

AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

JAWNOŚĆ ŻYCIA PUBLICZNEGO JAKO ATRYBUT WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. WPROWADZENIE

W nauce prawa administracyjnego przyjmujemy, że administracja publiczna sama w sobie jest niezmienna. „Zmieniają się cele administracji, jej zadania, cele polityczne, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej”¹. Owa „niezmienna” administracja, podążając za słowami Jana Bocia, podlega jednak stałym przeobrażeniom. W tym kontekście jawność życia publicznego i wynikające z niej regulacje dotyczące obowiązku udostępniania informacji o działalności władzy publicznej stanowią element tej zmiany. Są one „wytworem” stosunkowo młodym, patrząc z perspektywy historii administracji publicznej, bo sięgającym swoimi korzeniami w Europie Zachodniej i USA lat sześćdziesiątych XX w. Są one zarówno, jeśli chodzi o podłoże aksjologiczne, jak i szerzej – społeczne wytworem współczesności. Takim samym produktem są regulacje prawne gwarantujące dostęp do

¹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 8.

informacji o działalności władzy publicznej². Opisywane poniżej zmiany częściowo odmiennie przebiegały w różnych krajach. Między innymi inaczej wyglądała sytuacja w Polsce, gdzie ruch ku jawności rozpoczął się wraz z transformacją ustrojową, podobnie procesy te następowały w innych krajach postkomunistycznych³.

Jawność może być różnie definiowana. Na potrzeby tego artykułu przyjmuję jako narzędzie badawcze sformułowany przeze mnie wieloaspektowy schemat jawności życia publicznego⁴. Jego elementami konstrukcyjnymi są: wzorzec, stan faktyczny oraz determinanty jawności (normy, wartości i fakty)⁵. Poszczególne elementy schematu zostaną krótko zaprezentowane⁶. Jawność w tym ujęciu jest jednocześnie wzorcem i stanem faktycznym. Jawność życia publicznego, rozumiana jako

² Pojęcie dostępu do informacji o działalności władzy publicznej odnosi się do regulacji prawnych przyjętych w różnych krajach europejskich i demokratycznych krajach pozaeuropejskich, w których porządkach prawnych uregulowano dostęp do informacji o działalności władzy publicznej, wprowadzając różne nazewnictwo dla zakresu informacji podlegającej udostępnieniu. Najczęściej gwarantując dostęp do dokumentów urzędowych.

³ Inną kwestią jest to, że naukowcy różnie podchodzą do periodyzacji, opisując zjawiska związane z otwieraniem się administracji publicznej. Na temat analizy historycznej roli trendów społecznych, kulturowych, gospodarczych, politycznych por. CH. HOOD, *Transparency in Historical Perspective*, [w:] *Transparency: the key to better governance?*, red. CH. HOOD, D. HEALD, Oxford-New York 2006, s. 4-23; T. ERKKILÄ, *Government transparency. Impacts and unintended consequences*, New York 2012, s. 3-21; A. MEIJER, *Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands*, «International Journal of Public Administration» 38/2015. Na temat kompleksowego przeglądu poglądów doktryny dotyczących jawności życia publicznego por. A. PISKORZ-RYŃ, *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. SZPOR, V. Dostęp i wykorzystywanie, red. A. PISKORZ-RYŃ, Warszawa 2015, s. 5-15.

⁴ W tym zakresie odwołuje się do sformułowanego przeze mnie schematu. Szerzej na ten temat por. A. PISKORZ-RYŃ, *Jawność i ograniczenia...*, s. 11 i n.

⁵ Szerzej na temat wzajemnych funkcjonalnych uwarunkowań w ramach układu administracyjnego por. Z. CIEŚLAK, *Modele administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. CIEŚLAK, Warszawa 2012, s. 183.

⁶ Wyliczenie to nie ma charakteru pełnego i kompletnego. Stanowi próbę opisaną wzorca, która powinna podlegać dalszej ocenie i rewizji, w zależności od przyjętego celu badań.

wzorzec, to system działania władzy publicznej, w którym zapewnia się w szczególności: wolność uzyskiwania i rozpowszechniania informacji; transparentność finansów publicznych; dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej, zapewniający możliwość obserwowania, badania i zrozumienia przyczyn oraz mechanizmów jej działania; otwarcie zasobów publicznych, przez co rozumie się możliwość uzyskiwania, bez ograniczeń technicznych i prawnych, danych publicznych, będących w posiadaniu organów władzy publicznej dla ich wykorzystywania w celach ekonomicznych i pozaekonomicznych⁷. Jawność jako wzorzec ma charakter pozanormatywny i deskryptywny. Jest również względnie stały. Wraz ze zmianami zachodzącymi w życiu społecznym może ulegać pewnym zmianom. Na przestrzeni ostatnich kilku lat mogliśmy zaobserwować jego uzupełnienie o prawo do danych, o czym będzie dalej mowa. Ma charakter bezwzględny, nie podlega stopniowaniu. Stanowi podstawę oceny jawności jako stanu faktycznego. Oddziałuje ponadto na determinanty jawności. Są to przede wszystkim normy prawne, ale również normy prakseologiczne. Przez fakty należy rozumieć zdarzenia, stany, zachowania i ich przebieg oraz osoby dokonujące działania i zaniechania⁸. Wartości w prawodawstwie występują w trzech wymiarach: indywidualnym, społecznym oraz prawnym⁹. Przez wartość w wymiarze indywidualnym rozumieć należy subiektywnie sformułowaną przez osobę ocenę rzeczy, faktu, zjawiska, zdarzenie odniesione do względnie stałego systemu ocen tej osoby¹⁰. Wartość w wymiarze społecznym ma charakter zobiektywizowany. „Wartość ta oznacza intersubiektywnie ustalony obiekt w świadomości społecznej i rozumiany jako dostatecznie ukształtowany zbiór ludzkich wyobrażeń o rzeczach, faktach, zjawiskach i zdarzeniach przyjmowany w danym czasie przez generalnie określoną wspólnotę ludzi, przy zachowaniu wymogu zgody członków wspólnoty na kwalifikowanie obiektu jako

⁷ A. PISKORZ-RYŃ, *Jawność i ograniczenia...*, s. 11.

⁸ Z. CIEŚLAK, *Modele administracji...*, s. 182.

⁹ Z. CIEŚLAK, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia, II: Podstawy aksjologiczne*, red. G. SZPOR, Z. CIEŚLAK, Warszawa 2013, s. 3-4.

¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

doniosłego dla wspólnoty”¹¹. Wartość w wymiarze społecznym poprzez objęcie jej regulacją prawną zmienia swój charakter z zobiektywizowanego na obiektywny, stając się wartością prawną. Drugim elementem schematu jest stan faktyczny. Jest on oceniany w konkretnym miejscu i czasie. Jawność w tym rozumieniu jest kategorią faktyczną, która ma charakter stopniowalny. Można wówczas mówić o stanie jawności, ograniczonej jawności lub tajemnicy¹².

Artykuł ten przedstawia jawność życia publicznego, a w ślad za nią dostęp do informacji o działalności władzy publicznej jako cechę relevantną współczesnej administracji publicznej¹³. Opisanie zmian w administracji publicznej na osi czasu pozwala na pokazanie jawności życia publicznego zarówno jako wzorca, jak i stanu faktycznego, a także wpływających na niego determinantów (norm, wartości i faktów). Celem tego artykułu jest weryfikacja tezy, że jawność jest ściśle związana ze zmianami społecznymi, które oddziałują zarówno na jawność jako wzorzec, jak i stan faktyczny. Dokonana w tym celu analiza ułatwi zrozumienie problemów i wyzwań dla prawa administracyjnego, zarówno współcześnie, jak i w przyszłości. Pozwalając dostosować rozwiązania prawne w taki sposób, by efektywnie oddziaływały na stopień realizacji jawności w praktyce działania administracji publicznej, a co za tym idzie – na skuteczność prawa administracyjnego w tym zakresie.

2. OKRES MONOPOLU INFORMACYJNEGO PAŃSTWA

Dla pokazania przemian zachodzących w administracji publicznej w tym zakresie cofnąć należy się do okresu monopolu informacyjnego państwa¹⁴. W tym czasie rolą administracji publicznej była ochrona

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 132.

¹³ J. ZIMMERMANN, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 90, uznaje jawność jako aksjomat prawa administracyjnego.

¹⁴ Z tym zastrzeżeniem jednak, że opis tego okresu nie pretenduje w tym artykule do wszechstronnej kompleksowej analizy, ale służy jedynie za punkt odniesienia do ukazania zmian w administracji publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że kompleksowa

informacji, szczególnie tych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, a obowiązkiem urzędników zachowanie tajemnicy¹⁵. Władza publiczna od czasów nowożytnych była świadoma znaczenia informacji dla swojego funkcjonowania. Nie dotyczyło to wyłącznie informacji o wykonywaniu zadań publicznych, lecz o szeroko rozumianych sprawach publicznych. Informacja była nie tylko narzędziem sprawowania władzy, lecz stanowiła także jej atrybut. Jednym z zadań władzy publicznej była ochrona informacji. W okresie tym traktowała ona gromadzone informacje jako swój zasób informacyjny, jako przynależne jej dobro niematerialne, którym dzieliła się z innymi, tylko w tym zakresie, w jakim uznawała to za uzasadnione¹⁶. Teresa Górzyńska pisała o tradycyjnym modelu administracji, którego jedną z istotnych cech był zwyczaj nieinformowania tych, którzy administrowaniu i rządzeniu byli poddani. Władza zachowywała dla siebie informację, w przekonaniu, że wzmacnia to jej pewność i dominację¹⁷. Głównym kierunkiem przepływu informacji był kierunek ku władzy. Władza zbierała informację, by wykorzystać ją dla swoich celów¹⁸. Działania podejmowane w celu pozyskania informacji o działaniach władzy publicznej kwalifikowane były w kategoriach anarchii i nieposłuszeństwa wobec władzy¹⁹. Max Weber łączył tajemnicę i sekret z istotą działania biurokracji. Uznawał,

charakterystyka zachodzących w administracji publicznej przemian dotyczących przepływu informacji między administracją publiczną a jej otoczeniem zewnętrznym na przestrzeni wieków byłaby bardzo interesująca. Przekracza ona jednak w sposób znaczny ramy tego opracowania. Częściej w literaturze przedmiotu poszukiwane są korzenie dostępu do informacji.

¹⁵ J.A. IGIELSKI, *Wpływ przepisów o ochronie tajemnicy wojskowej na kształtowanie zasobów akt instytucji wojskowych w latach 1918-1939*, «Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej» 5/1973, *passim*.

¹⁶ T. GÓRZYŃSKA, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, «Miscellanea Iuridica» 4/2004, s. 127.

¹⁷ *Ibidem*, s. 127.

¹⁸ T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 20-23.

¹⁹ M. JANIK, *Dostęp do informacji publicznej a koncepcja społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie: wybrane zagadnienia prawne*, red. E. PIERZCHAŁA, M. WOŹNIAK, Opole 2010, s. 68.

że tajemnica i biurokracja są ze sobą immanentnie związane, ponieważ celem każdej biurokracji było zwiększenie przewagi dzięki utrzymaniu swojej wiedzy i zamiarów w tajemnicy, szczególnie gdy mogą spotkać się z krytyką. Pojęcie tajemnicy urzędowej zdaniem Webera stanowiło specyficzny wynalazek biurokracji. Dzięki sekretowi można było kontrolować sytuację, a sterowanie przepływem informacji pozwalało jej realizować swój interes²⁰. „Zamknięcie” administracji ukazywał również Hubert Izdebski i wiązał je z podstawowym celem działania władzy publicznej, który ujmował jako wykonywanie czy służenie wykonywaniu imperium państwowego, a zatem działaniu w ramach i na rzecz suwerenności państwa²¹. Wszystko, co robiła administracja z wyjątkiem jej prawnych produktów zewnętrznych zdaniem Izdebskiego traktowała jako niedostępne dla obywatela „rzeczy wewnętrzne” (*res interna*)²². Jedną z konsekwencji tego było kształtowanie postaw urzędniczych opartych na obowiązku zachowania tajemnicy. Obowiązek jej przestrzegania był elementem kształcenia osób w służbie publicznej. Teresa Górzyńska, opisując ten okres, wskazywała na naturalne przekonanie, że tajemnica, dyskrecja i konfidencjalność były charakterystyczne dla stylu pracy urzędnika²³. W przepisach prawa, jak i w szkoleniu kadr urzędniczych wprowadzano obowiązek zaufania i poufności, określany jako tajemnica urzędnicza.

Okres monopolu informacyjnego charakteryzuje się, po pierwsze, tym, że władza wykonawcza posiadała monopol informacyjny i sama decydowała o zakresie i sposobie informowania społeczeństwa o swojej działalności. Zarządzanie informacją było atrybutem sprawowania władzy. Zbieranie informacji i jej udostępnianie przez administrację publiczną traktowane było jako działanie w sferze wewnętrznej administracji nienormowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Dominującym kierunkiem przepływu informacji był kierunek ku

²⁰ *From Max Weber: essays in sociology*, red. H.H. GERTH, CH. WRIGHT MILLS, Routledge 1991, s. 233-234.

²¹ H. IZDEBSKI, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, «Służba Cywilna» 4/2002, s. 59.

²² *Ibidem*, s. 58.

²³ T. GÓRZYŃSKA, *Zasada jawności w administracji*, «PiP» 43.6/1988, s. 14.

władzy. Po drugie, zadaniem administracji publicznej było zachowanie tajemnicy i ochrona informacji. Stanowiła ona jeden z podstawowych obowiązków urzędnika. Tajemnica w działaniu administracji była w tym okresie zasadą, a dostęp do informacji stanowił wyjątek. Obowiązek zachowania poufności był traktowany jako element etosu urzędniczego. Pragmatyki urzędnicze wskazywały na obowiązek „dyskrecji” jako jeden z obowiązków urzędnika. Po trzecie, w większości krajów demokracja miała charakter przedstawicielski, ale rola obywatela kończyła się na akcie wyborczym. Obywatele w zależności od kraju nabywali jednak stopniowo pewne uprawnienia informacyjne w stosunku do władzy ustawodawczej. Występowały one w wybranych krajach. Obywatele mieli tam możliwość obserwacji obrad parlamentu. Były one protokołowane i dostępne dla publiczności. Można było zaobserwować wzrost jawności władzy ustawodawczej, wprowadzano jawność budżetu. Po czwarte, funkcję kontrolną sprawowała prasa, która informowała między innymi o działaniach administracji publicznej. Obywatelom w wielu krajach przysługiwała wolność wypowiedzi. Nie dotyczyło to państw komunistycznych, gdzie wolność prasy i wolność słowa były tylko deklarowane²⁴. Po piąte, w jego okresie schyłkowym pojawiło się w wielu państwach prawo do informacji uzależnione od wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Najczęściej przysługiwało ono obywatelom w ich własnej sprawie. Ustawodawstwo wielu krajów gwarantowało prawo do informacji stronie toczącego się postępowania zagwarantowane w kodeksie postępowania administracyjnego.

Opisując okres monopolu informacyjnego państwa z perspektywy wieloaspektowego modelu jawności, możemy wskazać na istnienie w tym okresie stanu tajemnicy, przy zmiennym stopniu jej natężenia w różnych krajach i w różnym czasie. Wraz ze zbliżaniem się do okresu jawności życia publicznego poprzez zmianę norm, wartości i faktów jawność jako stan faktyczny podlegała stopniowym przekształceniom,

²⁴ Podane cechy tego okresu nie uwzględniają specyfiki komunizmu. W PRL i innych państwach za żelazną kurtyną wolność prasy była deklarowana, faktycznie jednak nie pełniła ona funkcji kontrolnej, o jakiej tu mowa. Por. I. SZEKELY, *Central and Eastern Europe. Starting from Scratch*, [w:] *The Right to Know: Transparency for an Open World*, red. A. FLORINI, New York 2007, rozdział 4.

zblizając się do stanu częściowej jawności. Było to związane z wolnością prasy i wolnością wypowiedzi, zwiększeniem stopnia jawności działania władzy parlamentarnej, a także uprawnieniami strony do uzyskiwania informacji we własnej sprawie. Nie można było jednak mówić w tym okresie o jawności w ujęciu współczesnym²⁵.

3. OKRES JAWNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO

Okres jawności życia publicznego nie ma charakteru jednorodnego i można wyodrębnić w jego ramach dwa podstawowe podokresy. Pierwszy rozpoczął się od propagowania poglądów i idei, w ślad za którymi nastąpiły zmiany w przepisach prawa, a wprowadzenie do danego porządku prawnego prawa do informacji o działalności władzy publicznej traktować należy jako początek podokresu następnego²⁶. Czas jego trwania, jak również dynamika zachodzących zmian w poszczególnych krajach europejskich i demokratycznych krajach pozaeuropejskich były różne.

Pierwszym krajem, który zagwarantował dostęp do dokumentów posiadanych przez władze publiczne, była Szwecja²⁷. Został on ustanowiony w wyniku długotrwałej i zawziętej walki politycznej między dwiema partiami. Jedna z nich, spodziewając się zajęcia miejsca na ławie opozycji, przeforsowała regulację znoszącą cenzurę, gwarantującą wolność słowa oraz prawo do druku oraz swobodnego rozpowszechniania

²⁵ Niektórzy autorzy opisywane zwiastuny jawności przedstawiają jako początek tego okresu; A. MEIJER, *Government Transparency...*, s. 193-195; T. ERKKILÄ, *Government transparency...*, s. 5-16.

²⁶ Inaczej kwestię tę ujmuje Tomasz Stawecki, pisząc, że w przypadku jawności to nie abstrakcyjne koncepcje teoretyczne są w tym przypadku źródłem refleksji prawniczej, lecz odwrotnie, funkcjonowanie instytucji prawnych staje się podstawą uogólnień (T. STAWECKI, *Jawność jako wartość prawna*, «Studia Iuridica» 43/2004, s. 221).

²⁷ Pierwsza ustawa proklamująca dostęp do informacji w Szwecji została przyjęta w 1766 r. Było to rozporządzenie o wolności prasy (Tryckfrihetsordningen). Tekst aktu w pierwotnej wersji por. *His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press* (1766), [w:] *The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today*, tłum. P. HOGG, Kokkola 2006, s. 8-18.

faktów i opinii. Równocześnie ustaliła prawo dostępu do dokumentów będących w dyspozycji władz publicznych²⁸. Regulacja ta zrodziła się więc z potrzeby chwili. Jej twórcy, a przede wszystkim uznawany za ojca wolności informacji fiński myśliciel Anders Chydenius, proponowane rozwiązania uzasadniali, opierając swoje poglądy na myśli oświecenia²⁹. Chydenius twierdził, że cenzura jest niepotrzebna, ale uznawał jej zniesienie za niewystarczające. Przekonywał, że konieczne jest szukanie nowych form kontroli. Z tej potrzeby zrodziła się właśnie wolność informacji³⁰. Wskazywał on, używając przenośni na znaczenie „światła narodu” jako wyrazu woli światłego narodu, który może ograniczać suwerenność stanów i hamować ich władzę absolutną, dlatego szwedzko-fińska wolność informacji jest określana jako „zasada publiczności” (*offentlighetsprincipen*)³¹. W innych krajach na podobne regulacje trzeba było czekać ponad dwieście lat, a ich wprowadzenie było uzasadniane w sposób odmienny. Miały one również inne podłoże.

Jako początek okresu jawności życia publicznego traktować należy etap dochodzenia do głosu poglądów związanych z „otwieraniem się” administracji publicznej. Swoisty wielogłos w tej sprawie w całej Europie i USA nazywany jest ruchem na rzecz jawności. W jego ramach dziennikarze, prawnicy administratywiści, politycy, socjologowie walczyli o jawne państwo, używając haseł i deklaracji jako skutecznego oręża. Zajmując się propagowaniem jawności życia publicznego jako nowej wartości dla państwa i społeczeństwa, pisano o stworzeniu „transparentnej (przejrzystej) administracji”, „demokracji administracyjnej”, „trzeciej generacji praw człowieka”, mówiono również o „administrowaniu w pełnym świetle”, administrowaniu w „szklanym domu” czy „jawności

²⁸ T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji...*, s. 26-27.

²⁹ Szerzej S. LAMBLE, *Freedom of information, a Finnish Clergyman's Gift to Democracy*, «Freedom of Information Review» 97/2002; J. MANNINEN, *Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act*, [w:] *The World's First...*, s. 18 i n.

³⁰ J. MANNINEN, *Anders Chydenius...*, s. 18.

³¹ Ustawa konstytucyjna o wolności druku traktowana jest jako spuścizna dwóch narodów: szwedzkiego i fińskiego. Jest to związane z tym, że Finlandia w 1766 r. nie funkcjonowała jako samodzielne państwo, będąc częścią Królestwa Szwecji, a Anders Chydenius był fińskim posłem do parlamentu szwedzkiego.

przeciw nieprzejrzystości”, „demokracji oświeconej przeciw nieoświeconej”, „dialogowi przeciw milczeniu”. Proces ten przebiegał częściowo odmiennie w poszczególnych krajach. Można jednak powiedzieć, że „otwieranie się” administracji w Europie Zachodniej i USA rozpoczęło się w latach sześćdziesiątych XX w.³² Miało to swoje podłoże w zmianach kulturalnych, społecznych i politycznych. Wzrastała w tym czasie stopniowo zamożność społeczeństwa. Obywatele stawali się coraz lepiej wykształceni. Zjawiskom tym towarzyszył postęp technologiczny, ale również protesty i niepokoje społeczne, określane później jako rewolucja lat sześćdziesiątych. Następstwem zmian społecznych i politycznych było stopniowe przekształcenie roli obywatela w państwie i jego relacji z administracją publiczną. Przewidywała mieć ona charakter wertykalny, a zaczynała mieć charakter horyzontalny. Jego rola nie kończyła się już na akcie wyborczym i rozpoczął się stopniowy proces budowania demokracji partycypacyjnej. Obywatele stawali się również coraz bardziej świadomi swoich praw, w konsekwencji czego wzrastały ich oczekiwania wobec administracji publicznej. Wiązało się to także ze wzrostem zakresu zadań administracji publicznej, przede wszystkim administracji świadczącej, czego wynikiem było zwiększenie zainteresowania podziałem dóbr czy sposobami przyznawania świadczeń. Obywatele przewidywali być przedmiotem procesu rządzenia i stawali się partnerami administracji publicznej, uczestnikami procesu administrowania. Z tego względu aktywiści, reformatorzy domagali się dostępu do informacji, ponieważ informacja pozwala ludziom samodzielnie kształtować opinie, podejmować decyzję oraz realizować uprawnienia kontrolne w szerokim zakresie. Traktowali ustawy gwarantujące dostęp do informacji od władzy publicznej jako narzędzie w procesie przemian. W Polsce zaś po zmianach ustrojowych rozważania o jawności wpisywały się w ogólny nurt dyskusji o demokracji, partycypacji obywateli w życiu społecznym oraz prawidłowym funkcjonowaniu państwa i administracji. Polska,

³² W polskiej doktrynie proces ten opisywała T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji...*, s. 25-26 i przytoczona tam literatura. Na ten temat również CH. HOOD, *Transparency in Historical Perspective...*, s. 4-23.

jak i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej nadrabiały stosunkowo szybko zapóźnienia wynikające z okresu komunizmu.

Naturalną konsekwencją propagowania idei jawności życia publicznego i podstawową zdobyczą ruchu na rzecz jawności było wprowadzanie do porządków prawnych poszczególnych krajów europejskich i demokratycznych krajów pozaeuropejskich regulacji prawnych gwarantujących prawo do informacji o działalności władzy publicznej. Dostęp do informacji i jawne administrowanie zostały uznane za standard demokratycznego państwa i stały się warunkiem koniecznym do funkcjonowania dobrej administracji. W wyniku postulatów głoszonych przez zwolenników jawności udostępnianie informacji zostało poddane procesowi jurydyzacji. Ustawy regulujące dostęp do informacji zostały wprowadzone w całej Europie, w części krajów prawo to miało swoje oparcie w postanowieniach konstytucji³³. Jak podaje Alasdair Roberts, do 1980 r. jedynie 11 krajów na świecie posiadało regulacje prawne, podobne do wprowadzonych w Szwecji i USA. Jako przełomowy uznaje on rok 1989, gdzie lawinowo wzrosła liczba krajów, których ustawodawstwo gwarantowało dostęp do informacji o charakterze publicznym³⁴. Lata dziewięćdziesiąte są określane jako dekada „otwartości”; w czasie jej trwania kraje we wszystkich zakątkach świata będące na różnym etapie rozwoju demokracji zostały włączone w globalny ruch na rzecz jawności³⁵. Dorobek zachodnich demokracji stopniowo rozprzestrzenił

³³ T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. KRUK, J. TRZCIŃSKI, J. WAWRZYŃIAK, Warszawa 2002; T. MENDEL, *Freedom of information: a comparative legal survey*², Paris 2008, s. 21-22.

³⁴ A. ROBERTS, A. ROBERTS, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge 2006, s. 14. Na temat dostępu do informacji na świecie por. również D. BANISAR, *Freedom of Information around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Law*, London 2006; T. MENDEL, *Freedom of information...*, s. 43-140.

³⁵ Na temat związku między globalizacją a rozpowszechnianiem się dostępu do informacji o charakterze publicznym por. E. ARMSTRONG, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International*

się na cały glob³⁶. W 2004 r. aż 59 krajów posiadało ustawy regulujące tę problematykę³⁷. W 2006 r., jak podaje David Banisar zajmujący się problematyką dostępu do informacji na świecie, prawie 70 państw przyjęło kompleksowe ustawy regulujące dostęp do informacji, a 50 kolejnych podejmowało wysiłki w tym zakresie³⁸. Na gruncie Rady Europy podejmowane były działania zmierzające do wypracowania standardów „minimum” w zakresie dostępu do informacji³⁹. Dostęp do dokumentów urzędowych, wytwarzanych w ramach swej działalności, zagwarantowała też Unia Europejska⁴⁰. Jak podkreślają Robert Hazell i Ben Worthy, wystarczyły dwie dekady, by prawodawstwo informacyjne przestało być „luksusem”, którym może cieszyć się kilka zaawansowanych demokracji, a stało się akceptowaną częścią demokratycznego krajobrazu⁴¹.

Okres jawności życia publicznego w państwach demokratycznych charakteryzuje się, po pierwsze, tym, że istnieje demokratyczna infrastruktura informacyjna, na którą składają się przepisy prawa gwarantujące wolność prasy, swobodę wypowiedzi i wolność rozpowszechniania informacji, umożliwiając swobodną wymianę myśli, poglądów i idei. Po drugie, prawo do informacji o charakterze publicznym jest publicznym prawem podmiotowym. Jest ono uznawane za prawo człowieka

Developments and Emerging Issues, New York 2005, s. 3. Autorka uznaje proces globalizacji jako jeden z podstawowych czynników wpływających na przyjmowanie na całym świecie ustaw regulujących prawo do informacji o charakterze publicznym.

³⁶ Na temat dostępu do informacji na świecie por. A. ROBERTS, *Blacked Out...*, s. 1-18; R. BANISAR, *Freedom of Information...*, *passim*; T. BLANTON, *The World's Right to Know*, «Foreign Policy» 131/2002.

³⁷ A. ROBERTS, *Blacked Out...*, s. 15.

³⁸ D. BANISAR, *Freedom of Information...*, s. 6.

³⁹ Aktem takim jest Konwencja Rady Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych otwarta do podpisu 18 czerwca 2009 r. – Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVolezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG> (dostęp 22 września 2020 r.). Konwencja nie została ratyfikowana przez Polskę. Ze względu na zbyt małą liczbę ratyfikacji nie ma ona charakteru ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

⁴⁰ D. ADAMSKI, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 i podana tam literatura.

⁴¹ R. HAZELL, B. WORTHY, *Assessing the performance of freedom of information*, «Government Information Quarterly» 27.4/2010, s. 352.

przysługujące każdemu. Jest gwarantowane w większości krajów europejskich przez ustawodawstwo krajowe, wynika również z przepisów prawa międzynarodowego. Po trzecie, w okresie tym nastąpiła jurydykacja obowiązków informacyjnych państwa, wyjątek stanowi prowadzenie aktywnej polityki informacyjnej, które nie jest uregulowane przepisami prawa. Poza dostępem do informacji w sprawach publicznych zasady udostępniania informacji regulują także przepisy szczególne, które określają między innymi zasady dostępu do informacji o prawie, o procesie legislacyjnym, o działalności sądów, o zagospodarowaniu przestrzennym oraz o środowisku. Po czwarte, ograniczenia dostępu do informacji o charakterze publicznym są określone w przepisach prawa. Są one wprowadzane dla ochrony istotnych społecznie wartości, gdy przemawia za tym interes publiczny. Ograniczony został zakres swobody administracji publicznej w kształtowaniu granic prawa do informacji; decyzje w tym zakresie podejmuje ustawodawca, przyznając jednak administracji luz decyzyjny. Jest to jednak luz prawny, jawny i kontrolowany. Po piąte, informowanie stało się obowiązkiem urzędników. Obowiązek informowania wynika z przepisów prawa, kodeksów dobrych praktyk oraz kodeksów etycznych. Urzędnicy wykonują służebną rolę wobec suwerena, którym jest naród. Po szóste, jawne administrowanie uznaje się za paradygmat administracji publicznej w demokratycznym państwie. Jawność staje się stałym elementem myślenia o administracji publicznej w demokratycznym państwie. Propagowanie idei jawności jest zadaniem władzy publicznej, organizacji pozarządowych i prasy.

4. JAWNOŚĆ ŻYCIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE „REWOLUCJI INTERNETOWEJ”

Jawność życia publicznego na początku XXI w. podlega pewnym przeobrażeniom. Uzupełnieniu ulega jawność jako wzorzec, zmiany dotyczą także sfery faktów, norm i wartości, stopniowo, szczególnie w wybranych państwach, zmienia się też jawność jako stan faktyczny. Źródłem tych zmian jest przede wszystkim „rewolucja internetowa”,

wzrost znaczenia nowych technologii⁴² oraz rozwój serwisów sieciowych nowej generacji, opartych na zasadach Web 2.0⁴³. Zakładają one zaangażowanie użytkowników sieci, którzy nie tylko korzystają z jej zasobu, lecz biorą także czynny udział w ich tworzeniu. Rolą serwisów nowej generacji jest wypracowanie ram dla takiej aktywności, dając osobom z nich korzystającym możliwość otwartej współpracy, produkcji i dystrybucji danych. Ich cechą jest bowiem interakcja i współdziałanie użytkowników w ramach wirtualnej społeczności. Pojawia się radykalnie zdecentralizowana produkcja nierynkowa możliwa dzięki nowej klasie zachowań ludzi. Sieć nie wymaga bowiem formalnej struktury współpracy, a produkcja partnerska jest modelem wyjątkowo efektywnym pozwalającym wykorzystać ludzką inteligencję, aktywność i przypisywać je do określonych zadań. Proces ten opisuje Tim O'Reilly, podkreślając znaczenie „zbiorowej inteligencji” użytkowników. Yochai Benkler określa ją jako produkcję społeczną dóbr symbolicznych, którą przedstawia w opozycji do informacyjnej gospodarki przemysłowej. Wskazuje na kilka podstawowych jej cech: 1) brak ograniczeń w zakresie materiałów i narzędzi; 2) jej źródłem jest motywacja pozaekonomiczna; 3) opiera się na braku hierarchii, decentralizacji aktywności i na samodzielnym doborze zadań dzięki wykorzystaniu systemu modułowego i zasadzie „ziarnistości”; 4) jej odbiorcą jest nowy użytkownik mający związek z produkcją i wymianą informacji, który jest jednocześnie producentem i konsumentem danych; 5) w jej ramach tworzone jest dobro wspólne, które może być swobodnie wykorzystywane i dalej rozwijane⁴⁴.

⁴² Y. BENKLER, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven-London 2006, s. 1.

⁴³ Autorstwo terminu Web 2.0 łączy się z Timem O'Reilly; na temat tego pojęcia por. T. O'REILLY, *What is Web 2.0*, Sebastopol 2009; J. MUSSER, *Web 2.0 Report: Principles and Best Practices*, Sebastopol 2007. Pierwszy raz użył go jednak w styczniu 1999 r. Darcy DiNucci w tekście *Fragmented Future*; por. D. DiNUCCI, *Fragmented Future*, «Print» 53.4/1999, s. 32. Pojęcie to zyskało swoją popularność dopiero w 2004 r., gdy O'Reilly Media oraz MediaLive zorganizowały konferencję Web 2.0.

⁴⁴ „Modułowość” jest właściwością projektu, która opisuje, w jakim stopniu może być podzielone na mniejsze części lub mniejszą liczbę modułów, które mogą być niezależnie produkowane, zanim zostaną złożone w całość. Jeśli moduły są niezależne, poszczególni autorzy mogą wybrać charakter i zakres wykonywanych zadań. To

W związku z przedstawionymi zmianami zachowań społecznych rodzą się koncepcje, by opisywaną aktywność wykorzystać dla poprawy działania administracji publicznej. Podstawowe z nich to *Government 2.0* oraz otwarty rząd. Oba te pojęcia są stosowane w literaturze zamiennie⁴⁵ i są one uznawane za próbę transponowania technologii Web 2.0 do funkcjonowania władzy publicznej⁴⁶.

Tim O'Reilly otwarty rząd definiuje jako wykorzystanie technologii, zwłaszcza technologii współpracy w sercu Web 2.0 w celu lepszego rozwiązywania wspólnych problemów na poziomie lokalnym, państwowym i międzynarodowym⁴⁷. Podstawowe elementy definiujące pojęcie otwartego rządu zostały również określone w deklaracji „Partnerstwo na rzecz otwartego rządu”. Zaliczyć do nich należy: a) zwiększanie dostępu do informacji na temat działalności władzy publicznej; b) wspieranie aktywności obywatelskiej w podejmowaniu decyzji i formułowaniu polityki dla wszystkich ludzi bez dyskryminacji; c) wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w administracji publicznej, w tym standardów etycznych, i posiadania właściwie funkcjonujących

zwiększa ich autonomię i elastyczność w określeniu rodzaju, zakresu i harmonogramu ich udziału w projekcie. Autor łączy zasadę modułowości z zasadą *granularity* („ziarnistości”). Odnosi się ona do czasu, który jednostka musi przeznaczyć na produkcję modułu. Praktycznie każdy może tworzyć produkcję społeczną i decydować zarówno o wykonywanym zadaniu, jak i czasie potrzebnym na jego realizację. Poziom wiedzy nie determinuje także możliwości uczestnictwa w produkcji społecznej, każdy zainteresowany może wybrać zadanie odpowiadające swojej wiedzy. Różny może być wkład jednostek w produkcję społeczną (por. Y. BENKLER, *The Wealth of Networks...*, s. 101-106).

⁴⁵ *Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, J. HOFMOKL, A. TARKOWSKI, I. OSTROWSKI, M. WERNER, K. WERNER, J. BARTOSIAK, D. SOLDA-KUTZMANN, P. HESS, Warszawa 2011, s. 12.

⁴⁶ W artykule tym omawiać będę wyłącznie drugi z nich, ponieważ dla otwartego rządu ważny jest wymiar techniczny, nie abstrahuje on jednak od wartości, jakim technika ma służyć. Pojęcie to wydaje się kłaść mniejszy nacisk na kwestie technologiczne, opisuje działania władzy publicznej w sposób szerszy i z tego względu lepiej może być wykorzystane dla podejmowanych rozważań.

⁴⁷ T. O'REILLY, *Government as a platform*, [w:] *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, red. D. LATHROP, L. RUMA, Sebastopol 2010, s. 12.

mechanizmów przeciwdziałania korupcji; d) zwiększenie dostępu do nowych technologii w celu zapewnienia otwartości i odpowiedzialności władzy publicznej⁴⁸.

Otwarty rząd podkreśla znaczenie partycypacji, ponieważ uczestniczenie w demokracji staje się łatwiejsze dzięki wykorzystaniu nowych technologii, a przede wszystkim Internetu. Celem otwartego rządu jest wykorzystanie „zbiorowej inteligencji obywateli”, a szczególnie otwarcie procesu podejmowania decyzji na wzór produkcji społecznej. Douglas Rushkoff twierdzi, że sposób, w jaki Internet zachęca do aktywności użytkowników, może być metaforą przebudzenia publicznej woli do zaangażowania obywatelskiego⁴⁹. O'Reilly formułuje zaś koncepcję władzy publicznej jako platformy. Uważa, że jej rolą jest stworzyć środowisko dla aktywności innych podmiotów. W jego opinii zmienia to diametralnie podejście do działań administracji publicznej. Jej obowiązkiem nie jest już tworzenie publicznych usług sieciowych, ale jedynie narządzi i warunków do tworzenia tych usług przez innych. Stąd O'Reilly, jako jeden z obowiązków władzy publicznej, uznaje otwarcie publicznych zasobów dla wszystkich zainteresowanych użytkowników, a także ustalenie ram prawnych do korzystania z tych zasobów. Beth Noveck formułuje zaś koncepcję demokracji współpracującej (*collaborative democracy*), która zakłada podział zadań między urzędników i obywateli oraz wspólne dążenie do realizacji istotnych społecznie zadań. Demokracja współpracująca to nowe podejście do wykorzystywania technologii dla polepszenia wyników przez pozyskiwanie wiedzy od pracujących razem w otwartej sieci ekspertów-wolontariuszy. Współpracując z profesjonalnymi urzędnikami, dzielą się z nimi swoją wiedzą i zaangażowaniem, co ma radykalny wpływ na działanie samej administracji, zmieniając jej kulturę administrowania. Administracja nie korzysta bowiem z ograniczonego aparatu urzędniczego oraz niewielkiej grupy ekspertów zewnętrznych,

⁴⁸ Open government declaration, wrzesień 2011.

⁴⁹ D. RUSHKOFF, *Open Source Democracy: How Online Communication is Changing Offline Politics*, London 2003 (*Introduction*, D. ALEKSANDER).

lecz może czerpać ze zdecentralizowanej wiedzy nieograniczonej liczby jednostek⁵⁰.

Jednym z postulatów otwartego rządu jest otwarcie zasobów publicznych w celu ich ponownego wykorzystywania. Wskazuje się, że państwo, akceptując swoją pozycję wobec innych podmiotów, powinno nie tylko działać transparentnie (jawnie), gwarantować współuczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej, lecz także dzielić się swoimi zasobami z podmiotami komercyjnymi i niekomercyjnymi⁵¹. Podstawą zrozumienia koncepcji otwartego rządu jest uznanie informacji będącej w posiadaniu podmiotów publicznych jako zasobu. Państwo ma pomóc ludziom w jego sprawnym i skutecznym wykorzystaniu, przede wszystkim otwierając go dla zainteresowanych i przygotowując odpowiednią infrastrukturę techniczną i prawną dla jego wykorzystania. Na gruncie ogłoszonych idei postuluje się wprowadzenie obok prawa dostępu do informacji o charakterze publicznym wprowadzenie nowego prawa do korzystania z danych publicznych. Może być ono określane prawem do danych (*right to date*) lub prawem do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁵². Rozróżnienie to jest typowe dla europejskich systemów prawnych. Wyodrębnić można bowiem dwa modele rozwiązań prawnych w zakresie udostępniania danych publicznych do ponownego wykorzystania; pierwszy, typowy dla USA, nie przewiduje różnicy między dostępem do informacji o charakterze publicznym a wykorzystaniem danych, drugi zaś, charakterystyczny dla Europy, rozróżniający dostęp do informacji o charakterze publicznym i ponowne jej wykorzystanie, w tym do celów komercyjnych, wraz z wprowadzeniem odrębnych reżimów realizacji obu tych praw, nawet w przypadku

⁵⁰ B.S. NOVECK, *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Washington 2009, s. 17.

⁵¹ M. FRANCOLI, *What Makes Governments 'Open'? Sketching out Models of Open Government*, «JeDem» 3.2/2011, s. 153.

⁵² Szerzej na temat historii prawa do ponownego wykorzystywania i charakteru tego prawa por. A. PISKORZ-RYŃ, *Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.

ich uregulowania w jednej ustawie⁵³. Jest to następstwem przyjęcia dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵⁴.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zmienia się charakter jawności. Po pierwsze, nacisk położony jest na wiedzę, informację i partycypację. Założenia otwartego rządu opierają się na prawie do wiedzy, prawie do szeroko ujmowanej informacji i demokracji partycypacyjnej, przy czym większy nacisk niż w okresie poprzednim jest kładziony na partycypację obywateli w procesie demokratycznym. Prawo do Internetu coraz powszechniej uznawane jest za prawo człowieka stanowiące istotny element realizacji prawa do wiedzy⁵⁵. Podkreśla się również proaktywny charakter jawności. Elementami konstrukcyjnymi otwartego rządu są jawność, przejrzystość i transparentność działania władzy publicznej. Władza publiczna kładzie nacisk na udostępnianie informacji o wykonywaniu zadań publicznych w Internecie, tworząc ku temu odpowiednią infrastrukturę. Obok prawa do informacji o charakterze publicznym kształtuje się nowe prawo dostępu do danych publicznych w celu ich ponownego wykorzystania. Administracja publiczna staje się „wydawcą danych”⁵⁶. Jej rolą jest stworzyć infrastrukturę prawną i techniczną dla

⁵³ J. PAS, B. DE VUYST, *Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe*, «The Journal of Information, Law and Technology» 2/2004, s. 4; A. CERRILLO-I-MARTÍNEZ, *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, «European Law Journal» 18.6/2012, s. 771-772.

⁵⁴ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 2003 r., s. 90) zmieniona dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 170 z 2013 r., s. 1).

⁵⁵ J.W. PENNEY, *Internet Access Rights: a Brief History and Intellectual Origins*, «William Mitchell Law Review» 38.1/2011.

⁵⁶ „Państwo nie powinno być strażnikiem przepływu informacji, lecz wyłącznie ich wydawcą”, pisali Bjorn-Soren Gigler, Samantha Custer, Hanif Rahmetulla (por. S. GIGLER, S. CUSTER, H. RAHMETULLA, *Realizing the Vision of Open Government Data-Opportunities, Challenges and Pitfalls*, Washington DC 2011, s. 4). Użyte w tekście sformułowanie jest odwołaniem do tego poglądu.

udostępniania danych do ponownego wykorzystania, a także przeciwdziałać zagrożeniom związanym z ponownym wykorzystaniem danych, przede wszystkim związanych z ochroną prywatności. Ponadto, udostępniać dane publiczne w celu ich ponownego wykorzystania, a także tworzyć infrastrukturę konieczną do łatwego wyszukania danych publicznych rozproszonych w różnych zasobach. Nowym postulatem jest również otwieranie zasobów publicznych, innych niż wytworzone przy wykonywaniu zadań publicznych, takich jak zasoby archiwów, bibliotek i instytucji kultury. Niektórzy teoretycy podkreślają również konieczność otwarcia danych sektora prywatnego⁵⁷.

5. PODSUMOWANIE

Jawność życia publicznego zajęła obecnie istotne miejsce w funkcjonowaniu administracji publicznej w krajach demokratycznych. Jej celem jest ograniczenie przewagi informacyjnej władzy w stosunku do obywatela⁵⁸. Stała się świadectwem procesów reformatorskich i warunkiem tego, co nazywa się dobrym administrowaniem⁵⁹. Ma ona charakter postępowy. Jest owocem przemian społecznych. Taki charakter jawności wpływa na debatę publiczną, w tym zakresie powodując, że zaciera się różnica między rzeczowym argumentem a hasłem społecznym. Dotyczy to także dyskursu naukowego, gdzie często mieszają się oba te elementy. Pamiętając więc o rodowodzie i charakterze jawności, szczególnie uwagę zwrócić należy na to, by w naukowej dyskusji rozdzielić

⁵⁷ R. DAHL (*Democracy and its critics*, New Haven 1989, s. 338-339) przekonuje, że demokratyczne społeczeństwo jest możliwe tylko wtedy, gdy „demos” będzie miał ten sam poziom wiedzy jako elity polityczne. Wskazuje (*On Democracy*, New Haven 1998, s. 97), że dostęp do informacji *per se* nie wystarcza, ponieważ obywatele muszą mieć dostęp do alternatywnych źródeł informacji, i to takich, które nie są kontrolowane przez rząd lub nakierunkowane na jego punkt widzenia. Popiera także wezwanie do otwierania danych sektora prywatnego obok danych publicznych.

⁵⁸ G. SIBIGA, *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, «Monitor Prawniczy» 2/2019, s. 106.

⁵⁹ T. GÓRZYŃSKA, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, «Kontrola Państwowa» 5/1997, s. 27.

społeczne postulaty od rzetelnej wiedzy na temat znaczenia jawności życia publicznego dla współczesnego państwa i jego administracji. Zakłada to również rzeczową debatę na temat granic prawa do informacji. Ze względu na charakter jawności propozycje zmian w tym zakresie wywołują bowiem w przestrzeni publicznej przynajmniej w Polsce naturalną potrzebę obrony jawności życia publicznego, a także identyfikują każdego postulującego zmiany jako potencjalnego „wroga”. Dyskusja traci wtedy, przynajmniej z jednej strony, merytoryczny charakter. Jawność zaś nigdy, zarówno jako wzorzec, jak i stan faktyczny, nie zakłada pełnej transparentności działania państwa. Dostęp do informacji nie może być bezwzględny, ale wprowadzane ograniczenia powinny być ustanowione tylko dla ochrony istotnych społecznie wartości i mieć charakter proporcjonalny⁶⁰.

JAWNOŚĆ ŻYCIA PUBLICZNEGO JAKO ATRYBUT WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Artykuł ten prezentuje jawność życia publicznego jako atrybutu współczesnej administracji publicznej i współczesnego prawa administracyjnego. W artykule tym opisano korzenie jawności, tak by pokazać ją w szerszym kontekście rozwoju społecznego, politycznego i administracyjnego. W artykule przedstawiono okres monopolu informacyjnego państwa, wskazując jego cechy charakterystyczne. Na tym tle pokazano zmiany zachodzące w życiu społecznym, które doprowadziły do wprowadzenia do porządków prawnych różnych państw regulacje gwarantujące dostęp do informacji o działaniu władzy publicznej. Były one związane z działaniami dziennikarzy, prawników administratywistów, polityków, socjologów, którzy walczyli o jawne państwo, używając haseł i deklaracji jako skutecznego oręża. Następnie omówiono zmiany zachodzące w prawie administracyjnym i samej administracji publicznej. Na

⁶⁰ Na temat ograniczeń dostępu do informacji publicznej w RP por *Leksykon tajemnic*, red. G. SZPOR, A. GRYSZCZYŃSKA, Warszawa 2016.

koniec przedstawiono przekształcenia zachodzące na początku XXI w. związane z rozwojem nowych technologii, przede wszystkim „rewolucji internetowej” oraz rozwojem serwisów sieciowych nowej generacji, opartych na zasadach Web 2.0.

TRANSPARENCY AS AN ATTRIBUTE OF CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE LAW

Summary

This article presents transparency as an attribute of contemporary public administration and administrative law, describing the origins of transparency to show the broader context of current social, political and administrative developments, and giving an account of the period when the State exercised a monopoly on information and the characteristic features of that period. This is the background for the presentation of the changes which occurred in public affairs and led to a number of countries introducing legal regulations to guarantee access to information on the actions taken by their public authorities. These operations involved the activities of the journalists, legal professionals, administrators, politicians, and sociologists who worked to create an open society, using slogans and public declarations as effective tools to implement their aim. The next point discussed in the article is how administrative law and public administration itself has changed. Finally, the article presents how the early 21st-century transformations relate to the development of new technologies associated with the Internet Revolution and the rise of the next generation of network services on the of Web 2.0 principles.

Słowa kluczowe: jawność życia publicznego; dostęp do informacji publicznej; otwarty rząd; prawo informacyjne.

Keywords: transparency; right of access to public information, open government; information law.

Bibliografia

- ADAMSKI D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- ARMSTRONG E., *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, New York 2005.
- BENKLER Y., *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven-London 2006.
- BLANTON T., *The World's Right to Know*, «Foreign Policy» 131/2002, s. 50-58.
- BANISAR D., *Freedom of Information around the World*, London 2006.
- BOĆ J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. BOĆ, Wrocław 2010, s. 7-25.
- CERRILLO-i-MARTÍNEZ A., *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*, «European Law Journal» 18.6/2012, s. 770-792.
- CIEŚLAK Z., *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia, II: Podstawy aksjologiczne*, red. Z. CIEŚLAK, Warszawa 2013, s. 1-11.
- CIEŚLAK Z., *Modele administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. CIEŚLAK, Warszawa 2012, s. 156-211.
- DAHL R., *On Democracy*, New Haven 1998.
- DINUCCI D., *Fragmented Future*, «Print» 53.4/1999, s. 32, 221-222.
- ERKKILÄ T., *Government transparency. Impacts and unintended consequences*, New York 2012.
- FRANCOLI M., *What Makes Governments 'Open'? Sketching out Models of Open Government*, «JeDem» 3.2/2011, s. 152-165.
- From Max Weber: essays in sociology*, red. H.H. GERTH, CH. WRIGHT MILLS, Routledge 1991.
- GIGLER S., CUSTER S., RAHMETULLA H., *Realizing the Vision of Open Government Data-Opportunities, Challenges and Pitfalls*, Washington DC 2011.
- GÓRZYŃSKA T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, «Miscellanea Iuridica» 4/2004, s. 126-140.
- GÓRZYŃSKA T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, «Kontrola Państwowa» 5/1997, s. 5-26.
- GÓRZYŃSKA T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- GÓRZYŃSKA T., *Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*.

- Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. KRUK, J. TRZCIŃSKI, J. WAWRZYŃIAK, Warszawa 2002, s. 159-170.
- GÓRZYŃSKA T., *Zasada jawności w administracji*, «PiP» 43.6/1988, s. 14-24.
- GRIGORESCU A., *Transferring Transparency: The Impact of European Institutions on East-Central Europe*, [w:] *Norms and nannies: the impact of international organizations on the Central and East European state*, red. R.H. LINDEN, LANCHAM, New York-Oxford 2002, s. 59-87.
- GRIGORESCU A., *Freedom of Information Laws Lessons from Eastern and Central Europe*, «Problems of Post-Communism» 50.3/2003, s. 34-43.
- HAZELL R., WORTHY B., *Assessing the performance of freedom of information*, «Government Information Quarterly» 27.4/2010, s. 352-359.
- His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766)*, [w:] *The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today*, tłum. P. HOGG, Kokkola 2006.
- HOOD CH., *Transparency in Historical Perspective*, [w:] *Transparency: the key to better governance?*, red. CH. HOOD, D. HEALD, Oxford-New York 2006, s. 3-23.
- HONGYAN Y., MINGDI C., *Reuse of Public Sectors Information in US: Challenges and Strategies to Information Resource Management*, «Canadian Social Science» 8.5/2012, s. 93-90.
- IGIELSKI J.A., *Wpływ przepisów o ochronie tajemnicy wojskowej na kształtowanie zasobów akt instytucji wojskowych w latach 1918-1939*, «Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej» 5/1973, <https://bit.ly/zp2020-4-14> (dostęp 22 września 2020 r.).
- IZDEBSKI H., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, «Służba Cywilna» 4/2002, s. 49-60.
- JANIK M., *Dostęp do informacji publicznej a koncepcja społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie: wybrane zagadnienia prawne*, red. E. PIERZCHAŁA, M. WOŹNIAK, Opole 2010, s. 67-73.
- LAMBLE S., *Freedom of information, a Finnish Clergyman's Gift to Democracy*, «Freedom of Information Review» 97/2002, s. 73-99.
- MANNINEN J., *Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act The World's First Freedom of Information Act Anders Chydenius' Legacy Today*, Kokkola 2006.
- Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce*, J. HOFMOKL, A. TARKOWSKI, I. OSTROWSKI, M. WERNER, K. WERNER, J. BARTOSIAK, D. SOLDA-KUTZMANN, P. HESS, Warszawa 2011.

- MEIJER A., *Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands*, «International Journal of Public Administration» 38/2015, s. 189-199.
- MENDEL T., *Freedom of information: a comparative legal survey*², Paris 2008.
- MUSSER J., *Web 2.0 Report: Principles and Best Practices*, Sebastopol 2007.
- NOVECK B.S., *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Washington 2009.
- O'REILLY T., *Government as a platform*, [w:] *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, eds. D. LATHROP, L. RUMA, Sebastopol 2010, s. 11-41.
- O'REILLY T., *What is Web 2.0*, Sebastopol 2009.
- PAS J., DE VUYST B., *Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe*, «The Journal of Information, Law and Technology» 2/2004, http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004_2/pasanddevuyst/ (dostęp 22 września 2020 r.).
- PENNEY J.W., *Internet Access Rights: a Brief History and Intellectual Origins*, «William Mitchell Law Review» 38.1/2011, s. 11-42.
- PISKORZ-RYŃ A., *Jawność i ograniczenia jawności publicznych zasobów informacyjnych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, V: *Dostęp i wykorzystywanie*, red. A. PISKORZ-RYŃ, Warszawa 2015, s. 1-22.
- PISKORZ-RYŃ A., *Prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2018.
- RUSHKOFF D., *Open Source Democracy: How Online Communication is Changing Offline Politics*, London 2003 (Introduction, D. ALEKSANDER).
- ROBERTS A., ROBERTS A., *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge 2006.
- SIBIGA G., *Jawność-tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, «Monitor Prawniczy» 2/2019, s. 105-109.
- STAWECKI T., *Jawność jako wartość prawna*, «Studia Iuridica» 43/2004, s. 215-232.
- SZEKELY I., *Central and Eastern Europe. Starting from Scratch*, [w:] *The Right to Know: Transparency for an Open World*, red. A. FLORINI, New York 2007, s. 116-142.
- SZPOR G., GRYSZCZYŃSKA G. (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.
- ZIMMERMANN J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.