

JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ *

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki, Polska

EWA CISOWSKA-SAKRAJDA *

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, Polska



DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA¹

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND STATE SECURITY



ABSTRAKT: Prowadzone rozważania koncentrują się wokół zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa państwa. W tekście omówiono zagadnienia takie jak: pojęcie i znaczenie informacji publicznej, bezpieczeństwo państwa, rola prawa do informacji publicznej, problematyka kolizji prawa do informacji publicznej i innych konstytucyjnych praw i wolności, a także istota bezpieczeństwa informacji publicznej. Na tym tle podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie dostępu do informacji publicznej, realizujące zasadę jawności, nie stwarzają nadmiernych zagrożeń dla funkcjonowania państwa, w tym dla jego bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE: dostęp do informacji publicznej, bezpieczeństwo państwa, zagrożenie dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

* dr hab. Joanna Wyporska-Frankiewicz, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-7652-6338>  jwyporska@wpia.uni.lodz.pl

* dr Ewa Cisowska-Sakrajda, Provincial Administrative Court in Lodz, Poland

 <https://orcid.org/0000-0001-8383-6951>  ewacisowska@o2.pl

Copyright (c) 2022 JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ, EWA CISOWSKA-SAKRAJDA. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

¹ Tekst powstał we współautorstwie (w równych częściach), a koncepcja, metody oraz założenia artykułu są wspólnym dziełem autorek.

ABSTRACT: The conducted considerations focus on issues related to access to public information in the context of state security. The text discusses issues such as: the concept and meaning of public information and state security, the role of the right to public information, the conflict of the right to public information and other constitutional rights and freedoms, as well as the essence of public information security. Against this background, an attempt was made to answer the question whether the solutions adopted by the legislator in the field of access to public information, implementing the principle of transparency, do not pose excessive threats to the functioning of the state, including its security.

KEYWORDS: access to public information, state security, s threat to the external security of the state.

*„Żadne koncerny, żadne fabryki samochodów
czy ropa naftowa nie przynoszą takich zysków
jak handel informacją. To dziś najbardziej
dochodowy biznes”².*

Ryszard Kapuściński
„Autoportret reportera”

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Znaczenia informacji publicznej we współczesnym świecie nie da się przecenić, podobnie zresztą jak i bezpieczeństwa państwa. Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi wizytówkę współczesnych demokratycznych społeczeństw - bez zagwarantowania którego trudno sobie dziś wręcz wyobrazić funkcjonowanie demokratycznego państwa. Dostęp ten służy bowiem praktycznej realizacji zasady jawności – ma za zadanie zapewnić przejrzystość życia publicznego, a co za tym idzie pełni rolę instrumentu sprawowania społecznej kontroli nad władzą publiczną. Stanowi też jeden z instrumentów służących dbaniu o dobro wspólne oraz wartości demokratycznego państwa prawnego. I z tego właśnie względu wprowadzenie go w poczet rodzimych rozwiązań prawnych jest oceniane zdecydowanie pozytywnie. Trudno przy

² Z. Piotrowicz, *Kapuściński o podróżowaniu i mediach*, zob. też <http://zbigniewpiotrowicz.pl/kapuscinski-o-podrozowaniu-i-mediach/> dostęp z dnia 26 stycznia 2022r. Jak podaje ten Autor cytat ten pochodzi z rozmowy Jolanty Kryswatej z Ryszardem Kapuścińskim, opublikowanej w 1999 r. w „Dzienniku Bałtyckim”.

tym nie dostrzegać, że dostępowi do informacji publicznej towarzyszy rozwój społeczeństwa informacyjnego związany z dynamizacją nowych technologii. Równocześnie jednak, mimo zmian zachodzących w społeczeństwach i jednoczenia się Europy, zapewnienie bezpieczeństwa państwu ciągle stanowi wartość najwyższą, kluczową i nie podlegającą żadnej dyskusji. Nie udało się bowiem – również w Europie, mimo iż została ona tak dotkliwie doświadczona podczas II wojny światowej – całkowicie wyeliminować niebezpieczeństwa związanego z groźbą wybuchu konfliktu zbrojnego. Świadczy o tym najlepiej chociażby obecny kryzys na granicy ukraińsko-rosyjskiej, czy niedawny kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej. Nie może też ująć uwadze fakt, że współcześnie tego rodzaju konflikty mogą przybrać zupełnie inny wymiar. Z tego chociażby względu, że współczesne społeczeństwa żyją w rzeczywistości zgoła innej niż jeszcze kilkanaście lat temu. Rzeczywistość ta na przestrzeni ostatnich lat bowiem dynamicznie się zmienia. Jesteśmy świadkami „galopującego” wręcz rozwoju i postępu technicznego oraz będących ich konsekwencją wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Dlatego też w pełni uprawnione jest twierdzenie, że człowiek żyje dziś w „globalnej wiosce”, gdyż nowoczesne technologie umożliwiły mu nie tylko przemieszczanie się po świecie z zawrotną wręcz prędkością, ale i dostęp do informacji na niespotykaną do tej pory skalę. To z kolei ma bez wątpienia również wpływ na konflikty zbrojne, które obecnie w większości niewiele mają wspólnego z działaniami znanymi nam nawet z niezbyt odległej historii. Współczesne z informatyzowane społeczeństwa oraz państwa funkcjonują zupełnie inaczej, niż jeszcze kilkanaście lat wcześniej, a co za tym idzie mają też inne potrzeby. W literaturze wskazuje się, iż „w państwach wysoko rozwiniętych elektronicznie systemy przetwarzania danych są już dziś niezbędne do funkcjonowania społeczeństwa”³. Z tego też względu nie może budzić wątpliwości, że w takich państwach, określanych też mianem informacyjnych – których „wszystkie dziedziny oparte są na skoncentrowanych w automatach zbiorach informacji, zakłócenie funkcjonowania tych zbiorów oznacza równocześnie dezorganizację wielu dziedzin życia”⁴. Konsekwencją powyższego są też pojawiające się zupełnie inne, nowe zagrożenia, które muszą budzić uzasadnione obawy. Na tym tle, nie bez powodu pojawiło się też pojęcie tzw.

³ B. Hołyst, *Ogólne zagadnienia informatyki śledczej. Sieci społecznościowe* [w:] *Artes serviunt Vita, sapientia imperat. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzcyka z okazji 70. urodzin*, red. J. Kasiński, A. Małolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki, Warszawa 2019 r., Lex/el oraz wskazana tam literatur.

⁴ B. Hołyst, *op. cit.*, Lex/el.

wojny informacyjnej⁵, czy hybrydowej⁶ - która wykorzystuje już nie tylko takie działania jak: „podstęp wojenny, działania wywiadowcze i z zaskoczenia oraz łamiące wolę walki przeciwnika”⁷, ale która może sprowadzić się do konfliktu, w którym jedna ze stron „równolegle stosuje unikalne połączenie użycia broni konwencjonalnej, nieregularnej taktyki działania, terroryzmu i działań o charakterze kryminalnym w ramach realizacji celów politycznych”⁸. Przy czym od tego typu zagrożeń nie jest wolne żadne państwo – w tym również europejskie – a co więcej zagrożenia te mogą w istotny sposób wpływać na jego bezpieczeństwo. Równocześnie nawet pobieżna refleksja nad problematyką dostępu do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa państwa powoduje pewien „zgrzyt”, dysonans – swego rodzaju rozbieżność, a nawet sprzeczność, czy zakłócenie harmonii⁹. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zagwarantowanie pełnego, bez żadnych wyjątków i ograniczeń, dostępu do informacji publicznej może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo państwa i to zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Mimo więc niewątpliwych pozytywnych stron dostępu do informacji publicznej przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne mogą mieć bez wątpienia również swoje ciemne strony. Z tego właśnie względu warto przyrzeć się bliżej przyjętej przez polskiego ustawodawcę regulacji prawnej oraz rozważyć, czy dostrzegł on i w wystarczającym stopniu zapewnił możliwość skutecznej ochrony interesu publicznego szczególnie w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Co więcej mając na uwadze zagrożenia dla

⁵ Zob. B. Hołyst, *op. cit.*, Lex/el. Zdaniem tego Autora „możliwość łatwego i taniego publikowania oraz wymiany informacji pomiędzy ludźmi pociąga za sobą wiele skutków, z których dwa mają szczególne znaczenie w kontekście bezpieczeństwa teleinformatycznego. Pierwszym jest coraz większy wpływ mediów społecznościowych, (...), na rozpowszechnianie informacji oraz zachowania społeczne. (...). Drugim skutkiem jest pozostawianie przez użytkowników Internetu tzw. śladów elektronicznych (*digital footprints*), które można przechowywać i analizować. Te dwa rezultaty wymiany informacji mają fundamentalny wpływ na bezpieczeństwo, również narodowe, w zakresie identyfikacji wojny informacyjnej prowadzonej z wykorzystaniem mediów społecznościowych”. Podkreślił przy tym, iż „wojna informacyjna ma na celu wpływanie na zachowania społeczeństwa zgodnie z wolą agresora zewnętrznego, przez zarządzanie informacją. W ramach metod stosowanych w tego typu wojnach w sposób zorganizowany wykorzystuje się między innymi manipulowanie informacją, dezinformację i fabrykowanie informacji. Niezwykle czytelnym przykładem systemowego prowadzenia wojny informacyjnej są działania Federacji Rosyjskiej w ramach tzw. wojny hybrydowej. Wykorzystywanie sieci do prowadzenia wojny informacyjnej jest obecnie jedną z najnowszych metod wpływania na decyzje polityczne, ośmieszania postaw patriotycznych, eskalacji napięć społecznych, osłabiania woli walki czy destabilizacji sytuacji gospodarczej”.

⁶ Zob. np. *Strategie ataków i obrony – analiza przypadków. Omówienie przykładowych ataków. Ukraina 2015 (BlackEnergy/KillDisk)* [w:] *Cyberbezpieczeństwo*, red. C. Banasiński, red. M. Rojszczak, J.M. Chmielewski, W. Hydzik, J. Łuczak, W. Nowak, K. Waćkowski, Warszawa 2020 r., Lex/el; a także P. Ochmann, J. Wojas, *Ukryta inwazja jako część wojny hybrydowej w świetle prawa międzynarodowego*, Przegląd Prawa Publicznego z 2018 r., nr 1, s. 78 – 87 oraz wskazana tam literatura.

⁷ P. Ochmann, J. Wojas, *op. cit.*, s. 78 oraz wskazana tam literatura.

⁸ F.G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington 2007 r., s. 28. Podano za: P. Ochmann, J. Wojas, *op. cit.*, s. 79.

⁹ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, www.sjp.pwn.pl/Doroszewski/dysonans;5424330.html.

bezpieczeństwa państwa jakie wiążą się z informatyzacją współczesnych społeczeństw, a także rzymskie przysłowie: „*Si vis pacem, para bellum*”¹⁰ interesujące i godne uwagi jest przyjrzenie się prawnym aspektom dostępu do informacji publicznej w kontekście tegoż bezpieczeństwa (państwa). Właśnie w imię pokoju warto zatem dokonać analizy ustawy o dostępie do informacji publicznej i zbadać, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania – realizujące wspomnianą zasadę jawności – nie stwarzają przypadkiem nadmiernych zagrożeń dla funkcjonowania państwa, w tym dla jego bezpieczeństwa. Tym samym więc przedmiotem badań został objęty dostęp do informacji publicznej, niemniej jednak w połączeniu z problematyką bezpieczeństwa państwa – tak zakreślony przedmiot badań jest nie tylko ciekawy z teoretycznego punktu widzenia, ale przede wszystkim ważny dla praktyki. Przeprowadzona analiza prowadzi jednak do wniosku, iż jest ona nie tylko rozległa, ale i wieloaspektowa – aby zbadać wszystkie jej aspekty konieczne byłoby powołanie szerokiego, interdyscyplinarnego zespołu i bardzo dużo czasu. A i tak można byłoby mieć wątpliwości co do tego, czy możliwym jest kompleksowe zbadanie tej materii. Wobec tego konieczne okazało się dokonanie pewnego zamierzonego wyboru zagadnień, które są najistotniejsze z prezentowanej w cyklu opracowań perspektywy. Przy czym i one okazały się zbyt rozległe, aby można je było zawrzeć w jednym opracowaniu – ich ujęcie wymaga bowiem spojrzenia z różnych perspektyw. Te względy przesądziły o przygotowaniu cykl publikacji, który otwiera niniejszy tekst stanowiący zarazem jego pierwszą część. Z uwagi jednak na to, że stanowi on punkt wyjścia dla dalszych rozważań – ma bowiem charakter wprowadzający – omówiono w nim zagadnienia ogólne, takie jak: pojęcie i znaczenie informacji publicznej, bezpieczeństwo państwa, rola prawa do informacji publicznej, kolizja prawa do informacji publicznej i innych konstytucyjnych praw i wolności, a także istota bezpieczeństwa informacji publicznej. Kolejne części cyklu dotyczą natomiast różnych zagadnień szczegółowych, zawsze jednak omawianych w ujęciu związanym z bezpieczeństwem państwa. I tak część druga została poświęcona problematyce dostępu do informacji publicznej w tzw. normalnych warunkach funkcjonowania państwa w kontekście zagrożeń dla jego bezpieczeństwa. Następne, trzecie z kolei opracowanie, dotyczy dostępu do informacji publicznej w warunkach stanu wyjątkowego, omówionego na kanwie zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. W kolejnej, czwartej, części cyklu została opracowana problematyka nadużycia prawa do informacji publicznej – również zaprezentowana w

¹⁰ Jeśli chcesz pokoju przygotuj się do wojny.

kontekście bezpieczeństwa państwa. Następnie przedmiotem zainteresowania stały się sankcje administracyjne z tytułu nielegalnego dostępu do informacji publicznej, analizowane w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa (część piąta). Cykl kończy opracowanie poświęcone dostępowi do informacji publicznej w aspekcie bezpieczeństwa państwa, które zawiera postulaty *de lege ferenda*, stanowiąc część szóstą, podsumowującą przeprowadzone badania.

POJĘCIE I ZNACZENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Informacja – kluczowe i bodaj najbardziej pożądane dobro we współczesnym świecie poddanym procesom globalizacyjnym i integracyjnym oraz szybko rozwijającemu się postępowi technologicznemu - jest i zawsze była nie do przecenienia. To ona - a nie zdarzenia, których dotyczy - zmienia rzeczywistość społeczną, polityczną i gospodarczą, a także decyduje o sukcesach lub porażkach organizacji. W dziejach ludzkości informacja była, jest i zapewne będzie jedną z najcenniejszych wartości zarówno dla człowieka, jak i państw, instytucji, gospodarki, kultury oraz społeczeństw. Informacja posiada przy tym wiele wymiarów. Stanowi najbardziej poszukiwany zasób, szczególne dobro konsumpcyjne, towar, przedmiot obrotu (transakcji kupna – sprzedaży)¹¹ - dobro niematerialne, równoważne lub nawet cenniejsze od dóbr materialnych. Jest ona narzędziem społecznej komunikacji i ważnym elementem cyberprzestrzeni¹². Od niepamiętnych czasów postrzegana jest również jako najbardziej użyteczne narzędzie sprawowania władzy. Daje bowiem jej dysponentowi władzę, przewagę nad konkurencją, a gdy jest to informacja najnowsza, sprawdzona i wiarygodna to pozwala również na sprawne i trafne podejmowanie najbardziej racjonalnej, wręcz optymalnej, decyzji¹³. Od dysponowania informacją często zależy możliwość rozważenia wszelkich istotnych uwarunkowań oraz możliwych następstw podejmowanej decyzji, pomaga też ona odpowiednio i szybko zareagować na zagrożenia oraz podjąć odpowiednie działania zmierzające do ochrony informatora. Nie ulega też wątpliwości, że informacja stała się również jedną z najważniejszych

¹¹ Zob. J. Olesiński, *Ekonomika informacji. Podstawy*, Warszawa 2001 r., s. 310 czy J. Łuczak, M. Tyburski, *Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001*, Poznań 2009 r., s. 7.

¹² Zob. M. Karciarz, *Informacja w Internecie*, Warszawa 2010 r., s. 60.

¹³ E. Machura, *Informacja i jej znaczenie we współczesnym świecie w kontekście ochrony informacji niejawnych w Polsce*, *Obronność. Zeszyty Naukowe* 2013, z. 1, s. 156.

przyczyn kształtowania społeczeństw i gospodarki, oraz podstawą społeczeństwa informacyjnego - opartego na technologiach informatycznych, gdzie duży nacisk położony jest na narzędzia komunikacji, a także gromadzenie i przechowywanie informacji. W społeczeństwach takich – co jest ich cechą charakterystyczną – następuje rozwój intelektualny, oparty na wiedzy (informacji)¹⁴ oraz szybkim rozwoju technologii teleinformatycznych, który jest związany z możliwością szybkiej komunikacji i dostępem do informacji na bardzo szeroką, niespotykaną dotychczas skalę. Społeczeństwo informacyjne jest świadome i doskonale przygotowane do użytkowania systemów informatycznych, co więcej wie również nie tylko w jaki sposób zdobywać wiedzę, ale potrafi ją również wykorzystywać we wszelkich dziedzinach życia oraz przetwarzać. Podkreśla się, że „wprowadzenie nowych technologii informatycznych i komputerowych oraz coraz powszechniejsze ich wykorzystanie doprowadziło do sytuacji, w której ma miejsce nieskrępowana wymiana informacji pomiędzy oddalonymi od siebie podmiotami i bez znaczenia są uwarunkowania logistyczne. Technika umożliwia równocześnie szybkie i poprawne gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji w wielu dotychczas nieosiągalnych płaszczyznach i aspektach”¹⁵. Rozwój technologiczny - pomimo niewątpliwych zalet - niesie jednak ze sobą również szereg zagrożeń. Bez wątpienia bowiem informacja, która znajdzie się w niepowołanych rękach może stać się bardzo niebezpiecznym narzędziem. Tym bardziej, że obecnie ewoluowała ona – czego nie można nie dostrzec - od nośnika wiedzy, poprzez instrument podejmowania decyzji czy działań, do informacji będącej swego rodzaju bronią w tzw. wojnie informacyjnej - stając się w niej wręcz „podstawowym orężem wojennym”¹⁶. Współcześnie dostęp do każdej bez mała informacji jest niezwykle łatwy, dlatego też tak ważna jest dla państwa zarówno kontrola dysponowania informacją, jak i możliwość wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania niekontrolowanemu jej pozyskiwaniu w sferze gospodarczej, politycznej oraz każdej innej mającej znaczenie strategiczne dla państwa. Na fakt ten zwraca się uwagę w literaturze, wskazując iż „burzliwy i dynamiczny rozwój technik informatycznych jak również rosnąca w tempie ilość przetwarzanych danych wymusiły poszukiwanie rozwiązań pozwalających skutecznie zarządzać

¹⁴ E. Machura, *op. cit.*, s. 155.

¹⁵ J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 7.

¹⁶ Zob. I. Kryśowaty, P. Niedziejko, *Informacja w systemach IT jako towar strategiczny* [w:] J. Żuchowski (red.), *Innowacyjność w kształtowaniu jakości wyrobów i usług*, Radom 2006 r., s. 115 oraz J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 7.

informacją z uwzględnieniem ryzyk jakie są z tym związane”¹⁷. Podstawową troską współczesnych państw jest więc zapewnienie: bezpieczeństwa posiadanym informacjom oraz odpowiedniego do wagi danej informacji poziomu ich ochrony przed nieuprawnionym jej wykorzystaniem przez osoby mogące działać na szkodę państwa, przy jednoczesnym zapewnieniu na niezwykle szeroką skalę dostępu do informacji publicznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wyrafinowane sposoby zdobywania i ukrywania informacji są starsze niż państwa jako organizacja społeczna. Ważne informacje były chronione już w kulturach starożytnych - korzystano z takich sposobów jak chociażby: szyfry, kody, tzw. niewidzialny atrament, przekaz ustny przez tajnych kurierów czy szyfrowanie pismem klinowym na glinianej tabliczce¹⁸. Nie może być więc wątpliwości, że dawniej – podobnie zresztą jak dzisiaj - za najważniejszy atrybut informacji uznawano jej bezpieczeństwo. Obecnie minimalizacja ryzyka utraty tego atrybutu stanowi niewątpliwie podstawowy cel systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji. Szczególnie pożądane, a więc i narażone na utratę atrybutu bezpieczeństwa, są – wbrew powszechnemu przekonaniu - nie tylko informacje dotyczące sił zbrojnych (wojskowości) i obronności państwa, ale także te, które dotyczą działalności gospodarczej, techniki i technologii, badań naukowych oraz, co niezwykle istotne, polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. One bowiem przesądzają o rozwoju państwa i pośrednio wspierają działania w obszarze ochrony państwa i jego granicy. Wobec tego ranga i znaczenie, a przede wszystkim wartość (cena) informacji wzrasta wraz ze wzrostem potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego) państwa, jakie może nieść za sobą nieuprawnione ujawnienie informacji. Ma to miejsce szczególnie wówczas, gdy dotyczy ona strategicznych dla państwa obszarów, funkcjonowania samego państwa i jego organów czy też czynników determinujących jego rozwój.

Informacja – pomimo tak wielkiej roli społecznej, gospodarczej i politycznej – nie jest kategorią jednoznaczną, brak również uniwersalnej i jednoznacznej definicji tego pojęcia¹⁹, co więcej jego rozumienie, nawet na gruncie prawa, rodzi poważne kontrowersje²⁰. Pojęcie to jest

¹⁷ J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 7.

¹⁸ I. Kryśowaty, P. Niedziejko, *op. cit.*, s. 7.

¹⁹ Por. E. Machura, *op. cit.*, s. 155, a także J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 8.

²⁰ Zob. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* z 2016 r., z. 10, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/trzy-definicje-informacji-publicznej-w-polskim-prawie,68157.html> (dostęp z dnia 21 stycznia 2022 r.).

bowiem wieloznaczne i interdyscyplinarne, a przy tym odmiennie ujmowane w różnych naukach – w zależności od kontekstu i obszarów nauki, przypisuje się mu różne znaczenia, uwarunkowane określonym sposobem postrzegania rzeczywistości. W konsekwencji tego – jak zauważają J. Łuczak i M. Tyburski²¹ - trudno jest wskazać definicję, która odpowiadałaby potrzebom przynajmniej kilku obszarów życia społecznego. Etymologicznie informacja pochodzi od łacińskiego słowa *informatio*, które oznacza wyobrażenie, wizerunek, zarys, a także pojęcie²². W ujęciu ekonomicznym informacja bywa natomiast rozumiana jako porcja danych, które mogą być przekazywane, przetwarzane i magazynowane oraz są przydatne w wielu aspektach działalności ludzkiej; a także jako zasób danych, przy czym współcześnie pojęcie to jest ujmowane jako piąta podstawowa kategoria ekonomiczna²³. Na gruncie nauk ekonomicznych przyjmuje się również, że informacja „to wiedza potrzebna do określenia i realizacji zadań, służących do osiągnięcia celów organizacji”²⁴; „to właściwość wiadomości lub sygnału, polegająca na zmniejszeniu nieokreśloności lub niepewności co do stanu albo dalszego rozwoju sytuacji, której informacja dotyczy”²⁵. W szerokim ujęciu informacja jest rozumiana jako „utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat (wiedza, świadomość) o jakimś fakcie; jest to więc zgromadzona i zakodowana wiedza o czymś (zakodowany komunikat o fakcie), przy czym może być ona utrwalona w sposób materialny (na nośniku danych), a co za tym idzie możliwa do odczytania, lub niematerialny (w pamięci człowieka), a więc niemożliwa do odczytania przez inne osoby”²⁶. Pojęcie informacji występuje również – co oczywiste – w języku naturalnym. Należy odnotować, że w dawnym języku polskim informację definiowano jako uświadomienie, nauczanie, nauka²⁷. Współcześnie może być ona rozumiana: po pierwsze, jako „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś; wiadomość, wskazówka, pouczenie”; po drugie, jako „placówka zajmująca się zbieraniem i udzielaniem informacji w określonej dziedzinie; dział informacyjny jakiegoś urzędu, biuro informacyjne”; oraz po trzecie jako „każdy czynnik, dzięki któremu ludzie lub urządzenie automatycznie mogą

²¹ J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 8.

²² K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1996 r., s. 260, J. Łuczak, M. Tyburski, *op.cit.*, s. 8, czy I. Kamińska-Szmaj (red.), *Milenijny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2005 r., s. 325.

²³ E. Machura, *op. cit.*, s. 155 - 156.

²⁴ Zob. J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 8.

²⁵ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997 r., s. 21.

²⁶ M. Maciejewski, *Prawo informacji – podstawowe zagadnienia* [w:] W. Góralczyk (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006 r., s. 31.

²⁷ M.S.B. Linde, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1951 r., podano za J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 8.

bardziej sprawnie i celowo działać”²⁸. Wedle innej współczesnej definicji pojęcie informacji oznacza zarówno „wiadomość o czymś lub zakomunikowanie czegoś”; jak i „biuro udzielające informacji”²⁹; czy placówka „zajmującą się gromadzeniem, interpretacją i dostarczeniem jakichś wiadomości, faktów”, „element wiedzy komunikowany komuś za pomocą języka lub innego kodu”, a „także to, co w danej sytuacji może dostarczać jakiejś wiedzy”; oraz „przekazywanie wiadomości, faktów”³⁰.

W ujęciu normatywnym informacja jest szczególną kategorią prawną, która nie jest jednak ani jednolicie ani konsekwentnie ujmowana. Na poziomie ustawy zasadniczej³¹ ustrojodawca używa bowiem raz pojęcia informacji bez jakiegokolwiek dookreślenia, innym zaś razem pojęcia „informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” oraz „informacji 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”³². Z kolei na poziomie ustawy zwykłej, przykładowo u.d.i.p.³³ i prawa prasowego³⁴, prawodawca posługuje się takimi pojęciami jak: „informacja publiczna”³⁵ oraz „informacja” w odniesieniu do prasy³⁶ - tj. informacja prasowa; doprecyzowując to pojęcie przez określenie obowiązku i uprawnienia udzielenia prasie informacji. Podzielić zatem trzeba pogląd prezentowany przez P. Szustakiewicza³⁷ na gruncie pojęcia informacji publicznej, że „dochodzi (...) do rozbieżności pomiędzy Konstytucją RP a ustawą o dostępie do informacji publicznej”, ta pierwsza posługuje się bowiem kryterium podmiotowym, a druga kryterium przedmiotowym, co ma istotne znaczenie, gdyż „nie każda informacja wytworzona przez władze publiczne staje się niejako automatycznie informacją publiczną”. Odnotować jednocześnie trzeba – jak zauważa ten Autor – że brak spójności między ustawą zasadniczą a ustawą zwykłą skutkuje odmiennymi próbami

²⁸ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom I, Warszawa 1978 r., s. 788.

²⁹ E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996 r., s. 275.

³⁰ B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000 r., s. 186.

³¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), powołana jako ustawa zasadnicza lub Konstytucja.

³² Tak art. 54 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji.

³³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176) powołana jako u.d.i.p.

³⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1914), powołana jako prawo prasowe.

³⁵ Zob. np. art. 1 ust. 1, art. 3 czy art. 4 u.d.i.p. oraz art. 3a prawa prasowego.

³⁶ Zob. art. 4 ust. 1 art. 5 prawa prasowego.

³⁷ P. Szustakiewicz, *op. cit.* pdf, wersja internetowa.

definiowania pojęcia informacji publicznej w doktrynie i w orzecznictwie, choć ta ostatnia – judykatura z oczywistych względów rzadko zajmuje się samą definicją tego pojęcia³⁸. Powyższe ustalenia pozwalają przyjąć, że w prawie polskim pojęcie „informacja” może być rozumiane szeroko i obejmować swoim zakresem zarówno „informację publiczną”, jak i „informację prasową”, obok innych jeszcze rodzajów informacji - jak chociażby „informacja niejawna”. Oznacza to, że dla określenia charakteru prawnego i rangi konkretnej informacji istotny jest stosowany przez normodawcę kwalifikator - przykładowo pojęcie „publiczny” (lub inny), ewentualnie przybierający postać opisową, który dookreśla tę informację wskazując zarazem na jej charakter i wagę np.: „sprawa publiczna”. Niemniej jednak w kontekście tytułowej problematyki kluczowe znaczenie ma oczywiście informacja o działaniach państwa i jego organów oraz innych podmiotów obrotu prawnego, których działania mieszczą się w pojęciu „sprawy publicznej”. Odrębnego rozważenia wymaga przy tym pojęcie informacji publicznej i informacji prasowej, gdyż ustawodawca konstruuje je w odmienny sposób. Należy bowiem zauważyć, że chociaż pojęcie „prasa” mieści się w zakresie podmiotowym pojęcia „informacja publiczna” w rozumieniu u.d.i.p., to jednak nie można pominąć faktu, iż prasie przysługuje dodatkowe uprawnienie do żądania informacji także od innych podmiotów (a więc nie tylko od tych, które zostały objęte zakresem pojęcia „informacja publiczna”), a nadto atrybutem prasy jest również tzw. prawo krytyki społecznej (w tym życia publicznego), a co za tym idzie ma ona istotny wpływ na kształtowanie opinii publicznej.

Informacja publiczna w rozumieniu u.d.i.p.³⁹ jest definiowana jako „każda informacja o sprawach publicznych”. Na tle tej normatywnej definicji rodzi się ogólna refleksja, którą można sprowadzić do tego, że pojęcie „informacja publiczna” jest dookreślane poprzez odesłanie do pojęcia „informacji”, a jego opisowe uszczegółowienie następuje poprzez użycie przez ustawodawcę sformułowania „sprawy publicznej”. Taka formuła sama w sobie nie pozwala w istocie – wbrew temu co wiąże się z zakładanym celem każdej definicji legalnej – na precyzyjne ustalenie zakresu znaczeniowego definiowanego pojęcia, nie można bowiem na jej podstawie udzielić precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o to co jest informacją publiczną. Dodatkowym

³⁸ Według P. Szustakiewicza na 66 wybranych do analizy wyroków NSA z lat 2012-2014 (spośród 679 dotyczących dostępu do informacji publicznej) tylko w 27 podjęto próbę zdefiniowania tego pojęcia. Zob. P. Szustakiewicz, *op. cit.*, pdf, wersja internetowa.

³⁹ Zob. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

utrudnieniem jest to, że pojęcie informacji publicznej jest dookreślane poprzez odesłanie do pojęcia „sprawy publicznej” - które jest również niezdefiniowane prawnie i podobnie jak pojęcie „informacja publiczna” czy „informacja” rodzi nie mniej wątpliwości w procesie wykładni. Innym czynnikiem komplikującym ustalenie zakresu pojęcia „informacja publiczna” jest użycie przez ustawodawcę w kolejnych przepisach u.d.i.p., które zdaje się miały służyć doprecyzowaniu, równie niejasnego pojęcia - „osoba pełniąca funkcję publiczną”. To ostatnie pojęcie nie jest bez znaczenia, gdyż może mieć ono nie małe znaczenie na kolejnych etapach kwalifikowania informacji jako publicznej - może się ono bowiem pojawić jako dodatkowy element definicji pojęcia „informacja publiczna”. Wobec tego nie może być wątpliwości co do tego, że ustalenie w konkretnym przypadku znaczenia pojęcia „informacja publiczna” wymaga każdorazowo podjęcia szeregu zabiegów interpretacyjnych celem odkodowania znaczenia zawartego w definicji legalnej pojęć, których zrozumienie jest niezbędne aby finalnie ustalić znaczenie pojęcia samej informacji publicznej.

Konkretyzując ogólną definicję pojęcia „informacja publiczna” ustawodawca wskazuje równocześnie na dwa dodatkowe elementy: po pierwsze, katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji⁴⁰, nawiązując tym samym do konstytucyjnego pojęcia informacji o działaniach podmiotów realizujących zadania publiczne oraz po drugie, katalog informacji mogących być przedmiotem udostępnienia w trybie u.d.i.p.⁴¹. Zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji publicznej jest przy tym otwarty i bardzo pojemny – na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”⁴². Pomimo tego doktryna i judykatura nie są zgodne co do przyjętych na gruncie u.d.i.p. normatywnych kryteriów definiujących pojęcie „informacja publiczna”. Spornym jest bowiem, czy dla zrekonstruowania znaczenia tego pojęcia

⁴⁰ Zob. art. 4 u.d.i.p., wedle którego obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: „1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej ciąży – w myśl art. 4 ust. 2 u.d.i.p. - również na reprezentatywnych organizacjach: związkowych i pracodawców oraz na partiach politycznych. Zgodnie z wolą ustawodawcy chodzi o organizacje (związkowe i pracodawców) reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn.: Dz. U. 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

⁴¹ Zob. art. 6 u.d.i.p.

⁴² W art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

konieczne jest posłużenie się łącznie dwoma kryteriami - podmiotowym i przedmiotowym, czy też może wystarczającym będzie posłużenie się tylko jednym z nich, choć nie ma też zgody co do tego którym kryterium należy się w takim przypadku posłużyć. Należy zauważyć, że koncepcja pojęcia „informacja publiczna” przyjęta na gruncie u.d.i.p. została oparta na dwóch kryteriach, a co za tym idzie wskazuje ona – odmiennie niż ma to miejsce na poziomie konstytucyjnym - na przyjęcie przez ustawodawcę definicji podmiotowo-przedmiotowej (mieszanej). Odnosić jednak trzeba, że chociażby P. Szustakiewicz wyraża przekonanie - wywodzone z analizy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego - iż „(...) ta definicja w istocie oparta jest na przedmiotowym ujęciu informacji publicznej, ponieważ podstawowe znaczenie dla udostępnienia informacji, której we wniosku żąda wnioskodawca, ma wskazanie, iż dotyczy ona sprawy o charakterze publicznym”⁴³. Autor ten zaznacza przy tym, że judykatura w większości przypadków przyjmuje definicję przedmiotową analizowanego pojęcia⁴⁴. Wobec powyższego trzeba przyjąć, że dominujące jest ujęcie przedmiotowe, wedle którego w procesie dekodowania znaczenia pojęcia „informacja publiczna” decydujące znaczenie ma kryterium rzeczowe (przedmiotowe). W tym ujęciu „o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu (...) ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji”⁴⁵. Kryteria określające, iż żądana informacja ma charakter publiczny, ustawodawca wyraził bowiem przez wskazanie rodzajów informacji, które dotyczą spraw publicznych oraz łącząc pojęcie „informacja publiczna” z pojęciem „sprawa publiczna”⁴⁶. Z kolei informacją publiczną w ujęciu podmiotowym jest wszystko to, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji w trybie u.d.i.p.⁴⁷. Natomiast w ujęciu mieszanym - podmiotowo-przedmiotowym - o uznaniu informacji za publiczną decydują łącznie dwa elementy: po pierwsze, podmiotowy – tj. czy dany podmiot może być zaliczany do zbioru określanego jako: władza publiczna bądź czy wykonuje on w imieniu państwa zadania publiczne, oraz po drugie, przedmiotowy – tj. czy informacja dotyczy

⁴³ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, pdf, wersja internetowa.

⁴⁴ Według P. Szustakiewicza, NSA na 27 wyroków definiujących pojęcie informacji publicznej w jedenastu przyjął definicję przedmiotową, w pięciu – definicję podmiotową, a w jedenastu - definicję podmiotowo-przedmiotową.

⁴⁵ Tak wyrok NSA z dnia 24 maja 2013 r., I OSK 260/13; podobnie wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1835/12. Zob. też wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 2561/13; wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 527/14; wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13.

⁴⁶ Tak wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OSK 1944/13. Por. też wyrok NSA z dnia 17 września 2014 r., I OSK 183/14.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., I OSK 2942/13; wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12; a także wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 2670/13.

spraw związanych z wykonywaniem przez wskazane podmioty zadań publicznych⁴⁸. Tym samym w ujęciu mieszanym decydujące znacznie mają ujmowane łącznie: charakter podmiotu i charakter żądanej informacji. Wskazane spory co do kryteriów, które przesądzają o definicji pojęcia „informacja publiczna” nie mają jednak większego praktycznego znaczenia. Niezależnie od nich istotne jest jednak to, że w świetle normatywnej koncepcji „informacji publicznej” nie każda informacja wytworzona przez władze publiczne staje się automatycznie informacją publiczną. Przymiot taki ma bowiem tylko taka informacja, która dotyczy spraw o charakterze publicznym, związanych z wykonywaniem zadań z zakresu funkcjonowania państwa. Jest to konsekwencją faktu, że nie wszystkie działania organu władzy publicznej mieszczą się w pojęciu „sprawy publicznej”, organy te są bowiem również podmiotem obrotu prawnego w sprawach o charakterze cywilnym czy karnym. Za M. Jańkowską należy więc przyjąć, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie realizowania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁴⁹. Rację ma również P. Szustakiewicz, który wskazuje, iż „aby ustalić, czy dana informacja stanowi »informację publiczną«, konieczne jest dwuetapowe postępowanie”, najpierw należy bowiem zbadać, czy wniosek o udostępnienie informacji został skierowany do podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, a następnie ustalić, czy żądana informacja dotyczy sprawy o charakterze publicznym⁵⁰. W oparciu o przykładowy katalog informacji, będących przedmiotem udostępnienia w trybie u.d.i.p., można więc przyjąć, że informacja publiczna to zarówno wiadomość o sprawach publicznych generowana przez podmioty zobowiązane do udzielenia informacji w trybie u.d.i.p.; jak i dokument, wytworzony przez takie podmioty, zawierający w swojej treści informację o „sprawach publicznych”. Normatywne pojęcie informacji publicznej ma więc wspólny rdzeń znaczeniowy z pojęciem informacji używanym w języku naturalnym – oznaczającym wiadomość. Informacja jest bowiem w istocie komunikatem, wiedzą o jakimś fakcie⁵¹. W świetle

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13; podobnie wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1966/13; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 2022/12; wyrok NSA z dnia 30 lipca 2013 r., I OSK 623/13; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13; z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1594/13; wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13; a także wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., I OSK 674/13.

⁴⁹ M. Jańkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002 r., s. 26 i n.

⁵⁰ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, pdf., wersja internetowa.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1939/19, LEX nr 3091752.

tak rozumianej informacji publicznej trzeba więc zaaprobować, że nie każda informacja publiczna wygenerowana przez organy władzy publicznej lub inne podmioty wykonujące choćby część zadań publicznych czy też dysponujące majątkiem publicznym - będzie potencjalnym źródłem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Należy przy tym podkreślić, że największe trudności w kwalifikowaniu danej informacji jako publicznej dotyczą informacji wytwarzanych przez podmioty inne niż organy władzy publicznej, z tego też względu często pojawiają się wątpliwości co do możliwości ich udostępnienia w trybie u.d.i.p. Rozterki te są jednak zawsze ostatecznie rozstrzygane przez judykaturę, która jest uprawniona do dokonania wiążącej oceny charakteru informacji w oparciu o konkretny stan faktyczny i prawny. W świetle ustaleń poczynionych w orzecznictwie można więc wskazać, że charakter publiczny ma działalność spółek energetycznych w zakresie, w jakim są one zobowiązane na podstawie ustawy Prawo energetyczne⁵² do wykonywania zadań o charakterze publicznymi a przez to są one przedłużeniem władztwa państwowego w zakresie ochrony bezpieczeństwa energetycznego kraju⁵³. Podobnie działalność prywatnego przewoźnika kolejowego mieści się w pojęciu sprawy publicznej, bowiem na podstawie przepisów określających funkcjonowanie transportu kolejowego⁵⁴ wykonuje on działalność o charakterze publicznym⁵⁵. Również charakter zadań i obowiązki spółki telekomunikacyjnej, które są realizowane na podstawie ustawy Prawo telekomunikacyjne⁵⁶ wskazują, iż nie może być ona – zdaniem judykatury - traktowana w taki sam sposób jak przedsiębiorca prowadzący jedynie działalność gospodarczą⁵⁷. Analogicznie orzecznictwo sądowoadministracyjne kwalifikuje działalność Krajowej Izby Biegłych Rewidentów⁵⁸ i komorników⁵⁹ - w tym ostatnim przypadku z uwagi na publiczny charakter tych zawodów – zarówno biegłego rewidenta, jak i komornika.

Szeroki i otwarty normatywny katalog informacji publicznych, podlegających udostępnieniu w trybie u.d.i.p., można sklasyfikować - przyjmując za kryterium podziału wartość tej informacji dla bezpieczeństwa państwa - w pięć zasadniczych grup: po pierwsze, są to informacje kluczowe dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, stanowiące potencjalnie bezpośrednie źródło

⁵² Tj. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.).

⁵³ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1594/13; a także wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13.

⁵⁴ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1984).

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., I OSK 674/13.

⁵⁶ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.).

⁵⁷ Wyroki NSA: z dnia 26 czerwca 2014 r., I OSK 2316/14; oraz z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2450/13.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., I OSK 2942/13.

zagrożenia dla państwa, a więc informacje *stricte* dotyczące sektora obronności i suwerenności państwa oraz nienaruszalności jego granic; po drugie, są to informacje dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego państwa; po trzecie, są to informacje ważne dla realizowania zadań publicznych nie związanych wprost z obronnością państwa, lecz niekiedy pośrednio mogące stanowić zagrożenie, przykładowo poprzez generowanie wewnętrznych konfliktów społecznych czy poprzez kreowanie lub potęgowanie negatywnych nastrojów społecznych; po czwarte, są to informacje dotyczące strategicznych dla państwa przedsięwzięci lub sektorów gospodarki; oraz po piąte, będą to informacje całkowicie obojętne (neutralne) z punktu widzenia zadań państwa w obszarze bezpieczeństwa państwa, w tym zapewnienia suwerenności państwa i nienaruszalności jego granicy. Pomimo posiadania różnego atrybutu bezpieczeństwa wszystkie one - tj. informacje publiczne - łącznie – w mniejszym lub większym stopniu - wpływają na wizerunek państwa i podejmowane przez poszczególne podmioty obrotu prawnego działania o charakterze publicznym, tak w obszarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Działania państwa w obszarze spraw publicznych o charakterze wewnętrznym nie zawsze pozostają wszak całkowicie bez znaczenia dla jego bezpieczeństwa zewnętrznego. Niekiedy bowiem informacja dotycząca spraw wewnętrznych państwa – gospodarczych czy ustrojowych - będzie jednocześnie kluczowa dla postrzegania go na arenie międzynarodowej jako jednego z jej uczestników. Wobec tego nie może być wątpliwości co do tego, że nie każda informacja publiczna w równym stopniu będzie oddziaływać na poziom bezpieczeństwa państwa.

Biorąc pod uwagę kryterium poziomu ochrony informacji publicznych można podzielić na: informacje o najwyższym poziomie ochrony - tzw. „informacje zastrzeżone” prawnie; informacje dostępne po zanonimizowaniu oraz informacje dostępne wprost. Pierwsze z wyróżnionych, a więc informacje o najwyższym poziomie ochrony można sklasyfikować w trzy grupy, to jest wyróżniając: po pierwsze, informacje niejawnie w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych⁶⁰; po drugie, informacje chronione w rozumieniu przepisów o ochronie innych – niż niejawnie – tajemnic ustawowo chronionych⁶¹; oraz po trzecie, tajemnice

⁶⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 742),

⁶¹ Np. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2439 ze zm.), ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2180 ze zm.), ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1607), ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275).

strategiczne dla państwa przedsiębiorstw⁶². Jeśli natomiast na informacje publiczne spojrzymy przez pryzmat trybu i sposobu jej udostępnienia, to można wyróżnić: informacje dostępne z urzędu - tj. publikowane przez sam podmiot zobowiązany do ich udostępnienia, nadto informacje udostępniane poprzez bezpośredni udział podmiotu uprawnionego do uzyskania informacji w posiedzeniach podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia oraz informacje udostępniane na wniosek. Wreszcie informacje można pogrupować - z uwagi na ich treść lub formę - na następujące ich rodzaje: informacje o polityce wewnętrznej i zewnętrznej⁶³, informacje o podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji (z wyjątkiem organizacji związkowych i pracodawców)⁶⁴, informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji (z wyjątkiem organizacji związkowych i pracodawców)⁶⁵; informacje o wydawanych przez zobowiązane podmioty: dokumentach, orzeczeniach lub innych dokumentach⁶⁶, a także informacje o majątku publicznym⁶⁷.

Informacja prasowa – odmiennie niż informacja publiczna – nie ma definicji legalnej. Bez wątplenia jednak z zakresu informacji prasowej wyłączona jest każda informacja o sprawach

⁶² Zob. art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

⁶³ W tym o: „a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, b) projektowaniu aktów normatywnych, c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań” (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

⁶⁴ W tym o: „a) statusie prawnym lub formie prawnej, b) organizacji, c) przedmiocie działalności i kompetencjach, d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5, f) majątku, którym dysponują” (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.).

⁶⁵ W tym o: „a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych” (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.).

⁶⁶ W tym o: „a) treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności: - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, - treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych” (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.).

⁶⁷ W tym o: „a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego, a także kas chorych, d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzących z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a-c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach, e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a-c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat, f) długu publicznym, g) pomocy publicznej, h) ciężarach publicznych” (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

publicznych, a więc informacja publiczna w rozumieniu u.d.i.p. Ta bowiem jest realizowana przez prasę, w tym dziennikarzy, na podstawie u.d.i.p.⁶⁸. Prasa jako „kontroler jawności życia publicznego” i „krytyk społeczny” korzysta jednakże z szeroko rozumianego prawa do informacji - znacznie szerszego niż objęty zakresem pojęcia informacja publiczna. Informacja prasowa wraz z informacją publiczną są elementami szerszej rozumianego pojęcia informacja. Ta pierwsza – informacja prasowa - z uwagi na objęcie dostępu do informacji publicznej odrębną regulacją prawną, tj. u.d.i.p., uzyskała nowe znaczenie. Z dniem wejścia w życie u.d.i.p.⁶⁹, a więc począwszy od 1 stycznia 2002 r., zostały bowiem znowelizowane: zarówno dotychczasowy krąg podmiotów, jak i katalog przedmiotów prawa prasy do informacji – tzw. informacji prasowej. Od czasu tej nowelizacji uprawnienie do informacji prasowej co prawda nadal przysługuje wyłącznie szeroko rozumianej prasie, niemniej jednak sama informacja prasowa jest już rozumiana jako informacja o istotnych dla społeczeństwa sprawach społecznych i gospodarczych budzących liczne kontrowersje, czy zainteresowanie społeczne, nie mieszczących się w pojęciu sprawy publicznej w rozumieniu u.d.i.p.; a także jako informacja wytworzona przez przedsiębiorstwa i podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych oraz niedziałających w celu osiągnięcia zysku⁷⁰. Treścią informacji prasowej są zatem wyłącznie związane z działalnością tych podmiotów określone fakty, dane czy stan zjawisk.

Informacja publiczna i informacja prasowa - pomimo ewidentnych różnic w normatywnym ich pojmowaniu (na które zwracano już uwagę) - mają jednak wiele cech wspólnych. Ich udostępnienie służy – choć w nieco innym obszarze – jawności życia publicznego i społecznego oraz ich kontroli, a gdy chodzi o informację prasową - to również krytyce społecznej⁷¹, obejmującej zarówno działania organów państwa i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym, organizacji związkowych i pracodawców⁷² i partii politycznych⁷³, jak również działalności innych podmiotów, oddziaływujących jednakże

⁶⁸ Zob. art. 3a prawa prasowego.

⁶⁹ Zob. art. 26 i art. 24 pkt 1 u.d.i.p.

⁷⁰ Tak wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036; czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 października 2011 r., II SA/Lu 698/11, LEX nr 1096118.

⁷¹ Por. art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 u.d.i.p. i art. 1 prawa prasowego.

⁷² Zgodnie z wolą ustawodawcy chodzi o organizacje (związkowe i pracodawców) reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn.: Dz. U. 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

⁷³ Zob. art. 4 ust. 2 u.d.i.p.

czy to na życie społeczne, czy gospodarcze państwa⁷⁴. Obowiązek udzielenia informacji prasowej - pomimo braku wyraźnego przepisu – dotyczy, podobnie jak informacji publicznej, tylko takiej informacji, która znajduje się w posiadaniu (dyspozycji) podmiotu zobowiązanego⁷⁵, oraz zawiera aktualną wiedzę o sprawach publicznych⁷⁶, społecznych i gospodarczych. Przy czym sama informacja prasowa powinna być udostępniona niezwłocznie⁷⁷. Czas w jakim należy udostępnić informację prasową – określony przez ustawodawcę za pomocą pojęcia „niezwłocznie” - ma szczególne znaczenie dla prasy. Jedną z jej licznych ról jest bowiem działalność informacyjna, której realizację niejako wymusza szybkie publikowanie i rozpowszechnienie informacji, a tym samym poinformowanie opinii publicznej o zaistniałych faktach, czy wydarzeniach. Zarówno informacja publiczna, jak i informacja prasowa może mieć postać: albo informacji prostej albo przetworzonej⁷⁸ - z tym że w przypadku tej drugiej, tj. informacji publicznej przetworzonej⁷⁹, na podmiocie który żąda jej udostępnienia ciąży wymóg

⁷⁴ Por. art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 4 ust. 1 prawa prasowego.

⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., LEX nr 1667851, I OSK 934/14; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Ol 1341/12, LEX nr 1234396; zob. również art. 4 ust. 3 u.d.i.p.

⁷⁶ Zob. art. 3 ust. 2 u.d.i.p.

⁷⁷ Zob. art. 3 ust. 2 u.d.i.p.

⁷⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: „1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”.

⁷⁹ Informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezy i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji; w pewnych przypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej. Tak wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3556/21, LEX nr 3211732; czy wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., III OSK 722/21, LEX nr 3287580. Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja publiczna, która: - w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste; - jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów; - jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu; - może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego; - nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją; - której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej liczby dokumentów. Tak wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1056/18, LEX nr 2799480. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 maja 2021r., II SAB/Łd 96/21, LEX nr 3194831.

wykazania interesu publicznego. Zarówno jedna, jak i druga kategoria informacji - tj. publiczna i prasowa - może zostać wykorzystana niezgodnie z celem, co może być niebezpieczne dla funkcjonowania państwa, szczególnie w warunkach zagrożenia zewnętrznego.

ROLA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Prawo do informacji publicznej oraz prawo do informacji prasowej, pomimo nieco odmiennego charakteru, odgrywają szczególnie istotną rolę zarówno w każdym współczesnym społeczeństwie, jak i w każdym demokratycznym państwie. Dał temu wyraz ustrojodawca w ustawie zasadniczej⁸⁰ - ustanawiając z jednej strony prawo do informacji publicznej, z drugiej zaś wolność prasy i inne związane z nią wolności takie jak: wolność do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz wolność przemieszczania się. Ważną rolę tych praw dostrzega również ustawodawca zwykły, który uszczegóławia ogólne konstytucyjne założenia co do tych praw i wolności, zwłaszcza poprzez określenie - w u.d.i.p. i prawie prasowym - zasad i trybu ich udostępnienia. Rola obu tych praw dla społeczeństw i państw jest jednakże, na gruncie prawa polskiego, zróżnicowana, co ma niewątpliwie związek z odmienną - z wyjątkiem dziennikarzy - kategorią podmiotów uprawnionych do żądania ich udostępnienia oraz podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, jak również podstaw prawnych ich udostępniania, a także odmiennym charakterem samej informacji.

Przyjmując za punkt wyjścia dla dalszych rozważań ustalenia poczynione przez B. Banaszaka⁸¹ co do genezy prawa do informacji publicznej stwierdzić trzeba, że w zdecydowanej większości państw demokratycznych, w drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście od traktowania działań organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w sposób pozwalający na to, że jedynie niektóre z tych działań, a zwłaszcza ich efekty, mogły być jawne. Autor ten zauważa, że „utrzymywanie w tajemnicy wielu przejawów aktywności organów władz publicznych i ich piastunów miało zapewnić w przeszłości większą skuteczność ich działania”. Obecnie to podejście do sprawowania władzy jest jednak już tylko wspomnieniem, zamiast niego w demokratycznych państwach powszechnie przyjmowana jest zasada otwartego rządu (*open*

⁸⁰ Zob. art. 61, art. 14 art. 52 ust. i art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej.

⁸¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 307.

government), wiążąca się ściśle ze społeczeństwem obywatelskim. Jak bowiem zauważa H. Izdebski⁸², „władza sprawowana w sposób otwarty, jawny, kosztuje mniej niż władza »zamknięta« i ukrywająca się za przegrodą mnożących się tajemnic, bowiem jest skromniejsza, a zarazem ma mniej możliwości skorumpowania”. Tę przemianę znakomicie wyraziła również T. Górzyńska⁸³ stwierdzając, że „jawność to wartość, dla której grunt stanowi zwyczaj administracyjny, wynikający z nowej psychologii administracji, dostrzegającej w administrowaniu »pod okiem« administrowanych instrument przeciwko arbitralności rozstrzygnięć”. Zasada otwartego rządu, służąca realizacji najważniejszej zasady demokratycznego konstytucjonalizmu – tj. suwerenności Narodu - oznacza otwartość, a więc jawność, transparentność działania wszelkich organów władzy publicznej. Jawność działania organów władzy publicznej – powszechnie aprobowana w nauce prawa i judykaturze - stanowi niezwykle istotny element demokratycznego państwa, w którym celem działania instytucji publicznych jest przede wszystkim pełnienie funkcji służebnej dla społeczeństwa⁸⁴. Uznawana jest też ona za jedną z zasad naczynych funkcjonowania administracji publicznej⁸⁵; nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że „transparenty, odpowiedzialny, rozliczany i partycypacyjny system władz publicznych (...) stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka (...)”⁸⁶. Otwartość władzy wyraża się przy tym w dwojaki sposób: po pierwsze, w udziale obywateli w sprawowaniu władzy zwierzchniej w państwie poprzez prawo dostępu do informacji (wiedzy) o sprawach publicznych oraz po drugie, w kontroli i decydowaniu przez obywateli o odpowiedzialności piastunów organów państwowych za sposób sprawowania władzy, w oparciu o posiadane informacje o działalności organów władz publicznych. Nie można jednak pominąć szczególnej roli prasy (a tym samym dziennikarzy), jaką odgrywa ona zarówno w zapewnieniu przejrzystości funkcjonowania podmiotów publicznych, jak również, gdy chodzi o zagwarantowanie właściwego funkcjonowania państwa. Dysponuje ona, poza przysługującym

⁸² H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007 r., s. 220.

⁸³ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999 r., s. 32.

⁸⁴ J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, Przegląd Prawa Publicznego z 2013 r., z. 11, s. 7-24, Lex/el.

⁸⁵ Projekt Rekomendacji Rady Europy o Dobrej Administracji z 2004r. Zob. art. 10 Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z 20 czerwca 2007 r., *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego* z 2011 r., nr 2, s. 362-372; a także zalecenie nr 3 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL))(2015/C 440/04 (Dz. Urz. UE z dnia 30 grudnia 2015 r., C 440/17).

⁸⁶ Tak rezolucja 2005/68 Komisji Praw Człowieka ONZ.

każdemu prawem do informacji publicznej, znacznie szerszym niż obywatele spektrum praw – tj. prawem do krytyki społecznej oraz prawem do informacji prasowej, w tym ich pozyskiwania, przekazywania i rozpowszechniania za pomocą środków masowej komunikacji oraz wolności prasy, w tym wolności pozyskiwania i rozpowszechniania poglądów, idei, a także wyrażania poglądów. Wolność prasy jest też bardzo istotna, a wręcz nieodzowna, w procesach kontroli władzy. Co więcej informacje pozyskiwane i rozpowszechniane przez prasę dostarczają opinii publicznej wiedzy, która jest jej niezbędna w procesie kształtowania państwa, choćby poprzez sposób głosowania w wyborach powszechnych, a następnie kontrolowania wykonania powierzonej państwu, a ściślej jego organom, władzy. Współcześnie prasa jest więc nie tylko „kontrolerem publicznym”, ale także – a może przede wszystkim – „krytykiem życia publicznego i społecznego” w państwie oraz swego rodzaju kreatorem światopoglądu opinii publicznej. Wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji stwarza zarówno prasie, jak i każdemu innemu podmiotowi, z jednej strony możliwość przekazywania pochodzących od niej wiadomości, idei i poglądów innym osobom, z drugiej zaś zapewnia odbiorcy informacji prawo swobodnego wyboru ich źródła. Nadto wolność ta zapewnia kształtowanie tych informacji w drodze procesu społecznego, który powinien być chroniony przed ograniczeniem jego pluralizmu ze względów politycznych, czy kulturowych⁸⁷. Prasa urzeczywistnia – jak to wprost ujmuje ustawodawca⁸⁸ - prawo obywateli do: rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Prawo do informacji publicznej, jak i prawo do informacji prasowej, odgrywa zatem istotną rolę – jest ono bowiem gwarantem zapewnienia jawności (transparentności) życia publicznego, a także stanowi prawny instrument sprawowania społecznej kontroli władzy publicznej oraz narzędzie służące dbaniu o dobro wspólne i wartości demokratycznego państwa prawnego.

Prawo do informacji publicznej oraz prawo do informacji prasowej, które są realizowane poprzez dostęp do informacji (możliwość jej uzyskania) na podstawie u.d.i.p., prawa prasowego i regulaminu Sejmu i Senatu, obejmują co do zasady: dostęp zarówno do tzw. informacji prostej, jak i przetworzonej, nadto wgląd do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z

⁸⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 277.

⁸⁸ Zob. art. 1 prawa prasowego.

możliwością rejestracji dźwięku i obrazu⁸⁹. Natomiast w stosunku do dziennikarzy realizowane jest ono także poprzez obecność na miejscu wydarzeń, z możliwością ich rejestrowania oraz możliwość przeprowadzania wywiadów i rozmów⁹⁰.

Pojęcie „dostęp do dokumentów” obejmuje: prawo wglądu (przeglądania) wszystkich dokumentów, w tym dokumentów urzędowych, prawo sporządzania z nich notatek i kopii oraz żądania uwierzytelnionych odpisów, co jednak nie oznacza prawa do dysponowania samym dokumentem⁹¹. W zakresie tego pojęcia nie mieszczą się natomiast akta spraw (rozumiane jako zbiór różnego rodzaju informacji - zarówno takich, które są informacją publiczną i takich, którym takiego przymiotu przypisać nie można) – są one bowiem wyłączone z powszechnego dostępu. Tym samym więc udostępnieniu podlegają jedynie poszczególne, złożone do akt sprawy dokumenty urzędowe⁹². Ponadto jedynie w przypadku dokumentu urzędowego⁹³ (rozumianego jako treść i oświadczenie woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w odpowiedniej formie przez funkcjonariusza publicznego), udostępnieniu podlega informacja publiczna zarówno co do treści, jak i postaci – a więc nośnika (papier lub środki elektroniczne przechowujące dokonane na nich zapisy), który zawiera informację publiczną⁹⁴.

Wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy, będący szczególną formą uzyskania informacji publicznej, jest rozumiany szeroko - zarówno jako prawo wstępu na te posiedzenia, jak i udostępnianie materiałów, które te posiedzenia dokumentują, w tym materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych, kopii nagrań w dostępnej formie (o ile w ten sposób dokumentuje się takie posiedzenia, a więc o ile takie nagrania zostały formalnie sporządzone)⁹⁵. Wiąże się to z obowiązkiem podmiotu zobowiązanego do poinformowania opinii publicznej - z odpowiednim wyprzedzeniem – o terminie i tematyce posiedzeń oraz udostępnienia zainteresowanym miejsca na sali posiedzeń⁹⁶. Pojęcie „rejestracji dźwięku lub obrazu” jest również rozumiane szeroko, obejmuje ono bowiem wszelkie możliwe do zastosowania techniki rejestracji. Ich użycie podczas posiedzenia nie może jednak ani zakłócić jego przebiegu, ani też powodować roszczenia po stronie podmiotu uprawnionego o stworzenie mu: jakiś

⁸⁹ Zob. art. 61 ust. 2 i ust. 4 Konstytucji i art. 3 ust. 1 u.d.i.p.

⁹⁰ Por. np. art. 5, art. 11 ust. 1, art. 14 ust. 1, ust. 5 i ust. 6, art. 14a ust. 1 prawa prasowego.

⁹¹ Tak wyrok NSA z dnia 31 maja 2005 r., OSK 205/04.

⁹² Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lutego 2020 r., II SAB/Sz 114/19, LEX nr 2947991.

⁹³ Zob. art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.

⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1939/19, LEX nr 3091752.

⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., I OSK 1463/17, LEX nr 2424706, wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 lutego 2018 r., II SAB/Lu 182/17, LEX nr 2472297; Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., I OSK 2210/16, LEX nr 2360109.

⁹⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 316.

szczególnych udogodnień technicznych służących rejestracji, czy też dostosowania przebiegu posiedzenia do sformułowanych przez ten podmiot wymogów w zakresie rejestracji⁹⁷.

Obecność prasy (w tym dziennikarzy), na miejscu wydarzeń z możliwością ich zarejestrowania, oznacza możliwość ich bezpośredniego obserwowania w miejscu zdarzenia, a także utrwalania za pomocą środków technicznych oraz opatrzenia komentarzem. Uprawniony do wykonania prawa do informacji prasowej staje się w tym przypadku biernym uczestnikiem rejestrowanych wydarzeń. Obecność ta wiąże się częstokroć z uzyskaniem uprzedniej zgody, czy też zezwolenia właściciela lub zarządcy obiektu, budynku czy obszaru (nieruchomości) na wstęp na ich teren, a nadto przestrzegania obowiązujących czy narzuconych warunków wstępu, w tym co do rejestrowania dźwięku i obrazu.

Wywiad prasowy – właściwy dla środków społecznego przekazu - jest jedną z podstawowych metod zarówno zbierania informacji, jak i zasięgnięcia opinii publicznej, polegającą na przeprowadzeniu odpowiednio ukierunkowanej rozmowy z badanym, która przebiega według ogólnego lub szczegółowego planu⁹⁸. Należy zauważyć, że zwykła rozmowa – w przeciwieństwie do wywiadu pasowego – nie ma charakteru zaplanowanego, gdyż sprowadza się do wzajemnej wymiany myśli za pomocą słów⁹⁹, choć również może zmierzać do uzyskania informacji lub opinii rozmówcy na dany temat.

Obowiązki prasy (a ściślej rzecz ujmując dziennikarzy) związane z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem informacji tak publicznej, jak i prasowej – czy to na miejscu zdarzenia, czy to w wyniku przeprowadzenia wywiadu lub rozmowy - sprowadzić można do dwu punktów: po pierwsze, są one związane z samą informacją – na dziennikarzu ciąży bowiem obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności informacji oraz sprawdzenia jej zgodności z prawdą; po drugie, są one związane z osobą informatora, a także z innymi osobami, które okazały dziennikarzowi zaufanie - obowiązki w tym zakresie można sprowadzić do: ochrony dóbr osobistych informatora, uzyskania jego zgodny na opublikowanie lub rozpowszechnianie informacji utrwalonych za pomocą zapisów fonicznych i wizualnych, a także uzyskania autoryzacji wypowiedzi prasowej oraz dochowania tajemnicy dziennikarskiej¹⁰⁰.

⁹⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 316 - 317.

⁹⁸ *Wielka encyklopedia*, PWN, Warszawa 2005 r., tom 30, s.129.

⁹⁹ Na temat potocznego znaczenia rozmowy zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1981 r., s. 103.

¹⁰⁰ Zob. art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 i art. 15 prawa prasowego.

Tak ukształtowane prawo do informacji publicznej i informacji prasowej nabiera szczególnego wymiaru w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Nie można jednakże pomniejszać jego roli również w warunkach tzw. „normalnego” funkcjonowania państwa, bowiem – wbrew pozorom - i w tych warunkach informacje strategiczne dla państwa mogą być obiektem ataków. Szeroki obecnie dostęp do informacji zarówno publicznej, jak i prasowej bez wątpienia wymaga – z uwagi na ich znaczenie dla bezpieczeństwa państwa (i to zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego) – wprowadzenia odpowiedniego poziomu ochrony w celu zapewnienia im bezpieczeństwa. Nadto dostęp do informacji wymaga również odpowiedniego systemu zarządzania informacjami. Bez systemu ochrony informacji nie można bowiem sobie wyobrazić wykonywania przez państwo najważniejszego jego zadania, wyrażonego już w preambule Konstytucji, a więc ochrony niepodległości. Co oczywiste, poziom ochrony informacji publicznej powinien być adekwatny nie tylko do wagi (znaczenia) danej informacji dla bezpieczeństwa państwa, ale musi on również uwzględniać inne konstytucyjne chronione prawa i wolności, z którymi utajnienie informacji publicznej pozostaje w ewidentnej kolizji. Zagwarantowanie bezpieczeństwa informacyjnego¹⁰¹ rozumianego jako zapewnienie - wolnego od zakłóceń - funkcjonowania i rozwoju państwa, władzy publicznej i społeczeństwa, podmiotów rynkowych i pozarządowych w przestrzeni informacyjnej stanowi współcześnie – jak słusznie zauważa W. Kitler¹⁰² - dominującą misję bezpieczeństwa narodowego. Działania państwa w tym obszarze nie są jednakże tożsame ze skutecznym i bezwzględny zapewnieniem bezpieczeństwa informacji. Odpowiednie zabezpieczenie powoduje jedynie zredukowanie zagrożenia (ryzyka), ale go nie eliminuje. Pomimo stosowania różnego rodzaju środków zabezpieczających poufność informacji, nadal istnieje ryzyko przypadkowego lub celowego jej ujawnienia. W związku z tym system ochrony powinien zapewniać nie tylko poufność informacji, ale też gwarantować możliwość wykrycia wszelkich prób jej naruszania. Co więcej oczywistym jest też, że utrzymanie poufności informacji wymaga ograniczenia jej dostępności oraz zezwolenia na dostęp do niej tylko uprawnionym podmiotom.

¹⁰¹ Szerzej na temat bezpieczeństwa informacyjnego i bezpieczeństwa informacji zob. W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Toruń 2018 r., s. 115-116 i 188-189 oraz J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 12 i n.

¹⁰² W. Kitler, *op. cit.*, s. 188.

W kontekście podjętego zagadnienia dostępu do informacji publicznej kluczowe znaczenia ma wskazywana przez W. Kitlera¹⁰³ konieczność ochrony: danych i zasobów publicznych przed nieuprawnionym dostępem i działaniami destrukcyjnymi człowieka, technologii i systemów komunikacji elektronicznej - rozważona w ujęciu prawnym. W tym kontekście można wyróżnić trzy aspekty prawne bezpieczeństwa (ochrony) informacji¹⁰⁴: materialnoprawne (określające prawne instrumenty bezpieczeństwa informacji publicznej, określone odrębnie dla różnych jej rodzajów: normatywne okoliczności odmowy udzielenia informacji, anonimizacja informacji); proceduralne (określające tryb udzielenia informacji i gwarancje ochrony prawnej uprawnionego do wykonania prawa do informacji publicznej) oraz techniczne (obejmujące wymogi dla sieci, komputery i oprogramowanie, systemy weryfikacji dostępu do informacji). Dla każdego z nich ustawodawca wprowadził właściwe poziomy bezpieczeństwa informacji o charakterze prawnym. Wszystkie one, zastosowane łącznie, przesądzają o efektywności ochrony prawnej konkretnej informacji publicznej w indywidualnej sytuacji, co jednak nie oznacza skuteczności tej ochrony. Efektywna ochrona informacji wymaga bowiem zwykle kombinacji różnych zabezpieczeń wprowadzanych w celu zapewnienia ochrony zasobów, przy czym w zależności od posiadanych danych zabezpieczenia te mogą realizować jedną lub więcej funkcji¹⁰⁵.

KOLIZJA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ I INNYCH KONSTYTUCYJNYCH PRAW I WOLNOŚCI

Wysłowienie oraz dokładne określenie wolności i praw, a także wyznaczenie ich granic należy – co oczywiste - do zadań prawodawcy, a najważniejsze z nich w demokratycznym państwie statuuje on już na poziomie ustawy zasadniczej. Do takich bez wątpienia należy prawo do informacji publicznej, które zostało wyrażone wśród konstytucyjnych wolności i praw politycznych¹⁰⁶. Prawo to już w Konstytucji zostało ukształtowane bardzo szeroko, z tym jednak

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ Na temat ujęcia materialnoprawnego i proceduralnego bezpieczeństwa informacyjnego zob. J. Taczkowska-Olszewska, *Bezpieczeństwo informacyjne jako kategoria prawna. Ujęcie teoretyczne* [w:] W. Kitler, J. Taczkowska-Olszewska (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017 r., s. 47.

¹⁰⁵ Wyróżnia się następujące funkcje zabezpieczeń: wykrywanie, odstraszenie, zapobieganie, ograniczanie, uświadamianie, poprawianie, odtwarzanie oraz monitorowanie.

¹⁰⁶ Zob. „*Wolności i prawa polityczne*” sformułowane w rozdziale II Konstytucji RP pt. „*Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela*”. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji „*obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji 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*”. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na

zastrzeżeniem, że tryb udzielania takich informacji ustawodawca konstytucyjny pozostawił do określenia w ustawie¹⁰⁷. Stanowi ono emanację jednej z wartości, bardzo istotnej w demokratycznym państwie prawa, jaką jest jawność życia publicznego¹⁰⁸. Prawo w sensie wartości nie wyczerpuje się bowiem w treści aktów normatywnych, ale zawiera ono też pewien „inherentny szkielet, którym są wartości”, to właśnie w ich kontekście dokonuje się zarówno oceny regulacji prawnych na poziomie badania ich konstytucyjności, jak również na poziomie sądowej wykładni¹⁰⁹. Chronione konstytucyjne wartości, mimo iż układają się w swego rodzaju obiektywny system¹¹⁰ mogą jednak w pewnych sytuacjach ze sobą konkurować, a co za tym idzie podlegają swego rodzaju ważeniu¹¹¹ - przypisywaniu w konkretnym przypadku pierwszeństwa jednej przed drugą. Niejednokrotnie bowiem dla rozstrzygnięcia konkretnego sporu prawnego konieczne jest ograniczenie jednej wartości kosztem drugiej¹¹², co z oczywistych względów nigdy nie było, nie jest i nie będzie proste. Do ważenia praw i wolności służy – konstruowany o przepisy ustawy zasadniczej¹¹³ – instrument prawny określany mianem ustrojowej klauzuli proporcjonalności. Stanowi on podstawę oceny obowiązującej regulacji prawnej zawartej w ustawach zwykłych i to zarówno w zakresie prawidłowości wyważenia przez ustawodawcę poddanych ochronie wartości, jak również wprowadzonych przez niego

posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

¹⁰⁷ Chodzi przede wszystkim o u.d.i.p. Zob. jednak chociażby: art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.); art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zm.), czy art. 15a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.).

¹⁰⁸ Choć w literaturze prezentowany jest również pogląd, w myśl którego pojęcie zasady jawności jest wykorzystywane intuicyjnie, gdyż przepisy Konstytucji RP nie dają podstaw do tego, aby wyodrębnić jawność jako zasadę. Zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014 r., s. 248 – 252; a także np. Sz. Ossowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, Krajowa Rada Sądownictwa z 2016 r., nr 4, s. 27 - 34 oraz wskazana tam literatura; czy B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego z 2019 r., nr 7 - 8, s. 35 – 42 oraz wskazana tam literatura.

¹⁰⁹ P. Polak, J. Trzciniński, *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2018 r., tom XL, s. 259 – 260.

¹¹⁰ Normy konstytucyjne układają się w swego rodzaju obiektywny system wartości, ale jego hierarchię bardzo trudno określić. Wątpliwości nie ulega jedynie to, że kluczowe miejsce w tym systemie należy przypisać: „godności człowieka, dobru wspólnemu, demokratycznemu państwu prawnemu i sprawiedliwości społecznej”. Tak P. Polak, J. Trzciniński, *op. cit.*, s. 258. Zob. również chociażby wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK z 1999 r., nr 3, poz. 38, w którym zwrócono uwagę na centralne miejsce przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka.

¹¹¹ Na fakt ten zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, który orzekając o konstytucyjności konkretnego aktu prawnego, zobligowany był ważyć leżące u jego podstaw wartości i niejednokrotnie zauważał, że mogą one ze sobą konkurować.

¹¹² Zob. P. Polak, J. Trzciniński, *op. cit.*, s. 258 - którzy m.in. wskazują, iż dużym napięciem charakteryzuje się chociażby stosunek między dobrem wspólnym (komunitaryzm), a personalizmem (liberalizm).

¹¹³ Chodzi o: art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

ograniczeń w tym zakresie, chociażby przez pryzmat tego, czy została zachowana swego rodzaju symetria dóbr: poświęcanego i ratowanego¹¹⁴. Na tę klauzulę składają się wskazane przez samego ustrojodawcę przesłanki (wartości) ograniczania korzystania z konstytucyjnych praw i wolności¹¹⁵, jak: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i prawa innych osób. Zastrzegł przy tym, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie¹¹⁶.

W tym aspekcie podnieść trzeba, że prawo do informacji publicznej – z wyrażonej i wprost wyrażonej woli ustawodawcy konstytucyjnego – może podlegać ograniczeniu¹¹⁷, a podstawą ograniczeń jest konieczność ochrony: porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz ważnego interesu gospodarczego państwa. Natomiast zasady i warunki ograniczania w danym konkretnym przypadku dostępu do informacji publicznej zawiera u.d.i.p.

ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI PUBLICZNEJ A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Istotę bezpieczeństwa informacji, w tym również informacji o strategicznym znaczeniu, a więc szczególnie cennych dla państwa, sprowadzić można do zachowania triady cech przypisywanych informacji takich jak: poufność (a więc dostępność informacji tylko dla osób upoważnionych, które posiadają odpowiednie prawa dostępu), integralność (a więc uniemożliwienie umyślnej lub nieumyślnej nieautoryzowanej zmiany informacji) oraz dostępność informacji (czyli dostępność informacji dla osoby uprawnionej zawsze, gdy tylko tego potrzebuje)¹¹⁸.

Przeprowadzona w poszczególnych częściach cyklu analiza zachowania atrybutu poufności informacji – zarówno publicznej, jak i prasowej - realizowana odpowiednio w trybie u.d.i.p. i prawa prasowego, wykazała bez wątpienia, że prawo w tym obszarze nie gwarantuje efektywnej ich ochrony. Aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne oraz wynikające z nich

¹¹⁴ Na fakt ten, podnoszony w orzecznictwie TK zwrócili uwagę P. Polak, J. Trzciniński, *op. cit.*, s. 259. Zob. również M. Sarnowiec-Cisłak, T. Grzybowski, *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA z 2018 r., nr 6 (81), *passim* oraz wskazana tam literatura.

¹¹⁵ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji.

¹¹⁶ Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

¹¹⁷ W myśl art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenie to „może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

¹¹⁸ J. Łuczak, M. Tyburski, *op. cit.*, s. 12 i n.

instrumenty nie stanowią bowiem dostatecznego, a więc wystarczającego poziomu zabezpieczenia poufności informacji istotnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa - tak w warunkach normalnego jego funkcjonowania, jak i w warunkach nadzwyczajnych. Transparentność życia publicznego i swego rodzaju „zachwył” nad zasadą otwartego rządu przesłoniły prawodawcy – jak można przypuszczać - istotny aspekt dostępu do informacji publicznej i prasowej, a następnie jej rozpowszechniania przez prasę tj. ich bezpieczeństwo prawne. Najogólniej rzecz ujmując owo bezpieczeństwo prawne można określić jako taki stan obowiązujących rozwiązań prawnych, który redukuje w wysokim stopniu ryzyka nieuprawnionego ujawnienia informacji dotyczących wszystkich strategicznych obszarów funkcjonowania państwa. Co prawda ustawodawca wprowadził pewne instrumenty – swego rodzaju „bezpieczniki” – służące ochronie atrybutu bezpieczeństwa informacji publicznej, jak chociażby przesłanki poufności informacji, czy anonimizacja, niemniej jednak wydają się one być niewystarczające w aktualnej rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej. W pewnym zakresie jest to – czego nie należy pomijać milczeniem – konsekwencją zmian, jakie zaszły we współczesnym świecie od czasu uchwalenia u.d.i.p. i prawa prasowego – zarówno w obszarze działania państwa, jak i jego organów - a także jego otoczenia zewnętrznego oraz przeobrażeń sytuacji wewnętrznej. Od czasu ustanowienia u.d.i.p. i prawa prasowego nastąpił bowiem znaczny rozwój nowych technologii, informatyzacja działań podejmowanych przez organy państwa (tzw. e-administracja), na szeroką skalę zaczęto korzystać z komunikacji elektronicznej, w tym w postępowaniu administracyjnym, nastąpiła cyfryzacja baz danych i informacji, a co więcej trwająca obecnie epidemia spowodowana wirusem SARS-CoV-2(COVID-19) wymusiła niejako konieczność wykorzystywania na dużą skalę zdalnego trybu działania organów państwa, w tym zdalnych rozpraw sądowych z wykorzystaniem technologii komunikacji na odległość. Z kolei konflikt migracyjny na granicy polsko-białoruskiej spowodował zagrożenie dla suwerenności i nienaruszalności naszego terytorium, wymagający znacznej koncentracji działań państwa w tym obszarze. Ujawnione okoliczności spowodowały też możliwość wystąpienia ryzyka (zagrożenia) dla bezpieczeństwa informacji – tak publicznej, jak i prasowej – przy czym są one zróżnicowane i wielopłaszczyznowe. Ich źródłem są zarówno deficyty regulacji prawnej jak również jej niedoskonałości, a także techniczne aspekty dostępu do informacji – tj. wadliwości działania systemów telekomunikacyjnych, oprogramowania, niedostatecznie zabezpieczone komputery i sieci. Wszystkie te okoliczności mogą prowadzić do niekontrolowanego pozyskiwania informacji, w tym takiej, która ma kluczowe znaczenie dla

bezpieczeństwa państwa, a następnie jej rozpowszechnianie i wykorzystywanie na szkodę państwa. Potencjalne ryzyka zagrożenia bezpieczeństwa informacji publicznej, a szczególnie tej, która dotyczy strategicznych dla państwa obszarów, mogą zaistnieć tak w warunkach stanu wyjątkowego, jak i w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, same ataki na państwo mogą zaś pochodzić zarówno z zewnątrz, jak i z wewnątrz. Szczególnie niebezpieczne, bo rodzące konflikty społeczne i prowadzące do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w państwie, są nadmierne ograniczenia prawa do informacji publicznej i praw prasy (w tym dziennikarzy) na obszarze objętym stanem wyjątkowym, poprzez wprowadzenie nakazów i zakazów, zabezpieczonych sankcją karną.

Stan zagrożenia bezpieczeństwa informacji istotnych dla funkcjonowania państwa pogarsza dodatkowo brak odpowiednich prawnych rozwiązań instytucjonalnych - systemowego zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa informacji, w tym szacowania ryzyka bezpieczeństwa informacji. Jest to spowodowane tym, że prawo nie ustanawia kompleksowego, a zarazem nowoczesnego systemu zabezpieczenia informacji publicznej o strategicznym znaczeniu dla państwa, który byłby dostosowany do aktualnych potrzeb i wymagań państwa i skupiony w rękach jednego organu, czuwającego całościowo nad bezpieczeństwem informacji. Z tego względu tak ważnym wydaje się rozważanie powołania wyspecjalizowanego organu do sprawy dostępu do informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO

LITERATURE

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009 r.
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014 r.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, Przegląd Prawa Publicznego z 2013 r., z. 11, Lex/el.
- Dunaj B. (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000 r.
- Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1997 r.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999 r.
- Hoffman F.G., *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington 2007 r.
- Hołyst B., *Ogólne zagadnienia informatyki śledczej. Sieci społecznościowe [w:] Artes serviunt Vita, sapientia imperat. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzczaka z okazji 70. urodzin*, red. J. Kasiński, A. Małolepszy, P. Misztal, R. Olszewski, K. Rydz-Sybilak, D. Świecki, Warszawa 2019 r., Lex/el
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007 r.,
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002 r.
- Kamińska-Szmaj I. (red.), *Milenijny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2005 r.
- Karciaz M., *Informacja w Internecie*, Warszawa 2010 r.

- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Toruń 2018 r.
- Krysowata J., *Rozmowa z Ryszardem Kapuścińskim*, Dziennik Bałtycki 1999 r.
- Krysowaty I., Niedziejko P., *Informacja w systemach IT jako towar strategiczny* [w:] J. Żuchowski (red.), *Innowacyjność w kształtowaniu jakości wyrobów i usług*, Radom 2006 r.
- Kumaniecki K., *Słownik tacińskiego-polski*, Warszawa 1996 r.
- Linde M.S.B., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1951 r.
- Łuczak J., Tyburski M., *Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem informacji ISO/IEC 27001*, Poznań 2009 r.
- Machura E., *Informacja i jej znaczenie we współczesnym świecie w kontekście ochrony informacji niejawnych w Polsce*, *Obronność. Zeszyty Naukowe* 2013, z. 1.
- Maciejewski M., *Prawo informacji – podstawowe zagadnienia* [w:] W. Góralczyk (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006 r.
- Ochmann P., Wojas J., *Ukryta inwazja jako część wojny hybrydowej w świetle prawa międzynarodowego*, *Przegląd Prawa Publicznego* z 2018 r., nr 1.
- Olesiński J., *Ekonomia informacji. Podstawy*, Warszawa 2001 r.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, *Przegląd Prawa Publicznego* z 2019 r., nr 7 – 8.
- Ossowski Sz., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, *Krajowa Rada Sądownictwa* z 2016 r., nr 4.
- Piotrowicz Z., *Kapuściński o podróżowaniu i mediach*, <http://zbigniewpiotrowicz.pl/kapuscinski-o-podrozowaniu-i-mediach/> (dostęp z dnia 26 stycznia 2022 r.).
- Polak P., Trzciniński J., *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Gdańskie Studia Prawnicze* z 2018 r., tom XL.
- Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji z 20 czerwca 2007 r., *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego* z 2011 r., nr 2, s. 362-372.
- Sarnowiec-Cisłak M., Grzybowski T., *Ważenie zasad prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, *ZNSA* z 2018 r., nr 6 (81).
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, www.sjp.pwn.pl/Doroszewski/dysonans;5424330.html
- Sobol E., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996 r.
- Strategie ataków i obrony – analiza przypadków. Omówienie przykładowych ataków. Ukraina 2015 (BlackEnergy/KillDisk)* [w:] *Cyberbezpieczeństwo*, red. C. Banasiński, red. M. Rojszczak, J.M. Chmielewski, W. Hydzik, J. Łuczak, W. Nowak, K. Waćkowski, Warszawa 2020 r., Lex/el.
- Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, *Przegląd Prawa Publicznego* z 2016 r., z. 10, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/trzy-definicje-informacji-publicznej-w-polskim-prawie,68157.html> (dostęp z dnia 21 stycznia 2022 r.).
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, tom I, Warszawa 1978 r.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1981 r.
- Taczowska-Olszewska J., *Bezpieczeństwo informacyjne jako kategoria prawna. Ujęcie teoretyczne* [w:] W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne. Aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2017 r.
- Wielka encyklopedia*, PWN, Warszawa 2005 r., tom 30.

ŹRÓDŁA SOURCES

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK z 1999 r., nr 3, poz. 38.
- Wyrok NSA z dnia 31 maja 2005 r., OSK 205/04.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 października 2011 r., II SA/Lu 698/11, LEX nr 1096118.
- Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2291/11.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 2022/12.
- Wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1177/12.
- Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1835/12.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/OI 1341/12, LEX nr 1234396.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2013 r., I OSK 260/13.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13.
Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2013 r., I OSK 623/13.
Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., I OSK 674/13.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1594/13.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OSK 1944/13.
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 1966/13.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., I OSK 2942/13.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2376/13.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OSK 2450/13.
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 2670/13.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 2561/13.
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OSK 2316/14.
Wyrok NSA z dnia 17 września 2014 r., I OSK 183/14.
Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 527/14.
Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14.
Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., I OSK 501/14.
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2015 r., I OSK 934/14, LEX nr 1667851.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., I OSK 2210/16, LEX nr 2360109.
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., I OSK 1463/17, LEX nr 2424706.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 lutego 2018 r., II SAB/Lu 182/17, LEX nr 2472297.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1056/18, LEX nr 2799480.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lutego 2020 r., II SAB/Sz 114/19, LEX nr 2947991.
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1939/19, LEX nr 3091752.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 maja 2021 r., II SAB/Łd 96/21, LEX nr 3194831.
Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3556/21, LEX nr 3211732.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., III OSK 722/21, LEX nr 3287580.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2180 ze zm.).
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.).
Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.).
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 275).
Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn.: Dz. U. 2018 r., poz. 2232 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1914).
Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz.1984).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz.2439 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.).
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 742).
Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1607).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2176).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.).
Zalecenie nr 3 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INL))(2015/C 440/04 (Dz. Urz. UE z dnia 30 grudnia 2015 r., C 440/17).



Copyright (c) 2022 JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ, EWA CISOWSKA-SAKRAJDA.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.