

**THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AS  
A CONSTRAINT ON CORRUPTION**  
**KONSTYTUCYJNE PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO CZYNNIK  
OGRANICZAJĄCY KORUPCJĘ**

**Marcin Kazimierczuk**

Wydział Prawa i Administracji UWM Olsztyn

marcin.kazimierczuk2@poczta.onet.pl

**ABSTRACTS**

Scope phenomenon of corruption depends on how effective anti-corruption mechanisms operate in the country. The constitutional right to public information is to enable real participation of citizens in public life, but also serves openness to life and restricts behavior to corruption by creating transparency in public administration and persons performing tasks that power. Informed participation of citizens in society and the State is essential in a democratic system and a well-functioning limits the pathological wider public.

Zakres zjawiska, jakim jest korupcja, zależy od tego, jak skuteczne mechanizmy antykorupcyjne funkcjonują w danym państwie. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności tego życia i ogranicza zachowania korupcjogenne poprzez kreowanie przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym oraz znakomicie ogranicza możliwości patologicznego funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej.

**KEY WORDS**

*corruption, restriction, right, public information, the constitution*

*korupcja, ograniczenie, prawo, informacja publiczna, konstytucja*

**WPROWADZENIE**

Informacja stała się współcześnie jednym z podstawowych składników naszego życia, bez którego ludzie nie mogą już normalnie funkcjonować. Posiadanie informacji stało się warunkiem lepszej egzystencji, a także służy kontrolowaniu działań władzy publicznej. Informacje są zdolne do wpływania na kształt życia

społecznego poprzez bezpośrednie oddziaływanie na życie poszczególnych jednostek czy całych zbiorowości ludzkich. W tym sensie można wręcz stwierdzić, że ten, kto ma informacje, ten ma władzę.

Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodzowny w systemie demokratycznym oraz znakomicie ogranicza możliwości patologicznego funkcjonowania szeroko pojętej administracji publicznej. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności tego życia i ogranicza zachowania korupcyjne poprzez kreowanie przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej (Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., i OPS 1/05, OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63).

Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, ponieważ aby w pełni świadomie, racjonalnie podejmować decyzje, istota ludzka musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i postanowieniach powziętych przez inne podmioty, mogących wpływać na jej los. Wydaje się oczywiste, że skłonność do poszukiwania informacji stanowi naturalną potrzebę człowieka, a dostęp do niej, z uwagi na jej znaczenie, jest obecnie nieodłącznym warunkiem społeczeństwa obywatelskiego (Winczorek, 1996, s. 170-171), traktowanym w państwach europejskich jako standard (Jaśkowska, 2002, s. 1). Prawo do informacji wiąże się zatem z rozwojem demokracji, przy czym demokracji pojmowanej nie tylko jako same instytucje takie jak parlament czy prawo do głosowania, ale przede wszystkim jako możliwość świadomego uczestniczenia w życiu danej społeczności (Szustakiewicz, 2008, s. 13).

## **POJĘCIE KORUPCJI**

Od zamierzchłych czasów władza publiczna boryka się z wieloma problemami, z których korupcja (Karolczak – Biernacka, 2008, s. 3) zajmuje jedno z czołowych miejsc. Nie ulega wątpliwości, że korupcja jest szerokim pojęciem. Pochodzi ono od łacińskiego słowa *corruptio* – zepsucie, przekupstwo. Jego zakres wyznaczają nie tylko czynności wręczania i przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych. Nazwa *korupcja* oznacza syndrom pewnego zjawiska. Składa się na nie również możliwość dalszego dysponowania, posługiwania się skorumpowanymi dla różnych, bezpośrednich czy przyszłych celów i trwalsze aniżeli jeden akt zaprzeczenia, dyspozycyjność wobec korumpujących.

Żadne istniejące państwo i żadna administracja nie są wolne od tej uciążliwej patologii. Patologia jest zjawiskiem, które odnosi się do różnych grup społecznych.

Początkowo termin *patologia* (z gr. *pathos* – cierpienie, *logos* – nauka) był używany w medycynie. Dopiero w końcu XIX w. zaczęto odnosić go do zjawisk społecznych. Wykorzystano wówczas ten termin do określania działań ludzkich przeciwstawnych ideałom stabilizacji, własności, oszczędności, solidarności rodzinnej i sąsiedzkiej. Od końca XIX w. powstało wiele definicji patologii społecznej. Przez patologię należy więc rozumieć ten rodzaj zachowania, który pozostaje w zasadniczym, niedającym się pogodzić konflikcie ze światopoglądowymi wartościami, które w danym społeczeństwie są akceptowane. Przyjmuje się także, że patologia społeczna to postawy i zachowania ludzi, które naruszają podstawowe normy etyczne oraz wyrządzają mniej lub bardziej wymierne szkody społeczne (Brzostek, Bułajewski, Giżyńska, 2009, s. 791-792).

Jak zostało to już wspomniane, żaden aparat państwowy nie jest wolny od korupcji. Różnice dotyczą tylko stopnia nasilenia zjawiska korupcji oraz rozłożenia jego akcentów. Korupcji nie da się całkowicie usunąć z życia publicznego, podobnie jak np. naturalnego bezrobocia czy przestępczości. Bynajmniej nie oznacza to, iż należy zaprzestać eliminowania zjawisk korupcyjnych.

Refleksja na temat korupcji, szczególnie w obecnej sytuacji społeczno – gospodarczej, jest konieczna i jak najbardziej pożądana. Najniebezpieczniejsze jest bowiem przyzwyczajanie się do tego zjawiska, traktowanie go jako społecznego obyczaju czy też upowszechnianie się poczucia społecznego przyzwolenia na różnorodne przejawy zjawisk korupcyjnych (Palka, Rent, 1999, s. 5).

Problem korupcji oraz walki z tym zjawiskiem od niepamiętnych czasów towarzyszy ludzkości. Jego geneza sięga początków cywilizacji, poczynając od powstania pierwszych instytucji i organów administracji państwa. Ta równoletka najstarszego zawodu świata nęka ludzkość niezależnie od systemu politycznego i gospodarczego. Jest o niej mowa już w Biblii, kiedy to Bóg poucza Mojżesza: „*I nie będziesz ulegał przekupstwu, bo ono zaślepia mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego*”. Antyczne prawo rzymskie przyjęcie łapówki przez sędziego karało śmiercią. Według Heroda król Persów i Medytów (VI w p.n.e.) kazał pozbawić życia przekupnego sędziego, a zdjętą z niego skórą pokryć fotel sędziowski. W prawie starożytnej Grecji zarówno członek kolegium sędziowskiego, który dał się przekupić, jak i osoba przekupująca podlegali karze śmierci.

W polskim prawie pierwsze wzmianki o przekupstwie urzędniczym są wyartykułowane w ustawodawstwie z okresu Kazimierza Wielkiego. Obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym zwalczanie korupcji jest ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.). W jego XXIX rozdziale pt. „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” wyróżniono 4 główne rodzaje przestępstw tzw. korupcyjnych:

- 1) łapownictwo bierne – art. 228. § 1-6. k.k.,
- 2) łapownictwo czynne – art. 229 § 1-5. k.k.,
- 3) płatną protekcję – art. 230. k.k.,
- 4) nadużycie służbowe – art. 231. § 1-3. k.k.

Obecnie korupcja nie polega już tylko na wręczaniu gotówki w kopercie. Cywilnoprawna konwencja z dnia 4 listopada 1999 r. o korupcji (Dz. U. z 2004 r. nr 244, poz. 2443) zawiera definicję korupcji, która oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej, nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby przyjmującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę.

Nowoczesne łapówkarstwo to między innymi załatwianie posad dla krewnych lub znajomych łapówkarzy (w firmach, bankach, urzędach, sądach, fundacjach itp.). Jedną z form tego typu działań – pantoflarstwo – przejawia się w podejmowaniu decyzji preferujących określone przedsiębiorstwa lub nawet całe branże, aby zapewnić sobie tam intratne stanowisko po odejściu z urzędu. Łapówkarstwo to również zakładanie rachunków w biurach maklerskich i przekazywanie wskazanym osobom pakietów akcji spółek giełdowych, fundowanie kosztownych ubezpieczeń na życie, zdrowotnych czy emerytalnych, przekazanie dobrze prosperującej firmy lub udziałów w niej, ustanowienie dożywotniej renty dla wybranej osoby. Łapownictwo polega też na zobowiązaniu do przepisania własności nieruchomości, na regularnych wpłatach na konto kasy mieszkaniowej, na opłaceniu podróży, wakacji, wczasów, na kupowaniu długów, na udzielaniu bezzwrotnego kredytu na zakup mieszkania.

## **POJĘCIE INFORMACJI**

W polskim prawie brak jest legalnej definicji pojęcia *informacji*. Słowo to wywodzi się z języka łacińskiego od wyrazu *informatio*, co znaczy nadawać formę (Korpany, 2005, s. 230). W języku potocznym informację rozumie się jako wiadomość, komunikat, wskazówkę, pouczenie (Szymczak, 2005, s. 335). Z kolei w *Encyklopedii Powszechnej* pojęcie to interpretowane jest jako przedmiot myślowy odzwierciedlający każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy o badanym zjawisku, umożliwiający człowiekowi polepszenie znajomości swojego otoczenia i w sprawniejszy sposób przeprowadzenie celowego działania (*Encyklopedia Powszechna PWN*, 1975, s. 281). Informacją można zatem nazwać to wszystko, co jest użytkowane do bardziej świadomego wyboru działań prowadzących do realizacji zamierzonego celu (Pierzchała, 2010, s. 24). Każda informacja posiada określoną wymierną wartość, która wynika z faktu jej posiadania, jako pewnego zasobu, któ-

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

## KONSTITUCYJNA I USTAWOWA REGULACJA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r. zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” zawiera w sobie niezbyt rozbudowaną, ale jakże istotną szczególnie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, część regulującą wolności i prawa polityczne. Ta część rozdziału II zawiera wolności i prawa znane już w Polsce wcześniej, regulowane we wcześniejszych konstytucjach i stosowane w praktyce. Waga tych regulacji prawnych jest duża, a wynika ona z rangi, jaką wolności i prawa polityczne odgrywają w realizacji tak fundamentalnej zasady ustroju politycznego państwa jak zasada suwerenności narodu. B. Banaszak definiuje wolności i prawa polityczne jako narzędzia gwarantujące jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki (Banaszak, 2002, s. 28). Należy tu podkreślić, że opiswane wolności i prawa powiązane są w oczywisty sposób z demokratycznym ustrojem państwowym.

W doktrynie spotkać możemy podział praw politycznych na: prawa polityczne *sensu stricto* i prawa polityczne *sensu largo* (Nowak, 1988, s. 11-14). Celem tych pierwszych jest zapewnienie jednostce możliwości współudziału w zinstytucjonalizowanych formach wpływu na kształtowanie woli, polityki państwa (są to między innymi: prawo do informacji publicznej, prawo wyborcze, prawo do udziału w referendum). Druga z wyróżnionych grup obejmuje prawa polityczne *sensu stricto* oraz tzw. wolności o charakterze politycznym, do których zalicza się wolności zgromadzeń i zrzeszania się.

Kwestie dostępu do informacji publicznej pojawiły się w dyskusji nad projektem ustawy zasadniczej z 1997 roku. W trakcie prac nad nową konstytucją starano się w tym zakresie korzystać z dorobku prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483) „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, ponadto „o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Artykuł 61. ust. 2. Konstytucji RP dodaje, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Ustęp 3. tego artykułu dotyczy przesłanek ograniczenia tego

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

Należy w tym miejscu zauważyć, że przepisy konstytucyjne gwarantujące prawo do informacji publicznej mogą być stosowane bezpośrednio i są egzekwowalne na zasadzie ogólnej reguły z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP (Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II S.A. 717/01, Wokanda 2002, nr 7 – 8, poz. 68), chociaż sam tryb dostępu powinien być określony w aktach niższej rangi, przewidzianych w art. 61. ust. 4. (Zaremba, 2009, s. 15-16).

Konstytucja RP nawiązuje do globalnej tendencji konstytucjonalizacji prawa do informacji, jednakże zawarty w niej art. 61. nie ma historycznego odpowiednika w jakiegokolwiek polskiej ustawie zasadniczej. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 22 stycznia 2003 r. (I KZP 43/02) „*wypada zauważyć, że w Konstytucji z 1997 r. po raz pierwszy na gruncie polskim określono podstawy konstytucyjne zarówno wolności prasy, słowa i wypowiedzi, jak i prawa do informacji. Dotychczas, mimo przyjętych zobowiązań międzynarodowych, wolność prasy i słowa miała jedynie charakter semantyczny, prawo do informacji było ograniczone i przysługiwało jedynie stronom i innym uczestnikom postępowania, a sprowadzało się do obowiązku informowania ich przez organy o postępowaniu, w którym mieli oni interes prawny*” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2003 r., I KZP 43/02, OSNOW 2003, z. 1 – 2, poz. 5).

Prawo do informacji staje się znakiem rozpoznawczym wielu współczesnych konstytucji, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, dla których prawo do informacji oznacza oparcie stosunków jednostka – państwo na zgoła odmiennym modelu (Bednarczyk, 2008, s. 24). W państwach realnego socjalizmu aparat państwowy decydował nie tylko o swobodzie rozpowszechniania informacji, ale reglamentował też wiedzę o własnej działalności (Kulesza, 2006, s. 191). Prawo do informacji jest wynikiem zmiany konstytucyjnej aksjologii i ustanowienia koncepcji indywidualistycznej. Oznacza uznanie potrzeby zdobywania, gromadzenia, utrwalania i przetwarzania informacji przez jednostkę (Górzyńska, 1999, s. 21; Izdebski, 29.10.2001, s. C3).

Uzyskanie informacji publicznej w Konstytucji RP zostało ujęte jako prawo obywatelskie. Tym samym ustrojodawca dokonał rozróżnienia pomiędzy prawem a wolnością. Przyznanie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji oznacza,

że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego prawa. Obywatele nie mogą przy tym wychodzić poza przyznane im możliwości działania (Chmaj, 2002, s. 11-13). Znacznie szerszy wymiar ma wolność. W doktrynie prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, iż pojęcie *wolności* odnosić należy do przysługującej jednostce możliwości samodzielnego i swobodnego postępowania według własnej woli, autonomicznego wyboru sposobu zachowania się. Wolność nie wynika więc z woli państwa, wyrażanej poprzez prawo w znaczeniu przedmiotowym, jej źródłem jest sama istota natury ludzkiej. Jednostka korzystająca z wolności oczekuje więc, iż zagwarantowana jej będzie swoboda kształtowania swoich zachowań. Obowiązkiem państwa jest zaniechanie działań, które stanowiłyby ingerencję w sferę zachowań wchodzących w zakres określonej wolności. Elementarne wymogi życia społecznego uzasadniają jednakże pewną aktywność prawodawcy w zakresie reglamentowania wolności i ustalania jej ram, których obywatelom nie wolno przekraczać.

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej przybrało charakter publicznego podmiotowego prawa obywatela o charakterze politycznym. W. Jakimowicz przez publiczne prawo podmiotowe rozumie pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa, pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego, zbiorowego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (Jakimowicz, 2002, s. 174).

Prawo to zapewnia obywatelowi możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej określonego zachowania, egzekwowalnego w razie potrzeby w drodze odpowiednich instytucji procesowych (Sokolewicz, 2005, s. 5). Literalne brzmienie art. 61. ust. 1. wskazuje, iż prawo do informacji publicznej jest prawem obywatelskim. Konstytucja stanowi bowiem, że „obywatel ma prawo...”. Uznać zatem można, że ustawa zasadnicza, przyznając prawo do informacji, ograniczyła je tylko do osób fizycznych posiadających obywatelstwo polskie, wyłączając z niego zarówno osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jak i osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego (Juchniewicz, Kazimierzczuk, 2008, s. 136). Odmienne stanowisko, uznające, iż adresatami prawa dostępu do informacji oprócz obywateli polskich są również inne podmioty, w tym także podmioty prawne pozostające pod jurysdykcją państwa polskiego, zajęli M. Jabłoński i K. Wygoda (Jabłoński, Wygoda, 2002, s. 107-110). Autorzy ci podkreślają, że za rozszerzeniem zakresu podmiotowego art. 61. ust. 1. przemawia między innymi fakt, że regulacja ustawowa, stanowiąca rozwinięcie normy konstytucyjnej, szeroko pojmuje katalog podmiotów pozostających adresatami prawa do informacji. Art. 2. ust. 1. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) stanowi, że „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 5., prawo dostępu do informacji publicznej (...)”. Świadczy

o tym użycie przez ustawodawcę zwykłego zwrotu „każdy”. Zatem każdy podmiot pozostający pod jurysdykcją państwa polskiego, bez względu czy jest to osoba fizyczna czy jednostka organizacyjna, może ubiegać się o realizację przysługującego mu prawa do informacji publicznej (Tarnacka, 2003).

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej obowiązek udostępniania informacji ciąży na władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne. Przez władze publiczne należy rozumieć organy administracji rządowej oraz samorządowej, organy kontroli państwowej, a także sądy. Poza tym ustawa wymienia wśród organizacji zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych również związki zawodowe i partie polityczne, ponieważ realizują one funkcje publiczne oraz gospodarują publicznymi pieniędzmi. Wskazane instytucje nie wyczerpują jednak katalogu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy (Aleksandrowicz, 2002, s. 91). W jednym ze swoich orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym, mają obowiązek udzielać informacji publicznej. Zgodnie z art. 4. ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami zobowiązanymi do udzielania w/w informacji są między innymi jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli więc ze statutu stowarzyszenia wynika, że realizuje takie cele i zadania, to ma ono obowiązek udzielać informacji o swojej działalności (Wyrok NSA z dnia 12 września 2003 r., II SAB 91/03).

Każdy organ, który gospodaruje choć niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniać informacje na jego temat, przez co ogranicza to możliwości działań korupcyjnych. Można stwierdzić, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta.

## **OGRANICZENIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

Granicą dla funkcjonowania prawa do informacji są przepisy ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 11, poz. 95 z późn. zm.). Dotyczy to także danych osobowych chronionych przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Tekst jednolity Dz. U. 2002, nr 101, poz. 926 z późn. zm.), jednak w przypadku, gdy informacja nie może być udostępniona ze względu na to, że dokumenty zawierają dane osobowe, organ powinien tak ją przekształcić, aby sama treść informacji bez danych osobowych mogła być udostępniona. Podobna sytuacja występuje wówczas, gdy uprawniony żąda informacji, w której są zastrzeżone dane tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym przypadku organ ma obowiązek tak przetworzyć informację, aby znalazły się w niej dane



niezastrzeżone przez przedsiębiorcę. Warto w tym miejscu wspomnieć, że umowy w sprawie zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Inne umowy są jawne, jeżeli zawierają informacje publiczne i są podpisane przez funkcjonariuszy publicznych (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2003 r., II S.A. 3604/02, LEX nr 78065).

Zgodnie z orzecznictwem informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2009, II SA/Wa 696/09, Legalis).

Przepis art. 61. Konstytucji RP należy postrzegać również w świetle wspólnych dla całego Rozdziału II „zasad ogólnych” odnoszących się do wolności praw i obowiązków obywatela (Szmyt, 1999, s. 68). Oznacza to dopuszczalność ograniczenia prawa do informacji na zasadach określonych w art. 31. ust. 3. Konstytucji RP. Z treści tego przepisu wynika, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności może nastąpić:

- tylko w drodze ustawy;
- jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawa;
- dla ochrony jednej z następujących wartości: bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób; Ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw, muszą być proporcjonalne do potrzeby ochrony zagrożonego dobra (Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK – A 1999, nr 2, poz. 25).

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

blicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz, w tym także ograniczania zjawiska korupcji (Skrzydło, 2009, s. 65).

## ZAKOŃCZENIE

Zakres zjawiska, jakim jest korupcja, zależy od tego, jak skuteczne mechanizmy antykorupcyjne funkcjonują w danym państwie. W badaniach Banku Światowego na temat tej patologii w Polsce stwierdza się, że jest ona wypadkową możliwości osiągnięcia nieuczciwych zysków, zbyt szerokich kompetencji uznaniowych oraz słabej jawności i kontroli działań w sferze publicznej (Bank Światowy, Biuro w Warszawie, *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, 11 października 1999 r.). Dlatego też za efektywną metodę zwalczania korupcji, różną od podejścia opierającego się wyłącznie na ściganiu skorumpowanych osób, uznaje się obecnie wprowadzenie takich rozwiązań, które do minimum ograniczą wpływ tych czynników na ludzkie zachowania.

Wiadomo jest, że podobnie jak przestępczości, tak i korupcji nie można wyeliminować z życia publicznego. Jednak takie twierdzenie nie powinno usprawiedliwiać braku działań mających na celu ograniczenie tej patologii. Istnieje wiele metod walki z korupcją. Przykładem jednej z nich jest tak zwana zasada wielu oczu. Zakłada ona, że mechanizmy korupcyjne rodzi nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, dlatego w administracji, obok ściśle przypisanych obowiązków, należy rozdzielać czynności pomiędzy różnych urzędników, tak aby mogli oni wzajemnie się kontrolować. Niezwykle istotne jest również wprowadzenie procedur gwarantujących obywatelom równy dostęp do informacji publicznej, na przykład na temat przyznawania ulg czy stosowanych preferencji. Koncesjonowanie wiedzy sprzyja bowiem korupcji.

Informacje są zdolne do wpływania na kształt życia społecznego, poprzez bezpośrednie oddziaływanie na życie poszczególnych jednostek czy całych zbiorowości ludzkich. W tym sensie warto jeszcze raz użyć stwierdzenia, że ten, kto ma informację ten ma władzę. Sprawowanie władzy publicznej to z kolei wyznaczanie przez osoby ją posiadające uprawnień i obowiązków rządzonym oraz przekazywanie im wyselekcjonowanych informacji, które mogą lub powinny być znane ogółowi (Lis, 2007, s. 9). Dostęp do informacji publicznej stwarza człowiekowi możliwość sprawowania nadzoru nad otaczającą go rzeczywistością i tymi, którzy tę rzeczywistość tworzą. Prawem różnych podmiotów tworzących społeczeństwo obywatelskie jest kontrolowanie i ocenianie tych, którzy posiadają siłę i sprawują władzę. Jednakże do rzetelnej oceny i kontroli potrzebna jest pełna i wiarygodna informacja o podejmowanych przez tę władzę decyzjach i ich skutkach.

## REFERENCES:

- Aleksandrowicz T. r. (2002), *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Bank Światowy, Biuro w Warszawie, *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, 11 października 1999 r.
- Banaszak B. (2002), *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji*, Warszawa: Wydaw. C. H. Beck.
- Bednarczyk M. (2008), *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa: Wydaw. C. H. Beck.
- Brzostek A., Bułajewski S., Giżyńska M. (2009), *Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych – ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko – mazurskim*, [w:] P. J. Suwaj, D. r. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa: Oficyna Wolter Kluwer.
- Chmaj M. (2002), *Pojęcie i geneza wolności praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I, *Zasady ogólne*, Kraków: Zakamycze.
- Górzyńska T. (1999), *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków: Zakamycze.
- Izdebski H., *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita”, 29.10.2001.
- Jabłoński K., Wygoda K. (2002), *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jakimowicz W. (2002), *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa: Zakamycze.
- Jaśkowska M. (2002), *Dostęp do informacji publicznej. Zagadnienia wybrane*, Warszawa: Wydaw. Prawnicze LexisNexis.
- Juchniewicz J., Kazimierczuk M. (2008), *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Karolczak – Biernacka B. (2008), *o problematyce korupcji i mechanizmach korupcyjogennych*, Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej.
- Kazimierczuk M., Owczarek A. (2002), *Percepcja zjawiska korupcji przez urzędników administracji publicznej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] XXXI Międzynarodowe Seminarium Kół Naukowych. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego.
- Korpanty J. (2005), *Mały słownik łacińsko – polski*, Warszawa: Wydawnictwo Szkolne

PWN.

- Kulesza E. (2006), *Prawo obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Lis W., *Rola i znaczenie informacji w społeczeństwie demokratycznym*, „Gazeta Sądowa” 2007, nr 3.
- Nowak N. (1988), *Politische Grundrechte*, Wien – New York.
- Palka P., Rent M. (1999), *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Pierzchała E. (2010), *o pojęciu informacji publicznej*, [w:] E. Pierzchała, M. Wodniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Sekula M. (2006), *Uczciwość urzędnicza w służbie dobra wspólnego*, Płock: Wydawnictwo WSZiP.
- Skrzydło W. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Sokolewicz W. (2005), *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmyt A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2.04.1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Szustakiewicz P. (2008), *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Szymczak M. (1988), *Słownik języka polskiego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5.
- Winceniak M., *Ocena stanu prawnego w zakresie ścigania i wykrywalności korupcji w administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 4.
- Winczorek P. (1996), *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Zaremba M. (2009), *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa: Difin.