

Rzeczpospolita 2007-09-25

Niedostateczny dostęp do informacji publicznej

Amerykański prezydent Woodrow Wilson pisał, że władza polega na zdolności łączenia własnej woli z celami innych osób. To celna obserwacja, bowiem w państwie demokratycznym władza nie jest przedsięwzięciem indywidualnym, lecz polega na ciągłej debacie i kooperacji rządzących i rządzonych. W tym tkwi siła i słabość demokracji.

Jawność i przejrzystość

Dlatego nie dość powtarzania truizmu, że władza powinna być przejrzysta. To jedna z najbardziej fundamentalnych konsekwencji demokracji. Ci, którzy władzę sprawują, nie mogą zrywać więzi z tymi, dla których wykonują władztwo publiczne i którzy najczęściej udzielili im mandatu. Jawność i przejrzystość to nie dowód łaski pomazańców, ale obowiązek każdej władzy państwowej, nie tylko wybieranej bezpośrednio, ale także - i nade wszystko - administrującej w rozmaitych dziedzinach życia na co dzień.

Bez władzy przejrzystej nie ma także mowy o trosce i odpowiedzialności obywateli za sprawy publiczne, gdyż wiedza jest podstawowym warunkiem wszelkich racjonalnych działań. Możliwość stałego patrzenia władzy na ręce służy budowaniu zaufania między władzą a obywatelami oraz przyczynia się do umacniania prestiżu urzędników państwowych. Na dłuższą metę takie właśnie budowanie kultury obywatelskiej znacznie lepiej służy eliminowaniu patologii - przede wszystkim korupcji - niż zaostrzanie regulacji prawa karnego.

Zagmatwana i niejasna

Konstytucja w art. 61 gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych. Od ponad pięciu lat obowiązuje też ustawa o dostępie do informacji publicznej (dalej: ustawa). Jej przyjęcie związane było z koniecznością zagwarantowania obywatelom konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działaniach władzy publicznej. Ocena tej ustawy od początku nie była jednoznaczna. Oczywiście, wiele w dostępie do informacji o funkcjonowaniu władz zmieniło się na lepsze. Coraz więcej potrzebnych informacji udziela się za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej. Także media, co zrozumiałe, nie przestają się interesować szczegółowo działaniami administracji. Ustawa nie okazała się jednak panaceum na bolączki związane z dostępem do informacji publicznej. Część problemów wynika z niej samej.

Zaczęło się – paradoksalnie - od tego, że informacja o obowiązywaniu ustawy tylko w bardzo ograniczonym zakresie dotarła do opinii społecznej. Co dziwniejsze, nie przeprowadzono na szerszą skalę szkoleń pracowników administracji publicznej. Transparency International Polska opublikowała niedawno raport, z którego wynika, że treść ustawy nie jest znana nie tylko obywatelom, ale także wielu urzędnikom. Podobne problemy rodzi nieznamość ustawy o ochronie danych osobowych oraz o wzajemnych relacjach obu aktów prawnych.

To nie koniec paradoksów. Sama ustawa, choć ma gwarantować przejrzystość i jawność, okazuje się dość zagmatwana i niejasna, powodując trudności interpretacyjne. Praktyczne wątpliwości budzą zasadnicze pojęcia w niej zawarte, takie jak dokument publiczny, informacja przetworzona, informacja przekształcona, szczególnie istotny interes publiczny. Nie wiadomo też, od którego momentu organ ma obowiązek udostępniać dokument będący w

fazie przygotowania oraz jak w świetle ustawy podchodzić do różnego typu tajemnic.

W moim przekonaniu zmiany wymaga ustawowa definicja tajemnicy służbowej i związane z nią przepisy proceduralne. Wyraźne regulacje dotyczące jawności informacji i ich udostępniania powinny się także znaleźć w przepisach dotyczących finansów publicznych, a więc zupełnie fundamentalnych, jeżeli chodzi o gospodarowanie pieniędzmi wypracowanymi przez każdego z nas. Przykładowo wspomnieć tu można o przepisach odnoszących się do Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, statystyki publicznej, gospodarki komunalnej oraz majątku samorządów.

Barier jest więcej

Oprócz problemów wpisanych niejako w samą ustawę chciałbym wskazać jeszcze kilka trudności wiążących się raczej z praktyką jej stosowania. Wielu ilustracji dostarcza w tym zakresie korespondencja kierowana do rzecznika praw obywatelskich.

Aktualne informacje najczęściej potrzebne są szybko, a upływ czasu niekiedy całkowicie pozbawia je użyteczności. Tymczasem postępowanie związane z udzielaniem informacji bywa niestety przewlekane. Określony w ustawie termin 14 dni nie jest traktowany jako wyjątkowy, gdy informacji nie można udzielić szybciej, lecz bywa standardem. Brak wreszcie jednoznaczności, jeżeli chodzi o koszty uzyskania informacji, zwłaszcza gdy organ ponosi koszty dodatkowe. Zdarzyło się na -wet, że - czego dowodzi wyrok wrocławskiego sądu administracyjnego sprzed trzech lat - od osoby żądającej informacji wymagano pokrycia kosztów pracy przygotowującego ją urzędnika.

Mimo ustawowego obowiązku organom zdarza się odmawiać dostępu do informacji bez zachowania formy decyzji administracyjnej oraz nie informować o środkach odwoławczych, a prawdziwą zmurą jest udzielanie informacji niepełnych.

Dodatkowe bariery w dostępie do informacji publicznej stoją na drodze obywateli niepełnosprawnych. Bariery architektoniczne związane z brakiem podjazdów są zapewne najbardziej widoczne, ale można też wskazać na wciąż niską informatyzację urzędów, co znacząco utrudnia życie osób, które są skazane na nowoczesne środki komunikacji jako na podstawowe medium kontaktów ze światem.

Tymczasem pozostaje tylko mieć nadzieję, że rozsądek urzędników doprowadzi do minimalizowania trudności w dostępie do informacji. W dalszej zaś, już powyborczej, perspektywie wierzę, że niezbyt chyba kontrowersyjny temat dostępu do informacji publicznej zostanie poważnie potraktowany przez ustawodawcę w celu wyeliminowania niedopatrzeń ujawnionych w praktyce stosowania dotychczasowej regulacji. Mam też nadzieję, że informacje o kierunkach zmian w prawie o dostępie do informacji publicznej będą jawne i szeroko komentowane.