

# Rozdział I. Akt administracyjny w polskim systemie prawa – uwagi wprowadzające

Podjęmowane rozważania korespondują z pojęciem *good governance*, które wprowadził Bank Światowy na początku lat 90. XX w.<sup>1</sup> Zaistniało ono dzięki mechanizmom unijnej polityki spójności. Pojęcie powyższe obowiązuje również na gruncie europejskim pod nazwą *european governance*, a jego założenia zostały przedstawione w Białej księdze „European Governance”<sup>2</sup>. W dokumencie powyższym, odnoszącym się do standardów zarządzania publicznego, wskazano, że wśród pięciu kryteriów realizujących powyższe standardy zawarto postulat otwartości polegający na tym, że instytucje i organy powinny pracować w możliwie najbardziej otwarty sposób, w szczególności przez aktywne informowanie o podejmowanych rozstrzygnięciach w zrozumiałym języku, oraz zapewnić partycypację – szeroki udział społeczny, co dotyczy wszystkich szczebli administracji i wszystkich elementów procesu decyzyjnego. Innymi słowy, chodzi o zapewnienie szerokiego udziału społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych, co jest określane mianem *multilevel partnership*.

## § 1. Funkcja aktu informacji jako podstawa jego wyodrębnienia

W przyjętym na potrzeby pracy modelu proceduralizacji prawa szczególnie mocno akcentuje się, że jednym z jego cech charakterystycznych jest odejście od władczego modelu stosowania prawa na rzecz modelu argumentacyj-

---

<sup>1</sup> M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka, W poszukiwaniu *good governance*, [w:] J. Boć, A. Chajbowski (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 195.

<sup>2</sup> European Governance. A White Paper, Bruksela, 25.7.2001 r., COM(2001).

nego. Konsekwencją takiego sposobu postrzegania zmian w dziedzinie prawa administracyjnego pozostaje wzrost zaangażowania obywateli w proces stosowania prawa. Co więcej, omawiany proces ujawnia konieczność poszukiwania instrumentów, a więc środków wykonywania zadań publicznych<sup>3</sup>, służących realizacji powyższej funkcji. Innymi słowy, w świetle przyjętej perspektywy badawczej wyjaśnić należy, jaka jest funkcja aktu informacji, a w dalszej kolejności określić, czy funkcja ta może być łączona z realizacją zadania publicznego w postaci zagwarantowania czynnego udziału społeczeństwa w procesie sprawowania administracji publicznej.

Należy w tym miejscu zauważyć, że samo pojęcie funkcji w prawie pozostaje pojęciem niezwykle szerokim. Przykładowo na płaszczyźnie prawa administracyjnego *J. Jeżewski* wskazuje, że pojęcie funkcji należy rozpatrywać aż w pięciu kontekstach. W pierwszym znaczeniu funkcja służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej, w drugim stanowi systematyzację podstawowych zadań administracji państwowej, w trzecim jest używana do opisu sposobów działania administracji, w czwartym jest konstytutywnym elementem organizacji podmiotów administracji państwowej, w piątym zaś służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji<sup>4</sup>.

W nauce prawa jednym ze sposobów rozumienia pojęcia funkcji jest przyjęcie, że funkcja prawa musi być utożsamiana ze skutkiem, a więc rezultatem jakiegoś działania<sup>5</sup>. Co charakterystyczne, pojęcie funkcji jako celu jest również obecne w doktrynie prawa administracyjnego, gdzie wskazuje się, że pojęcie funkcji stanowi odzwierciedlenie celów podstawowych, a następnie zaszeregowanie im celów niższej rangi ustalonych<sup>6</sup>.

Ustalenie, że funkcja prawa rozumiana jako jego skutek odnosi się do zrealizowanego celu, powoduje, że konieczne jest jego uprzednie określenie, gdyż kwalifikacja określonych działań w kategoriach ich skuteczności lub nieskuteczności sprowadza się do ustalenia relacji zachodzącej między dwoma elementami:

- 1) zamierzonym celem i
- 2) osiągniętym skutkiem<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> *M. Stahl*, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, s. 326.

<sup>4</sup> *J. Jeżewski*, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUWr 1985, t. CXLIII, s. 109 i nast.

<sup>5</sup> *I. Bogucka*, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 67.

<sup>6</sup> *R. Stasikowski*, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 45.

<sup>7</sup> *I. Bogucka*, *Funkcje prawa*, s. 69.

Równocześnie wyodrębnienie celu aktu informacji ma istotne znaczenie z punktu widzenia podejmowanej problematyki – umożliwia jego przyporządkowanie jako wyodrębnionej formy działania administracji publicznej, co zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy. Równocześnie jest to o tyle istotne, że – jak powyżej wskazano – wyodrębnienie określonej funkcji przyczynia się do opisu danych zjawisk w działaniu administracji.

Podjęte w niniejszej pracy rozważania skupiają się na tezie, że celem aktu informacji jest zapewnienie czynnego udziału społeczeństwa w procesie administrowania. Takie też stanowisko przyjmuje doktryna, wskazując, że przedmiotem aktu informacji jest w pierwszej kolejności szeroko rozumiana informacja. Tak zakreślony przedmiot omawianego aktu powoduje, że w pierwszej kolejności rozważenia wymaga pojęcie informacji w nauce prawa administracyjnego, gdzie funkcjonuje już ono od dłuższego czasu<sup>8</sup>. Początkowo informacja była wiązana z „oświadczeniem wiedzy piastuna lub funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administrującego, dotyczącym określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Nie wywołuje ono bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy osób trzecich”<sup>9</sup>. Obecnie w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że informację można „zdefiniować jako dane (w różnorodnej postaci – np. tekstu, cyfr, dźwięków), dzięki którym zmniejsza się stopień niewiedzy odbiorcy oraz które wnoszą do jego świadomości pewien element nowości. Innymi słowy, informacją jest każdy czynnik, który jego odbiorca może wykorzystywać dla bardziej sprecyzowanego, celowego działania”<sup>10</sup>. W literaturze zauważa się przy tym, że samo pojęcie informacji jest niemożliwe do jednorodnego zdefiniowania, na co składają się dwa elementy – różnorodność sfer, w których powyższe pojęcie znajduje zastosowanie, oraz sam interdyscyplinarny charakter „informacji”, którego rezultatem jest rozbudowana ilość definicji omawianego pojęcia, zwłaszcza w na-

---

<sup>8</sup> W literaturze polskiej por. *J.L. Kulikowski*, Informacja i świat w którym żyjemy, Warszawa 1978, s. 42–45; *A. Malinowski*, Pojęcie informacji o funkcjonowaniu organów administracji państwowej, Organizacja, Metoda, Technika 1985, Nr 10, s. 14.

<sup>9</sup> *W. Taras*, Prawny obowiązek informowania, s. 67. Podobnie *B. Michalski* wskazywał, że informacja to „suma wiadomości o sytuacjach, stanach rzeczy, wydarzeniach i osobach, przedstawionych w formie pisemnej, fonicznej, wizualnej i każdej innej możliwej do odbioru przy pomocy zmysłów” – *B. Michalski*, Prawo dziennikarza do informacji, Kraków 1974, s. 9 i nast.

<sup>10</sup> *H. Knysiak-Molczyk*, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym, Warszawa 2013, s. 13.

ukach ścisłych<sup>11</sup>. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w naukach prawnych, gdzie – jak podkreśla *K. Tarnacka* – „choć posługują się tym terminem rozmaite akty normatywne z różnych dziedzin prawa, jak np. Konstytucja, ustawa o dostępie do informacji publicznej, ustawa Prawo prasowe, ustawa o ochronie danych osobowych, kodeks karny itd., a także rozmaite akty prawne Wspólnot Europejskich – wciąż brak jest definicji legalnej tego pojęcia”<sup>12</sup>. Co charakterystyczne, trudności związane z definiowaniem pojęcia informacji są dostrzegalne również w orzecznictwie sądowym, gdzie wskazuje się, że „zakres pojęcia «informacja», jakim posługuje się kodeks karny, różni się nie tylko od zakresu tego pojęcia w rozumieniu Konstytucji, ale i od zakresu pojęcia «informacja» w rozumieniu prawa prasowego oraz, oczywiście, od znaczenia przedmiotowego «informacji publicznej» w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”<sup>13</sup>. Warto zwrócić przy tym uwagę, że w samym tylko prawie administracyjnym wyróżnić można pojęcia: informacji, informacji publicznej (która zostanie szerzej opisana w dalszej części pracy) czy też informacji administracyjnych, a więc informacji, które pozostają w dyspozycji administracji<sup>14</sup>.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, a więc w szczególności interdyscyplinarny charakter pojęcia informacji oraz wielość definicji występujących w samym dyscyplinach prawnych, na potrzeby pracy przyjąć należy, za *K. Tarnacką*, że omawianemu pojęciu należy nadać potoczne znaczenie, jako wiadomości, a więc pewnej „porcji wiedzy, która dociera do adresata za pośrednictwem takich nośników, jak mowa, pismo, obraz, internet itd.”<sup>15</sup>. Konsekwentnie pojęcie informacji o działalności oznacza wszelkie informacje o zespole czynności, działań, podejmowanych w jakimś celu lub w jakimś zakresie, informacje o czynnym udziale, działaniu<sup>16</sup>.

W tym miejscu zauważyć należy, że celem aktu informacji jest więc w pierwszej kolejności informowanie społeczeństwa o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej, a więc przekazywanie wiedzy o ich działalności. Tak rozumiany cel aktu

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 13–14 wraz z podaną tam literaturą. Przegląd prób definiowania pojęcia informacji w różnych dyscyplinach prawnych przedstawia *M. Ulasiewicz*, Pojęcie i rodzaje informacji publicznej, PPP 2009, Nr 11, s. 27–28.

<sup>12</sup> *K. Tarnacka*, Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2009, s. 81.

<sup>13</sup> Uchw. SN z 23.1.2003 r., I KZP 43/02, OSNKW 2003, Nr 1–2, poz. 5.

<sup>14</sup> *T. Górzyńska*, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 19.

<sup>15</sup> *K. Tarnacka*, Prawo do informacji, s. 83.

<sup>16</sup> *M. Bernaczyk*, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Warszawa 2014, s. 307.

informacji, a więc działalność informacyjna, niewątpliwie niesie ze sobą określone skutki (następstwa), takie jak chociażby zapewnienie społecznej kontroli administracji publicznej czy też umożliwienie przekonywanie co do zasadności podejmowanych przez administrację działań. Jak bowiem zauważa G. Szpor, w „interdyscyplinarnym ujęciu informacja pojmowana jest jako dobro redukujące entropię, zmniejszające niepewność. W odniesieniu do władz publicznych to zmniejszanie niepewności rozpatruje się – w naukach prawnych i pozaprawnych – głównie w kontekście transparentności, otwartości, jawności”<sup>17</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że działalność informacyjna może również służyć, w przypadkach przewidzianych przepisami prawa, zapewnieniu czynnego udziału w wykonywaniu administracji publicznej. Tego typu partycypacja społeczeństwa, rozumiana jako jedno z następstw aktu informacji, musi być również postrzegana jako jego cel, co pozostaje zbieżne z opisanymi powyżej wymogami płynącymi z procesu proceduralizacji prawa, a co za tym idzie – otwarcia prawa administracyjnego na czynny udział społeczeństwa w wykonywaniu władzy publicznej.

Konsekwentnie w świetle przyjętej perspektywy badawczej akt informacji będzie realizował dwa cele: po pierwsze cel informacyjny, rozumiany jako informowanie o działalności administracji publicznej, po drugie cel gwarancyjny – zapewnienie społeczeństwu czynnego udziału w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej.

Wyodrębniony powyżej cel gwarancyjny został powiązany z pojęciem partycypacji, które to pojęcie zyskuje na znaczeniu w prowadzonych obecnie badaniach prawa administracyjnego<sup>18</sup>. Samo pojęcie partycypacji jest „związane nieodmiennie i nieodłącznie z pojęciem demokracji jako formy ustroju państwa i polega na posiadaniu przez wszystkich obywateli praw i wolności zapewniających każdemu udział w sprawowaniu władzy. To uczestniczenie w sprawowaniu władzy przybiera formy bezpośredniej demokracji lub pośred-

---

<sup>17</sup> G. Szpor, Znaczenie jawności i jej ograniczeń dla realizacji zadań publicznych, [w:] T. Bąkowski (red.), Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015, s. 164.

<sup>18</sup> Por. B. Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2014; M. Stec, M. Mączyński (red.), Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Warszawa 2012; Z. Kmiecik (red.), Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznia interesu prawnego, Warszawa 2017.

niej formy sprawowania władzy”<sup>19</sup>. Zdaniem *D.R. Kijowskiego*, „partycypacja obywatelska, zwana społeczną, to zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa, w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów. Przez pojęcie to należy rozumieć zarówno wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspakajania swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe”<sup>20</sup>.

Partycypacja stanowi więc sposób realizacji zasady dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, przy czym istotne znaczenie dla realizacji postulatu partycypacji ma sam mechanizm podejmowania rozstrzygnięć/decyzji przez organy władzy publicznej, w tym administracji publicznej, a więc normatywne zabezpieczenie przebiegu procesów decyzyjnych przy udziale zainteresowanych, w różny sposób „dotkniętych” tymi decyzjami grup społecznych<sup>21</sup>. Jak zauważa *A. Gross*, „partycypacja polega na włączaniu obywateli w proces podejmowania decyzji, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. To możliwość zabierania głosu, uczestniczenia podmiotów publicznych w działaniach i decyzjach podejmowanych przez aparat władzy państwowej”<sup>22</sup>. Podzielić należy przy tym uwagę, że przez zapewnienie uczestnictwa społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć uzyskiwany jest kolektywny, społeczny, wszechstronny, a przede wszystkim pluralistyczny ich wymiar, gdyż uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji i wykonywaniu zadań publicznych przez sektor publiczny stanowi wyraz polityki, metody sprawowania władzy, administracji publicznej przez demokratycznie ukonstytuowaną władzę publiczną<sup>23</sup>. Jak zauważa *J. Korczak*, do języka współczesnego weszły takie terminy, jak „demokracja partycypacyjna”, „demokracja uczestnicząca”, „administracja partycypacyjna”, „partycypacja obywatelska”, „demokracja semibezpośrednia”, przy czym w ocenie powyższego

---

<sup>19</sup> *I. Niżnik-Dobosz*, Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego, [w:] *B. Dolnicki* (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, s. 23–24.

<sup>20</sup> *D.R. Kijowski*, Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne, ST 2010, Nr 1–2, s. 9.

<sup>21</sup> Tamże, s. 24.

<sup>22</sup> *A. Gross*, Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych, PPP 2017, Nr 11, s. 89.

<sup>23</sup> *I. Niżnik-Dobosz*, Partycypacja, s. 25.

autora pojęcia powyższe odwołują się do rozwiązań odnoszących się do procesów legislacyjnych, projektowania aktów polityki państwa, ale nie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej czy też zaspokajania potrzeb zbiorowych członków wspólnot samorządowych<sup>24</sup>. Stąd autor powyższy zwraca uwagę na konieczność wyodrębnienia odrębnych form udziału administrowanych w procesie administrowania odnoszących się do bezpośredniego kontaktu każdej jednostki z organem administracji publicznej i jego aparatem pomocniczym, co określa mianem procesu współadministrowania, polegającego na realnym uczestnictwie w wykonywaniu zadań administracji publicznej przez adresata działań wykonawczych<sup>25</sup>. A więc problematyka partycypacji musi być oddzielnie rozpatrywana na płaszczyźnie indywidualnego uczestnictwa obywatela w szeroko rozumianym procesie administrowania, obejmującym nie tylko proces wydawania decyzji administracyjnych, ale szerzej każdy proces zmierzający do ukształtowania stosunków społecznych w drodze obowiązujących instrumentów prawnych<sup>26</sup>. Jak bowiem zauważa B. Banaszak, współczesna koncepcja otwartego rządu obejmuje także element partycypacji w procesach decyzyjnych, co oznacza, że bez większego ryzyka można wskazać jej trzy podstawowe elementy:

- 1) odpowiedzialność władzy publicznej za działania i zaniechania;

---

<sup>24</sup> J. Korczak, Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, Warszawa 2015, s. 110.

<sup>25</sup> Por. J. Korczak, Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego, [w:] B. Dolnicki (red.), Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, s. 67 i nast.; tenże, Współadministrowanie jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władz ingerencji administracji publicznej, [w:] E. Wójcicka (red.), Jednostka wobec władz ingerencji administracji publicznej, t. 1, Częstochowa 2013, s. 11–29.

<sup>26</sup> Taki typ relacji pomiędzy obywatelem a państwem, a więc włączania obywateli w sprawy publiczne, określa się mianem interakcji. W ocenie S. Mazura, w podejściu, które autor definiuje jako interakcyjne, dochodzi do wzajemnego uznania swych statusów przez aktorów współzamieszkujących sferę publiczną i ich skłonność do kooperacji opartej na mechanizmie symetrycznego dyskursu i poszukiwania rozwiązań legitymizowanych wolą wspólnoty. Sfera publiczna oznacza w tym ujęciu terytorium współzamieszkiwane przez obywateli i ich zrzeszenia, władzę publiczną oraz podmioty rynkowe. Stanowi ona obszar o niedookreślonych granicach, plastycznych interakcjach aktorów o zróżnicowanych statusach i wartościach, posiadających różne cele, zasoby i instrumenty oddziaływania. Należy postrzegać ją także jako zespół instytucji i praktyk, poprzez które dokonuje się proces transformacji partykularnych preferencji, wartości oraz interesów w wartości i interesy ponad – partykularne. Por. S. Mazur, Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, Warszawa 2012, s. 29.

- 2) jawność działania władzy publicznej umożliwiająca poznanie przyczyn, motywacji lub materiałów wykorzystanych w procesie stanowienia lub stosowania prawa;
- 3) otwartość *sensu stricto*, co oznacza, że rząd wysłuchuje obywateli i bierze ich stanowisko pod rozwagę w trakcie projektowania i wdrażania swej polityki<sup>27</sup>.

Omawiane pojęcie partycypacji, w świetle przedstawionych powyżej uwag, jest prezentowane w literaturze jako istotny element demokratycznego państwa prawa, w którym oddaje się głos obywatelom. Jednakże partycypacja może ze sobą nieść również negatywne skutki, które uniemożliwiają realizację stawianych przez nią celów. W interesującym z punktu widzenia pracy ujęciu, podzielić jednak należy uwagę *M. Stępnia*, że uczestnictwo podmiotów zewnętrznych co do zasady znacząco komplikuje i rozciąga w czasie procesy decyzyjne, przynosi dodatkowe obowiązki po stronie urzędników oraz powoduje wzrost kosztów<sup>28</sup>. Równocześnie, w ocenie powyższego autora, jednym z głównych problemów organizacyjnych związanych z partycypacją społeczeństwa pozostaje kwestia właściwego jego przebiegu, w tym należytego informowania o przebiegu procesu partycypacji i możliwościach działania uczestników, jak również rzeczywistego korzystania przez decydentów z jej efektów oraz odpowiedniego uzasadniania decyzji (także w przypadku, gdy nie powieła ona treści społecznych postulatów itd.)<sup>29</sup>. Dostrzegając cienie realizacji zasady partycypacji oraz trudności związane z zapewnieniem jej faktycznego istnienia, podzielić należy jednak opinię, że bez zaangażowania obywateli w sprawy publiczne samorządność nie istnieje, a bez poparcia społecznego samorządność będzie powoli zamierać pod naciskiem wszystkich grup zainteresowanych scentralizowaniem państwa<sup>30</sup>.

Zauważyć w tym miejscu należy, że zapewnienie partycypacji w wymiarze faktycznym, rozumianej jako współdziałanie w sprawowaniu władzy publicznej, podkreśla istotność wyodrębnienia celu gwarancyjnego aktu informa-

---

<sup>27</sup> *B. Banaszak*, Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne, [w:] *S. Bożyk* (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 21.

<sup>28</sup> *M. Stępień*, Janusowy charakter partycypacji w decydowaniu administracyjnym, [w:] *Z. Kmiecniak* (red.), Partycypacja w postępowaniu administracyjnym, s. 258. Przy czym autor powyższy zauważa, że skuteczna partycypacja może powodować obniżenie kosztów związanych z implementacją i kontrolą wykonania decyzji, co powoduje, że nawet znaczne „wydatki” poniesione podczas decydowania mogą prowadzić do oszczędności (tamże).

<sup>29</sup> Tamże, s. 258–259.

<sup>30</sup> *J. Regulski*, Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości, ST 2013, Nr 3, s. 5.



cji, jako mechanizmu zabezpieczenia wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej przy czynnym udziale osób zainteresowanych. Niewątpliwie z punktu widzenia stawianych postulatów partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy konieczne jest bowiem zagwarantowanie mechanizmów służących zapewnieniu dwukierunkowej polityki informacyjnej, umożliwiającej otrzymanie zwrotnego przekazu od społeczeństwa, co jest z kolei oparte na przejrzystych procedurach informacyjnych<sup>31</sup>. Istotnym elementem partycypacji jest zatem wymiana informacji, gdyż – jak podkreśla *K. Ostaszewski* – wydaje się rzeczą oczywistą, że szukanie zgodności między poszczególnymi grupami interesów jest niemożliwe bez wymiany informacji – wymiana informacji jest warunkiem koniecznym wystąpienia interakcji, natomiast rozwinięta współpraca między podmiotami wzmaga i ułatwia procesy informacyjne<sup>32</sup>. Innymi słowy, wymiana informacji jest nie tylko ważnym elementem partycypacji, ale jest właściwie jej nieodzownym warunkiem, gdyż bez wymiany informacji nie jest możliwe istnienie jakiegokolwiek formy partycypacji<sup>33</sup>.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że samo skorzystanie z aktu informacji nie musi służyć realizacji obu opisanych powyżej celów, a więc celu informacyjnego oraz celu gwarancyjnego. Innymi słowy, umożliwienie społeczeństwu udziału w wykonywaniu administracji publicznej przez podanie do wiadomości informacji o podejmowanych przez administrację działaniach nie jest jednoznaczne z tym, że obywatele istotnie skorzystają z przysługujących im uprawnień. Jak zauważa *J. Nowacki*, gdy na problematykę funkcji jako celu spojrzeć w kategoriach przyczyn i skutków, cele są właśnie skutkami akceptowanymi/pożądanymi, pozytywnymi, do osiągnięcia których zmierza podmiot działający, przy czym podejmowane działania mogą prowadzić, bądź nie, do założonego celu – skutku<sup>34</sup>. A więc samo istnienie aktu informacji nie oznacza zatem jeszcze, że w sferze faktycznej dojdzie do aktywizacji społeczeństwa, czyli do zrealizowania celu gwarancyjnego polegającego na urzeczywistnieniu pożądanego, w procesie proceduralizacji prawa, stanu rzeczy, którym jest partycypacja społeczeństwa w wykonywaniu władzy publicznej, a więc czynny udział obywateli w procesie stosowania prawa.

---

<sup>31</sup> Por. *M. Kalisiak-Madelska*, Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce, Łódź 2015, s. 278–279.

<sup>32</sup> *K. Ostaszewski*, Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej, Lublin 2013, s. 27.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> *J. Nowacki*, O rozumieniach skuteczności przepisów prawa, *Studia Prawnicze* 1986, Nr 1–2, s. 206.

Konsekwentnie cel informacyjny, a więc cel służący zapewnieniu społeczeństwu przekazywaniu wiadomości o podejmowanych przez administrację działaniach, będzie zrealizowany w każdym przypadku, gdy przez akt informacji zostanie przekazana do publicznej wiadomości informacja (wiadomość) o określonym działaniu administracji oraz o możliwości udziału społeczeństwa w procesie stosowania prawa. Natomiast cel gwarancyjny aktu informacji służący zapewnieniu transparentności i przejrzystości działań podejmowanych w ramach wykonywania władzy publicznej przez rzeczywisty udział czynnika społecznego nie zawsze zostanie faktycznie zrealizowany. Pamiętać należy, że czynny udział obywateli w procesie administrowania pozostaje ich uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem. A więc nawet skorzystanie z aktu informacji i stworzenie tym samym możliwości udziału w sprawowaniu władzy publicznej nie oznacza jeszcze, że wpływ taki istotnie będzie miał miejsce, gdyż wymaga to dalszej aktywności ze strony podmiotów, do których został on skierowany. Niezależnie od powyższych uwag, podkreślić należy, że cel gwarancyjny aktu informacji jest możliwy do wyodrębnienia niezależnie od tego, czy zostanie faktycznie zrealizowany, pozostając celem równoważnym z celem informacyjnym. Równocześnie, co niezwykle charakterystyczne, skutek gwarancyjny aktu informacji jest widoczny w sferze stosunków społecznych, gdyż partycypacja w określonych działaniach władzy publicznej jako pewne zjawisko społeczne będzie efektem oddziaływania omawianego aktu<sup>35</sup>. Możliwe jest zatem zbadanie relacji zachodzącej pomiędzy zamierzonym celem (zapewnieniu możliwości czynnej partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej) a osiągniętym skutkiem (faktyczną partycypacją w sprawowaniu władzy publicznej), w tym również określenie realnego wpływu społeczeństwa na podejmowane rozstrzygnięcia.

Podsumowując tę część rozważań, powtórzyć należy, że celem aktu informacji, w świetle przyjętej perspektywy badawczej, jest zarówno informowanie, a więc przekazywanie wiadomości o działalności administracji publicznej, jak i zagwarantowanie możliwości zapewnienia społeczeństwu czynnego udziału w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej.

---

<sup>35</sup> Por. Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa, PiP 1987, Nr 12, s. 27.

## § 2. Informowanie o działalności administracji publicznej jako realizacja zadania publicznego

Jak powyżej wskazano, przyjęta perspektywa badawcza wymaga również ustalenia, czy działalność informacyjna państwa może być związana z wykonywaniem zadania publicznego, co jest o tyle istotne, że – jak zauważa G. Szpor, odwołując się do niemieckiej literatury przedmiotu od lat 90. XX w. – w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że informowanie to także wyodrębnione zadanie państwa i sposób mediacji w konfliktach między władzą a społeczeństwem<sup>36</sup>.

Samo pojęcie zadania publicznego, choć będące pojęciem podstawowym w dziedzinach administracji oraz prawa administracyjnego, podobnie jak pojęcie funkcji w prawie, pozostaje pojęciem wieloznacznym. Przykładowo zadanie publiczne jest definiowane zarówno jako obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji<sup>37</sup>, jak też jako wyartykułowaną w przepisie prawa wolę ustawodawcy, związaną z wizją polityczną danej grupy sprawującej władzę, odnoszącą się do wartości uznawanych za ważne oraz związanymi z nimi celami, do których urzeczywistnienia dąży się w konkretnych warunkach społecznych i historycznych<sup>38</sup>. Dla M. Kamińskiego zadania publiczne stanowią z kolei określone obszary (pola) aktywności (działania) państwa, które jest w sensie prawnym – na podstawie odpowiednich konstytucyjnych lub ustawowych norm zadaniowych – zobowiązane do ich wykonywania za pośrednictwem swoich organów, innych podmiotów prawa publicznego lub podmiotów prywatnych. Są to pewne kategorie spraw o charakterze społecznym, gospodarczym lub politycznym, które są realizowane w interesie publicznym w sposób bieżący, ciągły i efektywny<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> G. Szpor, *Znaczenie*, s. 163.

<sup>37</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2000, s. 13 i nast.

<sup>38</sup> M. Malecka-Lyszek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013, Nr 921, s. 68.

<sup>39</sup> M. Kamiński, *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 69. Autor powyższy zauważa przy tym, że zadania publiczne tworzą nadrzędną kategorię pojęciową względem zadań państwowych w sensie wąskim (zadania państwowe *sensu stricto*), a kategoriale wyróżnienie zadań publicznych i zadań państwowych znajduje swoje uzasadnienie w założeniu, że nie wszystkie zadania

Możliwe jest przy tym wyodrębnienie aż czterech różnych ujęć zadania publicznego:

- 1) formalne, gdzie zadania publiczne stanowią obszary zastrzeżone przez państwo do swojej działalności;
- 2) normatywne, gdzie zadania publiczne obejmują sprawy, które wykraczają poza możliwości jednostki, a ich istotą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie takich zasad etycznych, jak solidarność czy poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka;
- 3) typologiczne, odnoszące się do analizy empiryczno-porównawczej, która pozwala na wyodrębnienie celów działania państwa, takich jak sterowanie gospodarką, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, rozwój techniki, ochrona środowiska, cele socjalne i kulturalne;
- 4) polityczne, akcentujące, że zadania publiczne są każdorazowo wynikiem decyzji politycznych<sup>40</sup>.

Podjęmowana w niniejszej pracy problematyka – charakteru aktu informacji w prawie administracyjnym – wyklucza podjęcie szerszych rozważań na temat pojęcia zadania publicznego. Niezależnie jednak od przyjętego sposobu rozumienia powyższego terminu wskazać należy, że zadanie publiczne musi mieć każdorazowo oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Jak zauważa *H. Wolska*, na podstawie „Konstytucji RP można określić cele, w których pożądana jest obecność władzy publicznej. Cele te są osiągane za pomocą określonych zadań, określanych w ustawach. Zadania te mogą być rozłożone na węższe i cząstkowe elementy w aktach wykonawczych, które muszą pozostać w związku z zadaniem, wynikającym z ustawy zawierającej delegację. Ponadto, źródłem nowych celów państwa, które mają być realizowane za pomocą konkretnych zadań, jest prawo unijne, które stało się częścią krajowego porządku prawnego lub które zostało do niego implementowane”<sup>41</sup>.

W tym miejscu należy podkreślić, że prawo do uzyskania informacji ma swoje oparcie bezpośrednio w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP<sup>42</sup>, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu

---

istotne dla interesu publicznego i dobra ogółu (powszechnego) muszą zostać przyporządkowane do bezpośredniej realizacji organom państwowym. Tamże, s. 69–70.

<sup>40</sup> Por. *R. Stasikowski*, Funkcja regulacyjna, s. 49.

<sup>41</sup> *H. Wolska*, Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych, Warszawa 2018, s. 9.

<sup>42</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Równocześnie art. 74 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, przy czym przepis powyższy powinien być postrzegany jako konkretyzacja ogólniejszego prawa do informacji<sup>43</sup>. Sam zakres prawa do informacji o środowisku ma węższy przedmiot, natomiast szerszy zakres podmiotowy niż prawo wynikające z art. 61 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia omawianej problematyki najistotniejsze znaczenie ma regulacja określona w art. 61 Konstytucji RP, który to przepis ustala informacyjną relację pomiędzy jednostką a państwem, tzn. taką, „w której jednostka zainteresowana jest pozyskaniem informacji o działalności podmiotów uczestniczących w realizacji władztwa publicznego. W tym zakresie chodzić będzie o zagwarantowanie jednostce dostępu do informacji publicznej”<sup>44</sup>. Nie budzi przy tym wątpliwości komentatorów, że dostęp do informacji publicznej stanowi samoistne konstytucyjne prawo podmiotowe<sup>45</sup>, oznaczające prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji<sup>46</sup>. Orzecznictwo sądów administracyjnych akcentuje, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją funkcjonowania tych podmiotów<sup>47</sup>. Jednocześnie sądy administracyjne podkreślają, że omawiane prawo do informacji uzasadnione jest niezbędną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawa<sup>48</sup>. Stąd przyjąć należy, że regulacja konstytucyjna zapewni „partycypację obywateli w proce-

---

<sup>43</sup> L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, art. 74.

<sup>44</sup> Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 127.

<sup>45</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 465; szerzej na ten temat A. Błaszczynska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, Nr 6, s. 50 i nast.

<sup>46</sup> P. Szustakiewicz, *Ochrona powszechnego dostępu do informacji*, Prok. i Pr. 2003, Nr 5, s. 78.

<sup>47</sup> Wyr. NSA z 22.6.2018 r., I OSK 218/18, Legalis.

<sup>48</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 29.8.2017 r., II SA/Wa 446/17, Legalis.

się sprawowania władzy za pomocą bieżącego dostępu do udokumentowanych efektów działań podmiotów publicznych (np. za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej) oraz możliwości czynnego uczestniczenia w samym procesie realizacji danego celu (wstęp na posiedzenia). Daje również opinii publicznej praktyczne narzędzia do bieżącego monitorowania i sprawowania kontroli nad działalnością organów władzy publicznej. Prawo do informacji o działalności władz państwowych czy samorządowych jest szczególnie istotną składową życia publicznego<sup>49</sup>.

Ustawodawca konstytucyjny pozostawił kwestię realizacji prawa do informacji ustawodawcy, wskazując w art. 61 ust. 4 Konstytucji, że tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy. Warto przy tym podzielić ocenę *B. Jaworskiej-Dębskiej*, że „droga ku jawności administracji publicznej w Polsce wiodła przez ograniczony dostęp do informacji i jej reglamentację, aby następnie uzyskać szerszy wymiar, czego wyrazem jest skonstruowanie konstytucyjnych podstaw powszechnego samoistnego prawa do informacji, prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne, wprowadzenie zasady jawności działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej i mającej w założeniu konkretyzować konstytucyjne prawo obywateli do informacji publicznej<sup>50</sup>. Choć dostęp do informacji publicznej może przybierać najróżniejsze formy, takie jak chociażby wysłuchanie publiczne<sup>51</sup> czy też konsultacje społeczne i informacje o procesie prawotwórczym<sup>52</sup>, to jednak mieć należy na względzie, że problematyka dostępu do informacji publicznej została w pierwszej kolejności uporządkowana w ustawie z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>53</sup>. Ustawa powyższa stanowi przedmiot szerokiego zainteresowania zarówno doktryny<sup>54</sup>, jak i orzecznictwa sądów admini-

---

<sup>49</sup> *K. Kentnowska*, Prawo do informacji w społeczeństwie informacyjnym, [w:] *B. Dolnicki* (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 785–786.

<sup>50</sup> *B. Jaworska-Dębska*, Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, [w:] *T. Bąkowski* (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 179–180.

<sup>51</sup> Szerzej na ten temat *A. Gross*, *Wysłuchanie publiczne*, s. 89 i nast.

<sup>52</sup> *B. Banaszak, M. Bernaczyk*, Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”, *ZNSA* 2012, Nr 4, s. 16 i nast.

<sup>53</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.

<sup>54</sup> Por. *J. Taczkowska-Olszewska*, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014; *G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat* (red.), *Udzielanie informacji przez administrację publiczną. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012; *M. Bernaczyk*, *Obowiązek bezwnio-*

stracyjnych, które stoją na straży prawidłowości stosowania przepisów ustawy. Nie ulega przy tym również wątpliwości, że ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi akt, którego podstawowym celem jest skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej, zapisanego w Konstytucji RP<sup>55</sup>.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne, wskazać należy, że zarówno w świetle postanowień Konstytucji oraz ustawodawstwa, jak i w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że dostęp do informacji publicznej stanowi uprawnienie jednostki, stanowiąc nawet – jak wskazuje *H. Knysiak-Molczyk* – prawo człowieka<sup>56</sup>. Nie można zatem wprost przyjąć, aby obowiązek informowania o działalności administracji publicznej mógł być postrzegany jako realizacja zadania publicznego, skoro w sferze obowiązującego prawa udzielenie informacji publicznej stanowi realizację uprawnienia jednostki. Natomiast wolność pozyskiwania informacji o władzy publicznej nie rodzi obowiązku dostarczania informacji po stronie tej ostatniej i dotyczy tylko zbierania informacji ogólnodostępnej. Wynika to z faktu, że przyznanie obywatelom „prawa do uzyskiwania informacji” oznacza, że „ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania wszelkich przejawów korzystania z tego «prawa». Obywatele nie mogą przy tym wychodzić

---

skowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008; *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony, Wrocław 2007.

<sup>55</sup> Por. *E. Jarzęcka-Siwik*, Dostęp do informacji publicznej – uwagi krytyczne, *Kontrola Państwowa* 2002, Nr 1, s. 24–25. Podkreślenia jednak wymaga, że prawo do informacji publicznej ma niezwykle szeroki kontekst prawnomiędzynarodowy, na który składa się art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.), a także art. 11 Karty praw podstawowych UE (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389), jak również zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy R (81) 19 z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych oraz Rec (2002) 2 Komitetu Ministrów z 21.2.2002 r. w sprawie dostępu do dokumentów publicznych. Z omawianym prawem wiąże się też ściśle rekomendacja Rec (2014)/7 Komitetu Ministrów z 30.4.2014 r. w sprawie ochrony informatorów opinii publicznej (tzw. *whistleblowers*). Na płaszczyźnie prawa unijnego z prawem do informacji wiąże się również rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. WE L 145, s. 43) oraz – w obowiązującym w organach UE – Kodeksie dobrej administracji uchwalonym 6.9.2001 r. przez Parlament Europejski. Wśród aktów regulujących dostęp do informacji publicznej nie można wreszcie pominąć Konwencji Rady Europy o dostępie do oficjalnych dokumentów sporządzonej 18.6.2009 r.

<sup>56</sup> *H. Knysiak-Molczyk*, *Granice prawa do informacji*, s. 19.

poza przyznane im możliwości działania<sup>57</sup>. Powyższy sposób postrzegania zasady prawa do informacji nie zwalnia jednak organów administracji publicznej z konieczności zachowania pewnej aktywności niezbędnej do zapewnienia warunków swobodnego i wolnego dostępu do informacji<sup>58</sup>.

Potwierdzeniem powyższej uwagi jest treść art. 7 ust. 1 pkt 1 DostInfPublU, zgodnie z którym udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8. Na tle powyższej regulacji przyjąć należy, że podmiot administracji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji. Zastrzec przy tym należy, że tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, zaś wszystkie inne informacje, w tym w szczególności wymienione w art. 6 DostInfPublU, są udostępniane na wniosek bez względu na to, czy funkcjonują w obiegu publicznym, na stronach internetowych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, a także czy dostęp do tych informacji, tj. do Internetu, domagający się ich udostępnienia, ma łatwy czy też utrudniony. O obowiązku udostępnienia informacji publicznej nieopublikowanej w Biuletynie, a będącej na stronie internetowej, przesądza nie dostęp do Internetu, ale niepublikowanie w Biuletynie<sup>59</sup>.

Konsekwentnie w przypadku dostępu do informacji publicznej można mówić o pewnym dualizmie – z jednej strony obligatoryjności, a więc istniejącym obowiązku udostępnienia informacji, których zakres przedmiotowy i podmiotowy został określony w art. 8 ust. 3 DostInfPublU, przy równoczesnym uprawnieniu strony do uzyskiwania informacji nieudostępnionych w powyższy sposób na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Co więcej, również w sferze faktycznej istnieje dualistyczny system udostępniania informacji publicznej w Internecie, gdyż z jednej strony podmioty publiczne tworzą i prowadzą obligatoryjne strony podmiotowe Biuletynu Informacji Publicznej, których treść oraz struktura ściśle wynikają z prawa powszechnie obowiązującego. Z drugiej zaś, podmioty te utrzymują własne serwisy internetowe, redagowane w niemal

---

<sup>57</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 8. Przy czym odnotować należy, że ze stanowiskiem powyższym polemizuje M. Bernaczyk, Prawo do informacji, s. 307.

<sup>58</sup> B. Jaworska-Dębska, Rola informacji, s. 179.

<sup>59</sup> Wyr. NSA z 23.9.2014 r., I OSK 34/14, Legalis.



dowolny sposób, w oparciu o ogólnie sformułowaną podstawę prawną (art. 11 pkt 1 DostInfPublU)<sup>60</sup>.

Niezależnie od powyższych uwag dotyczących konstrukcji ustawy o dostępie do informacji publicznej przyjąć jednak należy, że obowiązująca regulacja prawna, w tym regulacja konstytucyjna odnosząca się do prawa do informacji, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do informacji publicznej, nie daje podstaw do wyodrębnienia działalności informacyjnej organów administracji publicznej jako zadania publicznego. Akcentowany już na wcześniejszym etapie pracy zmieniający się sposób postrzegania administracji publicznej powoduje, że w doktrynie odnaleźć można twierdzenia wskazujące na konieczność zmiany filozofii budowy systemu prawa administracyjnego, w którym zapewniona zostanie „ochrona przez administrację”<sup>61</sup>. Zauważyć bowiem należy, że dla urzeczywistnienia partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy konieczne jest ustanowienie precyzyjnych ram prawnych, umożliwiających obywatelom podjęcie współpracy z władzami, współtworzenie lokalnego życia publicznego poprzez różne formy uczestnictwa w procesie normotwórczym i w realizacji zadań publicznych<sup>62</sup>. W powyższym ujęciu przyjąć należy – co pozostaje w zbieżności z samym celem aktu informacji, że obowiązek informowania opinii publicznej o planowanych i realizowanych przedsięwzięciach jest obowiązkiem władz publicznych z wykorzystaniem narzędzi zarówno prawnych, jak i technicznych – dostępnych w dobie interaktywności źródeł informacji<sup>63</sup>. Obowiązek powyższy aktualizuje się przy tym, w szczególności gdy obowiązujące przepisy prawa nakazują zapewnienie czynnego udziału społeczeństwa w realizacji określonych zadań publicznych. Powoduje to, że obowiązek informacyjny powstaje niejako przy okazji realizacji określonych zadań publicznych. Jak podkreśla G. Szpor, odwołując się do obowiązków wynikających z DostInfPublU, udostępnianie informacji publicznej przez podmioty realizujące zadania publiczne można traktować jako przykład nowego zadania „wtłoczonego” w istniejące struktury organizacyjne administracji<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> M. Miłoś, D. Tykwińska-Rutkowska, K. Ważny, Przegląd orzecznictwa sądów w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej za lata 2010–2012, GSP – Prz. Orz. 2013, Nr 1, s. 11 i nast.

<sup>61</sup> Por. Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 59.

<sup>62</sup> A. Dobaczewska, Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych, [w:] T. Bąkowski (red.), Organizacja administracji publicznej, s. 217.

<sup>63</sup> K. Kentnowska, Prawo do informacji, s. 786.

<sup>64</sup> G. Szpor, Znaczenie, s. 172.

Poczynione powyżej uwagi wskazują na istotny element związany z samą proceduralizacją prawa oraz jej wpływem na działalność administracji publicznej. Konieczne jest bowiem poszukiwanie właściwego instrumentu umożliwiającego realizację postulatów partycypacji w procesie stosowania prawa, a więc ustalenie, czy można mówić o pewnego rodzaju formalizmie w realizacji celu, którym jest współdziałanie obywateli w procesie administrowania. Warto przy tym zauważyć, że połączenie partycypacji z określonym środkiem prawnym ma zarówno zalety, jak i wady, gdyż formalizacja metod lokująca je w granicach porządku prawnego ogranicza funkcjonowanie administracji, natomiast niska formalizacja pozostawia je w sferze polityki i menedżeryzmu<sup>65</sup>. Otwiera to jednak dalszą perspektywę badawczą, jaką jest możliwość wyodrębnienia aktu informacji jako odrębnej formy działania administracji.

---

<sup>65</sup> J. Łukasiewicz, Słowo o metodach działania administracji publicznej, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Laszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali, Warszawa 2008, s. 200–201.