów i instytucji), ale także wspólne: społeczne, polityczne, państwowe, regionalne. Jawność to relatywnie nieskrępowany dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, dokumentów, działalności, motywów, autorów. To brak zakazu udostępnienia, choć brak nakazu nie jest równoznaczny z niemożliwością ujawnienia (udostępnienia). To reguła eliminująca barierę między potrzebą wglądu i rzeczywistym dostępem”¹⁹.

Elementem mającym kluczowe znaczenie w przedstawionej definicji jest względny charakter jawności. Jawności nie można rozpatrywać w kategoriach absolutnych. Jawność na ogół nie ma charakteru bezwzględnego. Niemniej ograniczenie w dostępie do informacji nie zawsze będzie oznaczało, że w danym obszarze jawność nie występuje. Można powiedzieć, że jawność nie jest stała, że ma charakter stopniowalny. Ilość i jakość dostępnej informacji oraz szerokość kręgu podmiotów uprawnionych do jej otrzymania będą określały stopień nasilenia jawności. Wysoki stopień nasilenia, a więc dostępność informacji w możliwie najszerszym wymiarze i dla możliwie jak największej grupy podmiotów, będzie oznaczał, że jawność w danym systemie prawa ma charakter cechy, a w określonych przypadkach zasady tego systemu. I przeciwnie, niski poziom będzie sugerował, że cechą (czy zasadą) systemu jest niejawny charakter działań administracji publicznej. Warto w tym miejscu zauważyć, że stopień nasilenia jawności jest ściśle powiązany ze stopniem demokratyzacji danego kraju. Jak słusznie zauważa A. Piskorz-Ryń, „jawność życia publicznego jest swoistym miernikiem poziomu demokracji w danym kraju”²⁰. Im silniejsza pozycja jawności i słabsza pozycja tajemnic, tym ustrój polityczny danego państwa jest bardziej demokratyczny (jawność stanowi cechę

17 Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 1999, s. 15.

18 M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 11.

19 T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności...*, s. 27–28; eadem, *Zasada jawności w administracji*, PiP 1988, z. 6, s. 15–16.

20 A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 183.

działań aparatu administracji publicznej w krajach demokratycznych i na ogół nie występuje w krajach o niedemokratycznych reżimach politycznych²¹). W obecnych czasach nie można mówić o ustroju w pełni demokratycznym, jeśli jawność działań władz publicznych (a w szczególności administracji publicznej) nie ma statusu zasady.

Pomocne przy opisanu instytucji jawności może okazać się także określenie jej charakteru. Jeśli za wyznacznik jawności przyjmie się krąg podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji, uprawnionych do zapoznania się z informacją, jawność działań administracji publicznej może przybrać odpowiednio charakter wewnętrzny bądź zewnętrzny. Jawność wewnętrzna będzie oznaczała taką sytuację, w której działania administracji są przejrzyste dla podmiotów obiektywnie zainteresowanych tymi działaniami – podmiotów mających określony interes prawny (np. uczestników określonego postępowania administracyjnego). Z kolei jawność zewnętrzna będzie cechowała się dostępnością informacji o działaniach administracji także dla innych podmiotów zainteresowanych (takich, które nie mają interesu prawnego w zaznajomieniu się z informacją). Podobny podział daje się przeprowadzić przy zastosowaniu kryterium kręgu podmiotów bez dookreślenia, czy mają być to podmioty usytuowane w strukturze czy poza strukturą administracji. W takim przypadku jawność wewnętrzna będzie oznaczała sytuację, w której działania administracji są przejrzyste dla podmiotów usytuowanych w jej strukturze, natomiast jawność zewnętrzna sytuację, w której działania administracji są przejrzyste dla podmiotów usytuowanych poza jej strukturą. W niniejszej pracy zajmuję się w zasadzie jawnością działań administracji publicznej w relacji do podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji, stąd też podział ten uznaję za mniej przydatny dla prowadzonych rozważań.

Podsumowując powyższe rozważania, można przyjąć, że jawnością działań administracji publicznej (rozumianej jako zespół podmiotów zaliczanych do administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji państwowej) jest taki stan, w którym działania (działania *sensu stricto* i nieobjętne prawnie postawy bierności) administracji są względnie przejrzyste dla zainteresowanych nimi podmiotów (dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, albo przynajmniej dla części z nich, które w przejrzystości działań mają konkretny interes prawny). Tak rozumiana jawność przejawia się w istnieniu i sprawnym funkcjonowaniu mechanizmów umożliwiających zapoznanie się z informacją dotyczącą działań administracji publicznej. Kluczowym jej elementem jest oczywiście prawo do informacji gwarantowane istnieniem konkretnych i egzekwowalnych obowiązków po stronie administracji publicznej. Niemniej instytucji jawności nie należy zawężać wyłącznie do tego elementu. Jawność działań administracji obejmuje w szczególności takie wzajemnie przenikające się

21 Zjawisko to daje się zaobserwować zarówno w odniesieniu do państw istniejących współcześnie, jak i do tych, które istniały w przeszłości (szerzej zagadnieniem tym zajmuję się w następnym podrozdziale).

zagadnienia, jak: obowiązek informowania społeczeństwa, jego grup lub poszczególnych jednostek o określonych sprawach, jawność prawa (jego tworzenia i ogłaszania), przejrzystość kontaktów administracji publicznej z podmiotami spoza jej struktury i przejrzystość w sferze wewnętrznych kontaktów administracji (kontaktów zachodzących między jej ogniwami), otwartość obrad niektórych organów kolegialnych administracji, wgląd do dokumentów znajdujących się w posiadaniu administracji wraz z prawem do ich kopiowania czy prawo do rozpowszechniania informacji i do informowania innych²². Katalog ten nie ma oczywiście zamkniętego charakteru. Zresztą utworzenie takiego katalogu wydaje się zabiegiem nie tyle niewłaściwym²³, co nawet niemożliwym. Jawność – przy swej swoistości i dynamice – nie poddaje się hermetycznym regułom, a w związku z tym nie powinno się jej w sposób sztuczny ujmować w zamknięte ramy. Gwarancje jawności rozwijają się bardzo intensywnie i w coraz to nowszych obszarach. Obecnie jesteśmy dopiero na początku drogi ich rozwoju, a nasza wiedza w tym zakresie nie jest pełna, kształtuje się stopniowo. Być może kiedyś będzie można lepiej opisać instytucję jawności, na razie jednak wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem jest poprzestanie na pewnych ustaleniach o charakterze ogólnym.

Lepszemu poznaniu i zrozumieniu instytucji jawności działań administracji publicznej służyć może analiza funkcji²⁴, jakie pełni jawność w demokratycznym państwie prawnym. Nawet pobieżny, niepoparty pogłębionymi studiami, ogląd instytucji jawności pozwala na konstatację, że jawność pełni różnorakie i wzajemnie przenikające się funkcje. Począwszy od funkcji informacyjnej, poprzez m.in. funkcje: stymulacyjną, gwarancyjną, kontrolną, prewencyjną, urzeczywistniającą społeczeństwo informacyjne i społeczeństwo obywatelskie, integrującą, sprzyjającą bezpieczeństwu prawnemu, a kończąc na funkcji motywującej do właściwych zachowań w procesie pracy. Należy podkreślić, że wyliczenie to nie tworzy katalogu zamkniętego. Z uwagi na ciągłość procesu redefiniowania jawności i rozwijania jej gwarancji, nie jest możliwe stworzenie pełnej palety funkcji, jakie realizuje i realizować może jawność. W mojej ocenie, przedstawione wyliczenie obejmuje jednak obszary, w których jawność odgrywa najważniejszą rolę. Zróznicowanie tych obszarów ukazuje natomiast doniosłość znaczenia jawności w całym systemie wolności i praw.

22 Por. z katalogiem zaproponowanym przez T. Górzyńską w: *Prawo do informacji i zasada jawności...*, s. 30.

23 Przykładowo T. Górzyńska jest zdania, że nie należy nawet podejmować prób tworzenia zamkniętego katalogu zagadnień, który obejmuje swoim zakresem jawność administracyjną (tak T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności...*, s. 30).

24 Ustaleniem znaczenia pojęć takich, jak funkcja, rola i cel w prawie, zajmowali się m.in.: Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 15 i n.; J. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000; Z. Duniewska, *Zakres, przedmiot, rola, cele, funkcje, czynniki wyznaczające i cechy prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 102 i n.