

Bogdan Fischer*

AKTY INFORMACYJNE ADMINISTRACJI I ICH IDENTYFIKACJA PRZEZ ŚRODKI MASOWEGO KOMUNIKOWANIA

Panujący obecnie nadmiar informacji, których dobór i dystrybucja następuje przez środki masowego komunikowania, wymaga poddawania ocenie źródeł, ciągłej identyfikacji i określania charakteru tych informacji. Informacja odgrywa kluczową rolę zarówno z punktu widzenia państwa, określanego jako „państwo informacyjne”, jak i z punktu widzenia praw człowieka i „społeczeństwa informacyjnego”¹. E. Schmidt-Aßmann, określając sektory regulacji państwowego porządku informacyjnego za podstawowe uznaje: prawo administracyjnej struktury wewnętrznej (informacyjnego prawa organizacyjnego administracji), prawo regulacji dla prywatnego sektora informacji oraz prawo regulujące stosunki informacyjne między państwem a obywatelem tj. prawo komunikacji administracyjnej².

W ramach tych ostatnich stosunków, zakres analizy niniejszej pracy zostanie ograniczony do trzech rodzajów wyróżnianych w doktrynie aktów administracji publicznej zaliczanych do nietradycyjnych, nietypowych form działania administracji³: aktów informujących (aktów informacji), ściśle z nimi związanych

* Dr Bogdan Fischer – Starszy Wykładowca, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 377 i n.

² E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne, jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 355. Autor podkreśla także obecność w tych trzech sektorach wyodrębnionego prawa obrotu danymi.

³ M. Stahl, op.cit., s. 321 i n.

aktów wiedzy i aktów wykładni. Akty te mają szczególne cechy, które pozwalają z jednej strony na ich wspólne rozpatrywanie z drugiej strony każdy z tych aktów ze względu na cechy odróżniające, stanowi odrębną formę działania administracji publicznej. Z punktu widzenia środków masowego komunikowania (mass mediów) podstawowa uwag kierowana jest na wyodrębnienie ze względu na treść. Niniejszy artykuł ma stanowić przyczynek do identyfikowania przez mass media procesów informacyjnych w administracji publicznej, a dokonane ustalenia mają pozwolić na krótkie usystematyzowanie aktów wchodzących w zakres tych procesów. Potrzeba taka wynika z potrzeby zwrócenia uwagi, w kontekście wykorzystania przez środki masowego komunikowania, na wyróżnienie tych szczególnych aktów administracji. Bez działań informacyjnych administracji, nie może być realizowana zasada jawności funkcjonowania władzy publicznej w warunkach współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Bez takich działań nie można mówić o jawności życia publicznego. Trwa naukowy dyskurs dotyczący granic jawności, który towarzyszy budowie jawnego administrowania w Polsce. Ten ostatni proces wymaga stałego monitorowania, w którym ważną rolę odgrywają środki masowego komunikowania⁴. Środki masowego komunikowania, to określenie stosowane dla szerokiego ujęcia prasy. W podobnym znaczeniu używa się również pojęć środki masowego przekazu lub amerykański neologizm mass media⁵. Wszystkie one obejmują instytucje oraz środki komunikowania służące masowemu przekazywaniu zróżnicowanych informacji. Biorąc pod uwagę że w kontekście prowadzonych rozważań rozróżnienie tych pojęć nie ma znaczenia, będą one używane zamiennie⁶.

Dzięki środkom masowego komunikowania dokonywany jest stały przegląd ograniczeń w jawnym administrowaniu i transparentności działania władzy publicznej⁷. Jest to możliwe w szczególności poprzez zagwarantowanie wolności prasy i innych środków społecznego przekazu⁸, co potwierdza art. 14 Konstytucji RP, umieszczony w części określającej zasady ustrojowe. Środki masowego

⁴ Zagadnieniom tym w szerokim zakresie poświęcona jest seria XI tomów: *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, Warszawa 2013-2016.

⁵ Por. T. Goban-Klas, *Komunikowanie masowe*, Kraków 1978, s. 19; na temat pojęcia prasy zob. np. B. Fischer, *Funkcja kontrolna prasy i jej wykonywanie poprzez dostęp do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. IX, *Zadania i kompetencje*, red. B. Szmulik, Warszawa, s. 346-359.

⁶ Niekiedy potocznie używa się w podobnym znaczeniu o wiele szerszego pojęcia „media”. Obejmuje ono nie tylko prasę ale wszystkie możliwe środki komunikowania, rozwijające się wraz z postępem technicznym i naukowym, które obejmują zarówno środki masowego komunikowania jak i komunikację indywidualną – por. *ibidem*.

⁷ Por. *ibidem*. s. 346 i n.

⁸ Chociaż pojawiają się interpretacje, że zapewnienie wolności prasy może nie dotyczyć wszystkich środków przekazu, lecz tylko tych środków, które mają naturę społeczną, zasadniczo, przyjmuje się w literaturze, że sformułowanie „społecznych” jest niezręcznością terminologiczną. Konstytucja RP zapewnia więc wolność nie tylko społecznym, ale wszystkim środkom przekazu o charakterze masowym – por. J. Sobczak, *Prawo Prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25.

komunikowania mają zapewnione prawo do wolności wypowiedzi, które powinno uwzględniać wolność poszukiwania, otrzymywania, głoszenia, publikowania i upowszechniania informacji oraz idei. Niezależność mediów musi być przy tym rozumiana jako faktyczny brak kontroli państwa nad ich działalnością. Jednocześnie to na państwie ciąży obowiązek udostępniania informacji o sprawach publicznych⁹. Konstytucja jako zasadę przewiduje jawność (dostępność) informacji dotyczącej działalności władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania tej władzy (art. 61 ust. 1). Umożliwia jednak ograniczenie dostępności informacji z powołaniem się na dobra określone w art. 61 ust. 3. Z kolei wolność wyrażania swych poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji przewidziana jest w art. 54 Konstytucji.

Wzrost znaczenia roli i liczby informacji gromadzonych, wykorzystywanych i udzielanych przez administrację powoduje rozrost przepisów prawnych regulujących te zagadnienia. To z kolei wpływa na konieczność przyjęcia przez środki masowego komunikowania systemu doboru i dojścia do informacji z uwzględnieniem warunków jej przetwarzania (m.in. gdzie, jak, w jakim celu), zasad ochrony i możliwości udostępnienia informacji publicznej w tym uzasadnionego ograniczenia / reglamentacji dostępu w przypadku tajemnic ustawowo chronionych¹⁰. Oczekiwana informacja powinna być odpowiedniej jakości - rzetelna, pełna, zweryfikowana oraz uwzględniać skutki społeczne. Biorąc jednak pod uwagę rolę środków masowego komunikowania, powinny one dokonywać niezależnej oceny możliwych społecznych skutków informowania i podejmować decyzję o jej kształcie (treści i formie)¹¹. W doktrynie podkreśla się, że wyznacznikiem pojęcia współczesnej administracji przestaje być władczość podobnie jak działalność na rzecz państwa. Wyznacznikiem zakresu działania (funkcji) administracji publicznej jest dobro wspólne, a nie interes państwa. Państwo nie jest już jedynym podmiotem prawnie kreującym to, co określa się jako dobro wspólne (interes publiczny)¹². Dobro wspólne powinno być uwzględniane także w procesach informacyjnych w administracji.

Podstawy prawne regulacji tych procesów (w tym udzielania informacji przez administrację) są bardzo rozbudowane. Są uregulowane przepisami ustaw ustrojowych administracji publicznej, przepisami ustaw regulujących procedury administracyjne i przepisami ustaw z zakresu prawa materialnego¹³. Na czele

⁹ Zasady takie wskazuje m.in. rezolucja zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 23.1.1970 r. w sprawie masowych środków komunikowania i praw człowieka; por. ibidem.

¹⁰ Zob. *Jawność i jej ograniczenia*, red. nauk. G. Szpor, t. VI, *Struktura tajemnic*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2014.

¹¹ Zob. B. Fischer, *Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji* [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 67.

¹² Por. Z. Niewiadomski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, s. 57.

¹³ Por. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, przetwarzania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 21-33.

tych aktów znajduje się Konstytucja RP, która poza podstawowymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej, określa ogólne reguły postępowania administracji publicznej dotyczące informacji. Kolejnym kluczowym aktem prawnym w sferze działalności informacyjnej administracji, jest ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ określająca normy proceduralne w administracji. Kolejne przepisy normują procesy informacyjne w różnym stopniu począwszy od mających charakter kompleksowy w odniesieniu do określonej kategorii informacji aż po zagadnienia jedynie cząstkowe lub fragmentaryczne. Chociaż nie da się w tym miejscu wymienić wszystkich aktów, wśród przepisów, które wywierają największy wpływ na procesy informacyjne w administracji są: ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁵; ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶ (dalej u.d.i.p.); ustawa z 25.2.2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁷ (dalej: u.p.w.); ustawa z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸; ustawa z 6.7.2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych¹⁹; ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰; ustawa z 9.4.2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych²¹; ustawa z 15.4.2011 r. o systemie informacji oświatowej²²; ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych²³; oraz wiele innych ustaw zawierających przepisy regulujące tajemnice prawnie chronione²⁴. Poza ustawami, normowaniem procesów informacyjnych w administracji w szerokim zakresie zajmują się akty wykonawcze w tym np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.1.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej²⁵; rozporządzenie Rady Ministrów z 27.9.2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym²⁶; rozporządzenie Rady Ministrów z 12.3.2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 352.

¹⁸ Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 153 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 81, poz. 530 ze zm.

²² Dz.U. Nr 139, poz. 814 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

²⁴ Zob. *Struktura tajemnic...*; zob. B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją*, Kraków 2006.

²⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 68.

²⁶ Dz.U. Nr 205, poz. 1692.

Publicznej²⁷ i inne²⁸. Powyższe wskazania są jedynie zasygnalizowaniem o wiele bardziej skomplikowanego systemu. Jak wskazuje G. Szpor analizując u.d.i.p., odesłania do tej ustawy znajdują się w ponad 140 ustawach i rozporządzeniach, a własne zasady udostępniania informacji określa ponad 100 ustaw i rozporządzeń.

Realizacja obowiązku przekazywania określonych danych przez wskazane podmioty publiczne (ale i niepubliczne) jest zabezpieczona możliwością użycia przymusu, a podanie informacji nieprawdziwych czy nierzetelnych może skutkować sankcjami administracyjnymi i karnymi. Ponadto żeby informacja mogła być efektywnie wykorzystana musi być dobrze przygotowana zarówno pod względem treści i formy oraz spełniać określone warunki. Poza wymaganiami odnoszącymi się do informacji, które wynikają z przepisów prawa, uwzględnione powinny być także inne kryteria dobrej informacji. Dla ich określenia przydatne będą wskazania medioznawcze T. Gobana-Klas, który proponuje za takie uznać:

- użyteczność – treściowo odpowiada określonej potrzebie;
- dostępność – osiągalna dla zainteresowanej osoby;
- operatywność – aktualna;
- trafność – adekwatna; dotyczyć danej kwestii, nie pomijając istotnych elementów;
- zrozumiałość – przystępna, podana we właściwym języku;
- prawdziwość – przedstawiać sprawy zgodnie z rzeczywistością;
- wiarygodność – pochodzić z wiarygodnego źródła;
- rzetelność – dokładnie i starannie przedstawiać swój przedmiot;
- systemowość – stanowiąca część szerszej struktury poznawczej, umożliwiając włączenie w ramy ogólniejszej koncepcji teoretycznej;
- weryfikowalność – możliwa do sprawdzenia, uzupełnienia, pogłębienia, rozszerzenia²⁹.

W doktrynie charakter prawny działań informacyjnych administracji nie jest jednoznacznie określany. Wskazywane są problemy w odróżnianiu działalności informacyjnej państwa od czynności materialno-technicznych. Choć zasadniczo działania informacyjne nie mają charakteru władczego, jednostronnego i w tym kontekście określa się je niekiedy jako akty „nieformalne”, mogą mieć także charakter władczej ingerencji np. reglamentacji czy ochrony informacji³⁰. Działania

²⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 361.

²⁸ Należy również zwrócić uwagę na rolę, jaką w sferze wewnętrznej działań administracji odgrywają zarządzenia, chociaż ze względu na ich obowiązywanie tylko wewnątrz danej struktury organizacyjnej administracji i przez to ich pośrednią rolę dla środków masowego komunikowania – nie jest im poświęcona szersza uwaga.

²⁹ T. Goban-Klas, *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1999, nr 2, s. 14.

³⁰ Por. M. Stahl, op.cit., s. 378; zob. W. Berka, *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, s. 35 i n.

informacyjne, same w sobie nie są nastawione na wywołanie określonych skutków prawnych jako tzw. działania faktyczne administracji. Mogą natomiast pośrednio takie skutki wywołać. Tworzone są różne koncepcje działań informacyjnych pozwalających na ich wyodrębnienie jako osobnej kategorii działań faktycznych. J. Łętowski, wśród działań rzeczowych wyodrębniał działania informacyjno-komunikacyjne, a w ich ramach: oświadczenia, informacje, udzielanie opinii, sprawozdania, branie udziału w posiedzeniach lub wygłaszanie przemówień. Takie działania zbliżone są zakresem do pojęcia aktów informacji, bo choć „informacje” nie są bliżej określone i nie wyodrębnia się żądań informacji od ich udzielania, te dwa rodzaje działań mogą być ujmowane w ramach „informacji”³¹. Brak jest jednak jednolitości w definiowaniu pojęć oddających istotę tego rodzaju informacji.

W ramach działań faktycznych administracji wyróżnia się w doktrynie drugie podstawowe działania poza materialno-technicznymi, działania społeczno-organizatorskie³². Te ostatnie polegają na ułatwianiu realizacji zadań administracji publicznej poprzez działania oparte na dialogu społecznym mające na celu włączenie i przekonanie obywateli do realizacji określonych zadań publicznych. B. Jaworska-Dębska podkreśla, że działania te powinny mieścić się w ramach zadań postawionych przez prawo danemu organowi i powinny być podejmowane zwłaszcza wtedy, gdy prawo nie określa szczegółowo innych form i sposobów wykonywania tych zadań³³. W ramach działań społeczno-organizatorskich współdziałanie administracji z mass mediami ma istotne znaczenie dla wyjaśniania motywów rozstrzygnięć podejmowanych przez administrację. W szczególności o uzasadnianie decyzji ograniczających prawa lub zwiększających obowiązki. Chodzi również o współtworzenie sfery publicznej w której odbywa się proces komunikacji między obywatelami a administracją publiczną. Dzięki mediom następuje rozpowszechnianie informacji zarówno od administracji jak i o administracji publicznej.

M. Stahl proponuje aby określając najogólniej akty informacji wskazać że są to wszelkie dokumenty urzędowe (w szerokim rozumieniu tego pojęcia), wytworzone i zebrane przez administrację publiczną w sprawach publicznych z zakresu administracji publicznej, niezależnie od formy, jaką przyjmują) oraz wszelkie czynności związane z gromadzeniem, wykorzystywaniem i udzielaniem informacji publicznej, niezależnie od ich formy i stopnia związania prawem³⁴.

³¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, s. 200 i n.

³² A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, s. 296 i n. Autor jako trzeci podstawowy rodzaj czynności wymienia wydawanie zaświadczeń; Z. Kmiecik obok działań materialno-technicznych oraz działań społeczno-organizatorskich wyróżnia czynności operatywne – Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, Łódź 1987, s. 82.

³³ B. Jaworska-Dębska, *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 384; zob. A. Błaś, *Spór o pojęcie czynności faktycznych administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, Nr 42.

³⁴ M. Stahl, op.cit., s. 381.

Ich przedmiotem jest szeroko rozumiana informacja publiczna. Z kolei informacja urzędowa w ujęciu W. Tarasa jest oświadczeniem wiedzy pracownika organu administrującego, dotycząca określonego stanu faktycznego, prawnego lub wynikających z niego konsekwencji prawnych, które nie wywołuje żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych praw i obowiązków odbiorcy informacji czy osób trzecich³⁵. Trudno niekiedy przeprowadzić granicę pomiędzy aktami informacji, a ściśle z nimi powiązanymi aktami wiedzy administracji publicznej³⁶. Cechą wspólną aktów wiedzy jest uzewnętrznienie posiadanej przez organy administracji wiedzy, niezależnie od tego, czy wynika ona z gromadzenia różnych informacji, związanych z wykonywanymi zadaniami, z posiadania specjalistycznej wiedzy, wykorzystywanej przy wykonywaniu ustawowo określonych zadań publicznych, czy również w związku z wykonywanymi zadaniami, sprawdzania spełniania określonych przepisami wymagań. Formy, jakie przybierają akty wiedzy to w szczególności zaświadczenia, certyfikaty, aprobaty i wytyczne do aprobat, instrukcje wykonawcze, opinie, urzędowe poświadczenia, komunikaty i obwieszczenia. Akty te podejmowane są na wniosek zainteresowanego podmiotu i potwierdzają określoną sytuację prawną lub faktyczną (np. stan techniczny)³⁷. Mass media przekazują nie tylko informacje uzyskane od administracji poszerzając otoczenie do którego te informacje trafiają, ale również własne opinie o tych informacjach oraz o samej administracji.

Z aktami informacji ściśle związane są także akty wykładni i urzędowe wyjaśnienia. Ich funkcją jest zapewnienie ochrony w sytuacji w której pojawia się niepewność co do prawa. Chociaż wystąpić o nie może każdy, są one niezmiernie ważne dla prasy jako depozytariusza wolności słowa, która powinna zadbać również o kompletność i jasność przekazu, a do których zapewnienia mogą być wykorzystane wykładnie i wyjaśnienia. Również te akty nie są podstawą władczych działań organów administracji publicznej w stosunku do osób trzecich³⁸. Są one instrumentem wykorzystywanym do zagwarantowania poszanowania

³⁵ W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 473; różnice w definiowaniu występują nie tylko w doktrynie ale również w aktach prawnych; zob. *Wolność informacji i jej granice*, red. G. Szpor, Katowice 1997 s. 28. Autorka wskazuje m.in. na konieczność uzupełnienia regulacji; *Przetwarzanie i ochrona danych*, red. G. Szpor, Katowice 1998; T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Warszawa 1999 i wskazana tam literatura.

³⁶ Z. R. Kmiecik wskazuje jako akt wiedzy, podstawowy rodzaj informacji urzędowej – zaświadczenie Z. R. Kmiecik, *Sądowa kontrola aktów kończących postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 177.

³⁷ M. Stahl, op.cit., s. 384 i n.

³⁸ Konstytucja w art. 87 określa zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie opisując w pełni systemu źródeł prawa administracyjnego. Wskazuje jednak które akty prawne są podstawą działań władczych organów administracji publicznej. Por. F. Longchamps, *O źródłach*

zasady zaufania do państwa i prawa³⁹. Przy czym w niniejszych rozważaniach nie chodzi o indywidualne akty wykładni (np. indywidualne interpretacje podatkowe), które podejmowane są w ramach sformalizowanej procedury, ale pozostałe akty wykładni, które podejmowane są w sposób niedookreślony prawem⁴⁰. Są to akty występujące zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Mają zróżnicowaną formę np. opinii, interpretacji ogólnych. Jak wskazuje się w doktrynie nie są aktami normatywnymi prawa powszechnie obowiązującego ani prawa wewnętrznego, nie są też decyzjami czy postanowieniami. Przedmiotem wykładni są – co do zasady – przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁴¹.

Prawo dostępu do informacji oparte jest na zasadzie maksymalnej jawności, opierającej się na domniemaniu, że wszystkie informacje powinny być dostępne, chyba że istnieją legitymowane powody uzasadniające przez określony czas (nie w sposób bezterminowy) zachowanie tajemnicy. Prawo to odnosi się do wszelkich informacji, bez względu na ich źródło, postać, w jakiej są przechowywane, datę powstania⁴².

Upowszechnianie informacji to zarówno płaszczyzna przekazywania za pomocą druku, wizji, fonii i innych środków przekazu w ramach nieograniczonego kręgu osób⁴³ (opublikowanie), ale również płaszczyzna wymiany między administracją publiczną a obywatelem (podmiotami dla administracji zewnętrznymi). Każde z tych działań powinno mieć na celu „uprzystępnianie” informacji przez administrację.

Zanim jednak informacja zostanie upowszechniona/udostępniona przeanalizowania wymagają działania poprzedzające tj. pozyskiwanie, gromadzenie informacji - poprzez tworzenie i prowadzenie różnych rejestrów, ewidencji, zbiorów informacji oraz ich wykorzystywaniem i wewnętrzną wymianą danych w ramach systemu administracji publicznej a także ich ochroną (przed usunięciem, zmianą). Przy czym informacje, które mają być udzielane w relacjach z obywatelami za pośrednictwem mediów, pochodzą nie tylko z wewnątrz ale również zewnątrz systemu (uzyskując przymiot publiczności). Posiadane przez administrację informacje mogą być udostępniane w sposób, bardziej lub mniej sformalizowany zarówno

prawa administracyjnego (problemy poznawcze) [w:] Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna, Warszawa-Poznań 1973, s. 98 i n.

³⁹ Z. Kmiecik, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego (nowe wyzwania) [w:] Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 123.

⁴⁰ Dogłębnej analizy charakteru prawnego aktów wykładni dokonali E. Bojanowski i K. Kaszubowski – zob. tychże, *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy) [w:] Nowe problemy badawcze*, s. 155-161; por. Z. Kmiecik, *Urzędowe interpretacje...*, s. 127; por. M. Stahl, op.cit., s. 387-388.

⁴¹ M. Stahl, op.cit., s. 388 i wskazaną tam literaturę.

⁴² Zob. C. Mik, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym w świetle standardów międzynarodowych [w:] Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. XI, *Standardy europejskie*, red. C. Mik, Warszawa 2016.

⁴³ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 32.

w formach określonych ustawowo (bezpośrednio, bez formalnego wniosku, na wniosek, poprzez uczestnictwo w posiedzeniach organów kolegialnych pochodzących z wyboru, w ramach procedur administracyjnych (udzielanie informacji prawnych i o stanie sprawy, udostępnianie akt, uzasadnianie decyzji) jak i legislacyjnych (wykładanie do wglądu projektów aktów normatywnych administracji, wysłuchania publiczne i dyskusje publiczne), a także poprzez publikowanie aktów normatywnych i niektórych innych aktów, poprzez komunikaty, obwieszczenia, tablice informacyjne i ostrzegawcze, znaki (w tym drogowe)⁴⁴.

Ograniczając się w tym miejscu do rejestrów i ewidencji - działania polegające na tworzeniu ich różnych rodzajów, zaliczyć należy do obowiązków administracji publicznej. Przy czym rejestry mają znacznie szerszy zakres aniżeli objęcie nimi wyłącznie konkretnych działów administracji publicznej lecz wkraczają w wiele różnych dziedzin życia. Z kolei udostępnianie z nich informacji należy do tzw. „aktów informujących”, które przybiera postać czynności materialno-technicznych. Natomiast odmowa udostępnienia informacji w relacjach zewnętrznych – formę decyzji administracyjnej.

Gromadzenie zasobów danych jest obowiązkiem ustawowym właściwych organów. Gromadząc dane, podmioty administrujące tworzą zbiory dokumentów obejmujące rejestry (publiczne jak i bez takiego charakteru), ewidencje, zbiory (także mające charakter zbiorów wewnętrznych np. akta osobowe), archiwa, dzienniki urzędowe, statystyki.

J. Jagielski zwraca jednak uwagę, że trudno ustalić merytoryczne granice pomiędzy poszczególnymi, różnie nazywanymi urzędowymi wykazami (m.in. rejestrami, ewidencjami, księgami), a niejednolite używanie pojęć, nie oznacza, że kryją się za nimi wyodrębnione rodzaje zbiorów informacji i danych, różniące się między sobą jakimiś charakterystycznymi cechami, lecz jest to raczej brak dyscypliny i spójności terminologicznej⁴⁵.

M. Stahl wskazuje, że chociaż czynności związane z gromadzeniem danych nie mają charakteru władczego, to towarzyszący im obowiązek innych podmiotów nadaje im w pewnym stopniu taki charakter. Kompetencje organów administracji są co do zasady powiązane, z obowiązkiem prawnym innych podmiotów administracji i podmiotów niepublicznych do przekazywania określonych danych i informacji⁴⁶.

Jak wskazują powyższe rozważania istnieje pewna niejednorodność w pojęciach odnoszących się do działań informacyjnych administracji. Stan ten pogłębia brak jednolitości terminologicznej w samych ustawach. Takim przykładem może być użycie kluczowego pojęcia udostępnianie w u.p.w. oraz u.d.i.p.. Zgodnie z art. 5

⁴⁴ M. Stahl, op.cit., s. 380.

⁴⁵ J. Jagielski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 456.

⁴⁶ M. Stahl, op.cit., s. 380.

u.p.w. każdemu przysługuje prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁴⁷(dalej: i.s.p.). Może być ono realizowane w trybie bezwnioskowym lub w trybie wnioskowym. Ustawodawca opierając się na kryterium źródła pozyskiwania informacji w celu ponownego wykorzystywania, wyodrębnił udostępnianie i przekazywanie informacji. Użycie w tym przepisie zwrotu „udostępnianie” może rodzić wątpliwości co do znaczenia, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Brak ujednoczenia znaczenia pojęcia udostępnianie, powoduje że w obydwu ustawach używane jest dla określenia innych czynności. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:

1. ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w BIP, o którym mowa w art. 8 u.d.i.p.;
2. udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11 u.d.i.p.;
3. wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;
4. udostępniania w centralnym repozytorium.

Pojęcie udostępniania na gruncie u.d.i.p. obejmuje wszystkie formy udzielania informacji publicznej, w tym w trybie wnioskowym. Natomiast w u.p.w. jest ono stosowane wyłącznie do trybu bezwnioskowego, które oznacza udostępnianie informacji w BIP, w CRIP oraz z wykorzystaniem innych form udostępniania informacji w systemie teleinformatycznym. Brak jasnego podziału powoduje już z założenia trudności z rozróżnieniem w praktyce prawa do ponownego wykorzystywania isp od dostępu do informacji publicznej⁴⁸.

Zachodzi pytanie czy użycie przez mass media i.s.p., będzie ponownym wykorzystywaniem tych informacji zgodnie z u.p.w. czy też nie. Odpowiedź jest negatywna ze względu na odmienny od założonego przez u.p.w. cel takiego działania. W przypadku ponownego wykorzystywania informacji celem tym jest wytworzenie produktów, usług lub dóbr o wartości dodanej. Ze względu na to kryterium nie będzie więc nim w szczególności działanie polegające wyłącznie na opublikowaniu udostępnionych przez podmiot publiczny informacji uzyskanych na podstawie u.d.i.p., bez stworzenia nowej funkcjonalności. Odmienna sytuacja będzie miała

⁴⁷ Ponowne wykorzystywanie i.s.p. należy rozumieć jako wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, przez u.p.w. określane jako „użytkownicy”, informacji sektora publicznego w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Ponowne wykorzystywanie w rozumieniu u.p.w. nie obejmuje udostępniania lub przekazania i.s.p. przez podmiot wykonujący zadania publiczne innemu podmiotowi wykonującemu zadania publiczne wyłącznie w celu realizacji takich zadań.

⁴⁸ Por. Fischer B., Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., Wyporska-Frankiewicz J., *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2016.

miejsce gdy zostanie stworzony w oparciu o te informacje taki produkt, który pozwala odbiorcy np. interaktywnie przeszukiwać informacje publiczne, porządkować je czy analizować⁴⁹. Co do zasady mass media będą korzystały z wolności rozpowszechniania informacji. Jednak poszczególne sytuacje użycia informacji w środkach masowego przekazywania należy rozważać odrębnie biorąc pod uwagę konkretny stan faktyczny oraz to, czy wynik pracy stanowi nowy produkt, dobra lub usługi oparte zarówno na wartości dodanej, jak i na i.s.p. (będą zawierać element nowej funkcjonalności związanej z korzystaniem z i.s.p.). Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę, że podmiotom publicznym trudno ocenić zakres użycia informacji, tym bardziej ze trudność z zakwalifikowaniem może mieć nawet wnioskodawca. W wielu sytuacjach dopiero po efekcie, będzie można stwierdzić, w jaki sposób użyta została isp przez środki masowej komunikacji.

W prawidłowo funkcjonującym modelu komunikacyjnym obejmującym stosunki informacyjne między administracją a obywatelem przepływ informacji następuje nie tylko od administracji do obywatela, w rozpatrywanej przez nas sytuacji za pośrednictwem środków masowego komunikowania ale we wszystkich uzasadnionych kierunkach. Równie ważnym jak kierunek od administracji (i o administracji) jest uzyskanie za pośrednictwem mass mediów zwrotnej informacji do administracji. Pozwoli ona stwierdzić czy wszystkie akty informujące wiedzy i wykładni przyniosły oczekiwany efekt a ponadto zapobiec nieprawidłowym a nawet patologicznym zjawiskom.

Information acts of public administration and their identification by the mass media

At present, the excess of information, the selection and distribution of which is done by the mass media, requires the assessment of the sources, the continuous identification and the characterization of the information. Information plays a key role both from the point of view of the state, referred to as the "information state" as well as from the point of view of human rights and "information society".

This article is intended to make a contribution to the mass media's identification of information processes in the public administration. Its findings are intended to permit a shorter systematization of the acts that fall within the scope of these processes. The need for such systematization arises from the need to draw attention, in the context of mass communication, to the distinction of these particular administrative acts. Without administrative information, the rule of openness in the functioning of public authority cannot be realized under the conditions of the modern democratic rule.

⁴⁹ Ibidem.