

EWA CISOWSKA-SAKRAJDA *
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, Polska



DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W WARUNKACH NORMALNEGO FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA A ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION UNDER NORMAL STATE CONDITIONS AND THREATS TO THE EXTERNAL SECURITY OF THE STATE

ABSTRAKT: Rozważania artykułu koncentrują się wokół zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa państwa w warunkach normalnego jego funkcjonowania. Szczegółowa analiza obejmuje znaczenie prawa do informacji publicznej i prawa prasowego oraz ich rodzimej konstrukcji prawnej, a także konsekwencje tej konstrukcji dla bezpieczeństwa państwa. Uwagę zwrócono na uprawnienia prasy jako krytyka społecznego w uzyskaniu dostępu do informacji publicznej i informacji prasowej, a w konsekwencji wiążących się z tym potencjalnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa. Na tle rodzimej regulacji prawnej w tym obszarze prawnym podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte przez rodzimego ustawodawcę rozwiązania w zakresie dostępu do informacji publicznej, realizujące zasadę jawności, nie stwarzają nadmiernych zagrożeń dla funkcjonowania państwa, w tym dla jego bezpieczeństwa, w normalnych warunkach.

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

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

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

Copyright (c) 2023 Ewa CISOWSKA-SAKRAJDA. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

ABSTRACT: The discussion of the Article focuses on issues relating to access to public information in the context of state security under normal conditions of operation. The detailed analysis shall cover the importance of the right to public information and press law and their domestic legal structure, as well as the consequences of this design for State security. The powers of the press were highlighted as a public criticism of access to public information and press releases, and consequently of the potential threats to public security. Against the background of domestic legislation in this legal area, an attempt was made to answer the question whether the arrangements adopted by the home legislator for access to public information, which respect the principle of transparency, do not pose excessive risks to the functioning of the State, including its security, under normal conditions.

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

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Normatywne uregulowanie prawa do informacji publicznej w warunkach normalnego funkcjonowania państwa stanowi – obok dostępu do informacji publicznej w warunkach stanu wyjątkowego – zasadniczą a zarazem drugą część cyklu artykułów poświęconych problematyce dostępu do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa państwa – w różnych warunkach jego funkcjonowania. Rozważania artykułu koncentrują się wokół jednego z dwu wyodrębnionych obszarów badawczych – zagadnienia dostępu do informacji publicznej w trybie u.d.i.p.¹ i prawa prasowego² w sytuacji gdy państwo nie jest podmiotem ataków (zewnętrznych i/lub wewnętrznych). Taka sytuacja – jakkolwiek komfortowa i pożądana dla państwa i jego organów oraz realizowanych przez nie zadań publicznych – nie musi jednak oznaczać, że rodzima konstrukcja dostępu do informacji publicznej i informacji prasowej gwarantuje bezpieczeństwo informacjom publicznym, a w konsekwencji i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Pozyskane w sposób zgodny z prawem informacje o różnych aspektach działania państwa, a nawet działalności niektórych strategicznych przedsiębiorstw mogą przecież zostać wykorzystane przeciwko państwu do destabilizowania jego sytuacji wewnętrznej lub kreowania negatywnego jego wizerunku na arenie międzynarodowej. Dowodzą tego pojawiające się w ostatnim czasie coraz częściej w sądach administracyjnych

¹ Jest to ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2176, powoływana jako u.d.i.p.

² Jest to ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914, powoływana jako prawo prasowe.

sprawy w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej, które mogą rodzić uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistych intencji wnioskodawców. Na ich tle zrodziła się zatem refleksja, czy rodzima regulacja prawa do informacji publicznej, gwarantująca tak szeroki dostęp do tych informacji, zważywszy dodatkowo na misję prasy w sprawowaniu społecznej kontroli działania państwa, nie wymaga weryfikacji i – mimo szczytnej zasady transparentności działania państwa – wprowadzenia jednak instrumentów prawnych chroniących kluczowe dla bytu państwa, jego suwerenności i nienaruszalności granic informacji. Tak ujęty przedmiot badawczy wpisuje się jednocześnie w ogólne założenie badawcze dotyczące prawnych aspektów dostępu do informacji publicznej w obu wyodrębnionych obszarach badawczych.

Wobec tego niezbędne okazuje się dokonanie przeglądu dotychczasowych rozwiązań normatywnych prawa dostępu do informacji publicznej tak w trybie u.d.i.p., jak i prawa prasowego, właśnie w kontekście bezpieczeństwa państwa, w warunkach normalnego jego funkcjonowania. Respektowanie tego prawa podmiotowego przez podmioty zobowiązane do udzielenia informacji – przy jego obecnej konstrukcji, a zwłaszcza konstrukcji ograniczeń prawa do informacji publicznej i w pewnym aspekcie także prawa prasowego – pozwala przypuszczać, że ich konstrukcja prawna nie może sprzyjać zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza zagrożenia dla bezpieczeństwa zewnętrznego - „stwarzać” potencjalne źródło tego zagrożenia. Nie chodzi przy tym tylko o cyberprzestępczość czy inne wprost i otwarcie podejmowane działania przeciwko państwu lub jego wybranym organom, ale przede wszystkim o pozornie legalne, a więc nie budzące zastrzeżeń, działania uprawnionych do uzyskania informacji podmiotów z wykorzystaniem legalnych instrumentów prawnych, które stwarzają jednak możliwość pozyskania informacji mogących godzić w interesy państwa, jeśli zostaną wykorzystane w nielegalnym celu (tj. niezgodnie z „idea” u.d.i.p.). Z tego też względu za interesujące a zarazem ważne jest rozważenie, czy powszechne prawo do informacji publicznej – przy obecnej jego konstrukcji prawnej - wpływa na bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, także w warunkach normalnego jego funkcjonowania. A zwłaszcza czy ustawodawca dostrzegł i w wystarczającym stopniu zapewnił możliwość skutecznej ochrony interesu publicznego, nie tylko w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Z tym wiąże się immanentnie kwestia wystarczalności i adekwatności prawnych instrumentów ochronnych, a także świadomości organów państwa (obowiązanych do udzielania istotnych z punktu widzenia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa) ataków zewnętrznych na państwo z wykorzystaniem instrumentów prawnych u.d.i.p., a w konsekwencji zdolności do ich identyfikowania oraz

skutecznego odpierania. Na tym tle pojawia się również pytanie, czy podmioty publiczne - wobec braku odpowiedniej edukacji społecznej („przeszkolenia”) i przygotowania psychologicznego pracowników i bez wątpienia nieświadomie - „nie wspierają” jednak ataków zewnętrznych na państwo, poprzez z pozoru legalne udzielenie informacji publicznej, która jednakże ma strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej, w tym w sporach o charakterze transgranicznym z innymi podmiotami (państwami). Nasuwa się również kolejne pytanie, czy wobec pojawienia się tzw. wojny nowej generacji - która ma na celu destabilizację sytuacji atakowanego państwa i wymuszenie podjęcia przez nie zachowań oczekiwanych przez państwo atakujące, niemniej jednak bez woli zajęcia terytorium atakowanego państwa - nie wydaje się uzasadniona większa czujność organów udzielających informacji w ocenie zasadności uczynienia zadość wnioskowi o udzielenie informacji. A nadto, czy nie jest konieczna zmiana dotychczasowego podejścia do rozpoznawania spraw tego rodzaju, a nawet zmiana obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych. Ten aspekt dostępu do informacji publicznej nie jest jednak szerzej podejmowany przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Kwestia ta zaś - pomimo istotnej zmiany sytuacji na arenie międzynarodowej, spowodowanej licznymi i różnorodnymi atakami na państwo, czego dowodzi przykładowo trwający od wielu miesięcy (choć o różnym natężeniu) kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej oraz obecny kryzys militarny na terenie Ukrainy wywołany przez Federację Rosyjską nie została też zauważona przez prawodawcę.

Tak frapujące tytułowe zagadnienie dostępu do informacji publicznej – rozważane w kontekście bezpieczeństwa państwa w normalnych warunkach jego działania - zostało podzielone na dwie części, które poprzedzają rozważania nad znaczeniem bezpieczeństwa informacji dla współczesnego państwa i społeczeństwa w sytuacji braku zagrożeń zewnętrznych.

Pierwsza część poświęcona jest zagrożeniom dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa, a zwłaszcza dla informacji publicznej w obszarach strategicznych dla zachowania suwerenności państwa i nienaruszalności jego granic, które powodować może konstrukcja normatywna powszechnego prawa do informacji publicznej i nazbyt szeroko ukształtowane jej poszczególne elementy. W tym obszarze odrębnego zbadania wymaga po pierwsze, dostęp do informacji publicznych o wycinkowej (szczątkowej) działalności tzw. sektorów strategicznych dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i zagrożenia związane z udzielaniem szeregu takich pojedynczych, prostych informacji, składających się jednak – po ich połączeniu w całość - na

pełny (kompletny) obraz działania określonej gałęzi przemysłu; a po drugie, także dostęp do informacji o podejmowanych działaniach operacyjno-rozpoznawczych odpowiednich służb oraz stosowanych przez nie środkach i metodach ich realizacji. Jednym z kluczowych dla bezpieczeństwa państwa aspektów – co wymaga szczególnego wyeksponowania z uwagi na jego bagatelizowanie w naukach prawnych - jest bezpieczeństwo ekonomiczne³, a w kontekście dostępu do informacji publicznej jeden z jego wymiarów. Jest to – przyjmując wyróżnione przez W. Kitlera⁴ wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego – trzeci z nich, a mianowicie te wszystkie czynniki o charakterze wewnętrznym, które mogą doprowadzić do zaburzeń rozwojowych społeczeństwa i państwa. Dostęp do informacji publicznej w obszarze strategicznych dla państwa sektorów gospodarki – rozważany w tym aspekcie, tj. bezpieczeństwa ekonomicznego - stanowi szczególnie niebezpieczne narzędzie prawne. Informacje takie mogą bowiem zostać wykorzystane, zwłaszcza w sporach o charakterze międzynarodowym, do czynienia na państwo nacisków, wywierania presji, które nie pozostaną bez wpływu na jego suwerenność i pozycję jako gracza areny międzynarodowej, nie wspominając już o konsekwencjach dla sytuacji wewnętrznej państwa, w tym postępu społecznego, równowagi gospodarczej czy dobrobytu, a nawet realizowania zadań przez państwo w zakresie usług użyteczności publicznej, jak zapewnienie dostaw energii czy łączności.

Druga część rozważań poświęcona jest zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa w normalnych warunkach, jakie potencjalnie może stwarzać regulacja prawa prasy i innych środków społecznego przekazu do informacji publicznej. W tym obszarze badawczym kluczowe jest – zważywszy na rolę prasy i innych środków społecznego przekazu we współczesnych społeczeństwach informacyjnych i dużą siłę „rażenia” ich informacyjnej działalności, a w konsekwencji oddziaływania na społeczeństwo poprzez kształtowanie jego światopoglądu – wskazanie, jak przyznane prasie i innym środkom społecznego przekazu gwarancje wykonywania tej działalności wpływają na bezpieczeństwo informacyjne państwa. Istotne jest też to, jak treści przekazywane przez te media, a ściślej ich rzetelność i wiarygodność, wpływają na wizerunek państwa i społeczny odbiór jego działań nie tylko w odbiorze wewnętrznym, ale i zewnętrznym, a także na generowanie konfliktów społecznych w newralgicznych dla społeczeństwa obszarach, a niekiedy i sporów o charakterze ponadpaństwowym. Kształtowanie

³ Szerzej zob. W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Toruń 2018, s. 101 i n.

⁴ W. Kitler, op. cit., s. 101.

określonego postrzegania działań państwa w wielu obszarach, poprzez ich kumulację, również może szczególnie niebezpiecznie oddziaływać na bezpieczeństwo państwa. Dziś nie budzi bowiem najmniejszej wątpliwości, że prasa może odgrywać – co już zauważa doktryna prawa⁵ – pewną rolę (pozytywną lub negatywną) przy różnego rodzaju konfliktach: społecznych (sporach międzyludzkich czy kulturowych); religijnych (waśniach między wyznawcami poszczególnych religii, a także sporach między osobami niewierzącymi i wierzącymi); zbrojnych (wojnach i walkach - na bardzo różnym tle); politycznych (sporach między państwami). Co więcej zauważa się, że „dzisiaj prasa w wielu przypadkach nie jest ani <grzeczna>, ani delikatna. Wypowiedzi dziennikarskie obejmują zarówno przesadę, prowokację, jak i prezentowanie opinii, treści i spraw bulwersujących czy kontrowersyjnych. Dziennikarze coraz chętniej zapraszają do udziału w debacie politycznej tzw. osoby wyraziste, które potrafią przyciągnąć widzów, słuchaczy lub czytelników krystalicznymi poglądami, a także często dość trywialnym językiem, gruboskórnym zachowaniem czy plebejską kulturą”⁶.

Niezależnie od wyróżnionych obszarów dostępu do informacji publicznej analiza wymaga to, czy normatywne „bezpieczniki” ochrony informacji publicznej są wystarczające, a w konsekwencji, czy realnie gwarantują one zachowanie takich informacji jedynie do wiadomości wskazanych przez ustawodawcę organów. Na tak wskazanym tle rozważań wyłania się również swego rodzaju dwutorowość realizacji prawa prasy i dziennikarzy do informacji. Prawo to zostało bowiem skonstruowane przez polskiego ustawodawcę z jednej strony, jako szeroko ukształtowane prawo podmiotowe każdego, mające na celu dostęp do informacji publicznej realizowany w trybie i na zasadach określonych w u.d.i.p. oraz z drugiej strony, jako odrębne prawo dziennikarskie do informacji, wykonywane w oparciu o prawo prasowe.

Przyjęte założenie badawcze i towarzyszące mu pytania badawcze zdeterminowały zastosowaną w tym opracowaniu systematykę rozważań, a w konsekwencji i zastosowany podział na jego poszczególne części merytoryczne. Fakt, iż niniejsze opracowanie jest kolejną częścią cyklu artykułów konieczne stało się – dla porządku i chronologii rozważań – zamieszczenie wprowadzenia, które wskazuje kontekst prowadzonych rozważań jako elementu szerszego opracowania tematu dostępu do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa państwa.

⁵ M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, Prawo prasowe. Komentarz praktyczny, LexisNexis 2013, Lex dostęp z dnia 15 stycznia 2022r.

⁶ M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, op. cit.

ZNACZENIE PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W WARUNKACH NORMALNEGO FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA

Dostęp do informacji publicznej stanowi – powszechnie uznawany - fundament każdego współczesnego demokratycznego i obywatelskiego społeczeństwa oraz państwa prawnego, a zarazem gwarant zapewnienia jawności (transparentności) życia publicznego i prawny instrumentem kontroli społecznej działania państwa oraz dbałości o dobro wspólne i wartości demokratycznego państwa prawnego. Ma on jednakże – co nie jest już zauważane w naukach prawa - szerszy kontekst normatywny. Kontrolowany dostęp do informacji publicznej odgrywa bowiem szczególną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa – bezpieczeństwa informacyjnego⁷, które w nauce o bezpieczeństwie państwa wedle jednej z jej reprezentatywnych definicji rozumiane jest jako „wolne od zakłóceń funkcjonowanie i rozwój państwa, w tym społeczeństwa, w przestrzeni informacyjnej, przez swobodny dostęp do informacji, z jednoczesną ochroną przed negatywnymi jego skutkami, ochroną zasobów i systemów informacyjnych przed wrogimi działaniami innych podmiotów lub skutkami działania sił natury i awarii technicznych, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do informacyjnego oddziaływania na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i krajowych”.

Informacje publiczne nabierają szczególnego wymiaru nie tylko w warunkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, ale także – a może przede wszystkim – w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. W tym ostatnim przypadku zagrożenia te, zwłaszcza w obszarach strategicznych dla państwa, wydają się być o wiele większe i groźniejsze niż w warunkach zewnętrznych ataków, kiedy można się ich spodziewać i podjąć konieczne środki celem zachowania atrybutu poufności takich informacji, ich zabezpieczenia przed nieuprawnionym dostępem i w ten sposób ewentualnie udaremnić próby destabilizowania sytuacji wewnętrznej czy zewnętrznej państwa lub zminimalizować ich negatywne skutki.

Rozważany instrument prawny - powszechny dostęp do informacji publicznej, choć istotny z punktu widzenia prawidłowego i transparentnego funkcjonowania państwa i jego organów, ale też pozytywnie oceniany przez przedstawicieli doktryny⁸, może w pewnych sytuacjach nawet w warunkach normalnego funkcjonowania państwa stwarzać realną obawę (groźbę)

⁷ Na temat bezpieczeństwa informacyjnego zob. W. Kitler, op. cit., zwłaszcza s. 115-120.

⁸ Tamże.

zachwiania jego bezpieczeństwem zewnętrznym. Bezpieczeństwo zewnętrzne stanowi - obok bezpieczeństwa wewnętrznego aczkolwiek integralnie z nim powiązanego - jeden z aspektów bezpieczeństwa państwa, a „oznaczający stan rzeczy, zbiór różnych okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie); (...) stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi”⁹. W obszarze bezpieczeństwa państwa: zewnętrznego i wewnętrznego kluczową rolę odgrywa obecnie jak nigdy dotąd informacja, w tym szczególnie informacja publiczna¹⁰. Od czasu zorganizowania społeczeństw w organizację państwową ewoluowała ona od nośnika wiedzy do „potężnego” narzędzia – broni, które może służyć do destabilizowania państwa, kreowania jego negatywnego wizerunku na arenie międzynarodowej a wręcz wywoływania konfliktów wewnętrznych w państwie i paniki (strachu) społecznej i w efekcie do utrudniania realizowania przez nie jego zadań, w tym w obszarze jego bezpieczeństwa. Informacja – ściśle powiązana z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa – jest za sprawą dynamicznego rozwoju nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (*information and communications technology, ICT*) wszechobecna we wszystkich działaniach współczesnego państwa i społeczeństwa. Technologia ta znajduje bowiem szerokie zastosowanie w obszarze działania państwa i jego organów, w tym do gromadzenia, przetwarzania, przechowywania i przesyłania niezliczonej liczby danych (informacji) generowanych przez państwo i jego administrację¹¹. Wiąże się z tym nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa w normalnych warunkach jego funkcjonowania. Nie dziwi zatem, że bezpieczeństwo informacyjne uznawane jest – wraz z jego integralną częścią: cyberbezpieczeństwem – za jeden z najbardziej wrażliwych obszarów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, mający charakter transektorowy i

⁹ Tak M. Czuryń, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 22. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest z kolei rozumiane jako „stan rzeczy, zbiór różnych okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to – innymi słowy – stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnętrznymi”.

¹⁰ Szerzej na temat znaczenia informacji we współczesnym świecie zob. J. Wyporska-Frankiewicz, E. Cisowska-Sakrajda, *Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo państwa*, *Wiedza Obronna* 2022, vol. 278 nr 1, s. 114 i n.

¹¹ Szerzej zob. E. Cisowska-Sakrajda, *Prawne aspekty bezpieczeństwa infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej państwa*, *Problemy Mechatroniki*, w druku.

wpływający na efektywność funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa¹². Określając strukturę systemu bezpieczeństwa informacyjnego jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego należy zatem – jak trafnie wskazuje W. Kitler¹³ – uwzględnić dwa elementy: po pierwsze, że „informacja i związane z nią technologie, systemy i zasoby obejmują cały System Bezpieczeństwa Narodowego RP (SBN RP)” oraz po drugie, że „jest to (...) dziedzina transdyscyplinarna, bo system kierowania oraz każdy system operacyjny i systemy wsparcia, z których składa się system bezpieczeństwa narodowego, zawiera w sobie elementy natury informacyjnej (...) oraz jest silnie od nich uzależniony”. Szczególne znaczenie nabiera bezpieczeństwo informacji, a więc bezpieczeństwo informacyjne państwa, które plasuje się na pierwszym miejscu pośród różnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego. A zatem fakt życia społeczeństwa w wolnym i suwerennym państwie, w którym zagwarantowane jest w przytoczonym rozumieniu bezpieczeństwo zewnętrzne, nie powinien zwalniać z dbałości o bezpieczeństwo informacji publicznej, także w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Wręcz przeciwnie - tocząca się od ponad pół roku wojna militarna za wschodnią granicą naszego kraju, a także wcześniejsze różnorakie (niemilitarne), choć nie tak spektakularne czy otwarte, próby innych ataków na państwo, jak nadal przecież trwający kryzys migracyjny na granicy z polsko-białoruskiej - powinny skłaniać podmiot zobowiązany do większej czujności i ostrożności w udostępnianiu informacji publicznej, a władzę ustawodawczą – do refleksji nad obecną regulacją prawą w kontekście ochrony i bezpieczeństwa informacji, które są kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania państwa i to także w normalnych warunkach. Nie ma pewności bowiem, że pozyskane w takich warunkach informacje o działaniach państwa nie zostaną użyte dla zachwiania jego bezpieczeństwa zewnętrznego. Szczególną troską i zainteresowaniem rodzimego legislatora – zwłaszcza w obliczu obecnej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę - powinna być zatem regulacja prawna umożliwiająca powszechny dostęp do każdej niemalże informacji o działaniach państwa.

¹² Zob. Strategię Bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, pkt 85, oraz Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 171 – 171.

¹³ W. Kitler, op. cit., s. 464/465. Zob. też Projekt „Doktryna Bezpieczeństwa Informacyjnego RP”, Warszawa 2015, pkt 1.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W TRYBIE U.D.I.P. W NORMALNYCH WARUNKACH FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA

Przyjęta w u.d.i.p. konstrukcja prawna dostępu do informacji publicznej stwarza – z uwagi na: szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy informacji publicznej, anonimowość wnioskodawcy oraz odformalizowany tryb jej udostępniania i służące wnioskodawcy gwarancje ochrony prawnej - bardzo duże, a niekiedy wręcz nieograniczone, możliwości uzyskania informacji. Umożliwia ona – co oczywiste - łatwy dla każdego dostęp do informacji publicznej, w tym również takiej, która obejmuje swoim zakresem znaczeniowym informacje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Normatywna definicja informacji publicznej¹⁴ jest wszak szeroka oraz bardzo pojemna. Tak też pojęcie to jest rozumiane zarówno przez wielu przedstawicieli doktryny, jak i judykaturę, a szczególnie dorobek tej ostatniej znacząco wpływa na rozumienie pojęcia informacja publiczna w praktyce. Wyraził to kilka lat temu znakomicie Trybunał Konstytucyjny¹⁵, który stwierdził, że „skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko”. Spornym w doktrynie i judykaturze jest natomiast, czy dla rekonstruowania znaczenia pojęcia informacja publiczna konieczne jest spełnienie łącznie dwu kryterium: podmiotowego i przedmiotowego, czy też może wystarczającym będzie posłużenie się jednym z nich i ewentualnie którym¹⁶. Niemniej jednak judykatura od początku obowiązywania u.d.i.p. jako dominujący przyjmuje pogląd, że „o tym, czy jest to informacja publiczna, czy nie, będzie (...) zasadniczo decydowała nie tyle forma informacji, co jej treść”¹⁷, tym samym więc „o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. decyduje kryterium rzeczowe, to jest treść i charakter informacji”¹⁸, a „wątpliwości interpretacyjne pojęcia informacji publicznej, należy rozstrzygać na korzyść wykonującego prawo do informacji, czyli przyjmując, że dana informacja ma status publicznej”¹⁹. W świetle legalnej definicji informacji publicznej nie może budzić zatem jakichkolwiek wątpliwości fakt, że ogólnie rzecz ujmując każda informacja związana ze

¹⁴ Zob. art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 2 u.d.i.p.

¹⁵ Zob. wyrok z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1435.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Wyporska-Frankiewicz, E. Cisowska-Sakrajda, Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo ..., s. 120 i n.

¹⁷ Tak wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, Lex nr 79357.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2020 r., IV SAB/Wr 43/20, LEX nr 3078472.

¹⁹ Tak wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, Lex nr 79357.

sprawami publicznymi, ich dotycząca, stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. i – wobec tego - podlega udostępnieniu. Pod pojęciem informacji publicznej rozumie się więc „każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. (...) jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. (...) informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich”²⁰. „Informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych (...)”²¹. Sam fakt, że „(...) udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, nie oznacza jednocześnie, że informacją publiczną są wyłącznie dokumenty urzędowe (...). Pojęcie to obejmuje również inne kategorie dokumentów”²². Pamiętać bowiem trzeba, że „podmiot publiczny wykonując powierzone mu zadania publiczne niejednokrotnie posługuje się podmiotami wewnętrznymi lub zewnętrznymi, które przygotowują różnego rodzaju dokumenty, opinie lub inne materiały stanowiące podstawę do podjęcia decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia (np. o dochodzeniu odszkodowania, o wypłacie lub odmowie wypłaty odszkodowania ze środków publicznych). (...) informacją publiczną jest nie tylko akt lub czynność kończąca określone postępowanie organu, ale także dokumenty wytworzone przy okazji załatwiania sprawy, pod warunkiem, że dokumenty te są wyrazem wykonywania przez organ władzy publicznej w ramach jego kompetencji”²³.

Pewne kłopoty w określeniu zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej rodzi jednakże kwalifikowanie dokumentów wytwarzanych w administracji, określanych mianem

²⁰ Tak wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1435; a także wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r., I OSK 1800/16, Lex 2177189; czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2018 r., II SA/Wa 1282/17, Lex nr 2497868.

²¹ Zob. uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13.

²² Tak wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r., I OSK 1800/16, Lex 2177189.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 2157/12.

dokumentów wewnętrznych, takich jak: opinie, analizy, notatki ze spotkania, protokoły posiedzeń kolegialnych organów, projekty uchwały czy projekty decyzji - pomimo, że samo pojęcie dokumentu wewnętrznego, wypracowane już w judykaturze, nie budzi wątpliwości. Przyjmuje się powszechnie, że dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, w ramach działalności organu, poza uregulowaną prawnie procedurą, i mogą: określać zasady działania w określonych sytuacjach, być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu²⁴; przy czym mają charakter organizacyjny i porządkowy²⁵. Są wytwarzane – co stanowi ich cechę odróżniającą od podlegających udostępnieniu w trybie u.d.i.p. dokumentów urzędowych - tylko na potrzeby podmiotu od którego pochodzą i nie przedstawiają jego stanowiska na zewnątrz, nie zostają bowiem bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym²⁶. Zatem choć służą one realizacji jakiegoś zadania publicznego i mogą mieć dowolną formę, to nie przesądzają o kierunkach działania organu - nie wiążą co do sposobu załatwienia sprawy²⁷. Tym samym z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają informacje o charakterze roboczym, utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej, stanowiące pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół, pewne stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jak zapiski, notatki czy wewnętrzna korespondencja pozbawiona waloru oficjalności, mająca charakter roboczy, odnoszący się do spraw organizacyjnych²⁸.

Z szerokim normatywnym ujęciem pojęcia informacja publiczna koresponduje szeroki wachlarz spraw podlegających udostępnieniu. Katalog tych spraw, o czym świadczy zwrot „w szczególności”, jest również otwarty i bardzo pojemny. Nie może być jednak inaczej skoro –

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10; wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14; wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122; wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 1632/19, Lex nr 3008369, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 257/20, Lex nr 3117329.

²⁵ Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 maja 2020 r., II SAB/Rz 16/20, Lex nr 3030587.

²⁶ Por. P. Szustakiewicz, Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” z 2015 r., nr 4, s. 62; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 24, 206-208; zob. również: wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15; wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 1632/19, Lex nr 3008369; a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 257/20, Lex nr 3117329.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10; wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 2649/15.

²⁸ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2020 r., II SAB/Rz 130/19, Lex nr 3030612, oraz uzasadnienie prawne wyroku TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122.

jak podkreśla P. Szustakiewicz²⁹ - „w demokratycznym państwie prawa przedmiotem kontroli społecznej musi być jak najszerszy katalog informacji”. Słusznie też zauważa M. Jaśkowska³⁰, że choć wyliczenie spraw, których dotyczy informacja publiczna jest przykładowe, to „pozwała jednak zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie”. Systematyzując sprawy, objęte tym katalogiem, można dojść do wniosku, że udostępnieniu podlega informacja dotycząca: polityki wewnętrznej i zagranicznej³¹, podmiotów obowiązanych do udzielania informacji³², zasadach funkcjonowania podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji³³, danych publicznych³⁴, a także majątku publicznego³⁵ - zarówno tzw. informacja prosta, jak i przetworzona³⁶. Źródło tak rozumianej informacji może być przy tym pierwotne - gdy informacja jest bezpośrednio udostępniana przez podmiot, który ją wytworzył (przykładowo organ administracji publicznej wydający decyzję administracyjną, której dotyczy wnioski o udzielenie informacji publicznej), jak również wtórne - wówczas, gdy informacją tą – zgodnie z prawem – dysponuje inny podmiot zobowiązany (np. sąd administracyjny kontrolujący legalność decyzji administracyjnej) w związku z wykonywanymi przez niego zadaniami publicznymi.

Przy tak ukształtowanym zakresie przedmiotowym informacji publicznej, szczególne niebezpieczeństwo dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa – z uwagi na normatywne ograniczenia prawa do informacji publicznej – stwarzać może udostępnienie informacji wygenerowanych przez strategiczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa przedsiębiorstwa, w szczególności sektora: zbrojeniowego, energetycznego czy komunikacji, w tym łączności. Posiadane przez te przedsiębiorstwa informacje mogą być jedynie pozornie neutralne dla stabilności państwa³⁷. Częstokroć mają one znaczenie nie tylko dla

²⁹ P. Szustakiewicz, Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] T. Gardocka (red.), Obywatelskie prawo do informacji, Warszawa 2008, s. 20.

³⁰ M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 26.

³¹ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

³² Zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.

³³ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.

³⁴ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

³⁵ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

³⁶ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

³⁷ Zob. w szczególności wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2021 r., II SA/Łd 549/21. Z uzasadnienia tego wyroku wynika, iż w sprawie tej przedmiotem wniosku dostępowego było uzyskanie informacji publicznej w postaci: planu ruchu zakładu górniczego obowiązującego dla odkrywki węgla brunatnego zgodnie z koncesją, planowanego harmonogramu postępów frontu eksploatacji odkrywki węgla brunatnego, na podstawie decyzji i aktualnego planu ruchu zakładu górniczego w kontekście wydobywania w kierunku określonej miejscowości położonej w obszarze transgranicznym wraz z datą rozpoczęcia zamierzonych prac przygotowawczych, budową infrastruktury na

konkurencyjności takiego przedsiębiorstwa na rynku czy wartość handlową (gospodarczą), lecz mogą zostać również wykorzystane na arenie międzynarodowej zarówno przeciwko państwu, jak też do destabilizowania jego sytuacji wewnętrznej - a więc bez wątpienia niezgodnie z celem jaki przyświeca u.d.i.p. Skłania to do sformułowania postulatu wyróżnienia wśród informacji generowanych przez przedsiębiorstwa dwu ich kategorii, a mianowicie: po pierwsze, klasycznych informacji dotyczących zwykłej działalności przedsiębiorstwa oraz po drugie, informacji przedsiębiorstwa zbliżonych swoim charakterem do informacji zastrzeżonych (tajnych, poufnych). Konieczne wydaje się zatem wprowadzenie odrębnych unormowań prawnych pozwalających na wyłączenie prawa do uzyskania takich informacji, właśnie z uwagi na konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa takim informacjom i adekwatnej do ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa ochrony prawnej.

Szeroki zakres podmiotowy informacji publicznej prawodawca ujmuje – co oczywiste z uwagi na dwubiegunową stronę podmiotową stosunku administracyjno-prawnego obejmującą z jednej strony podmiot uprawniony, a z drugiej podmiot obowiązany – w dwu aspektach. Zakres ten został też przez prawodawcę odrębnie skonstruowany w odniesieniu do podmiotu uprawnionego do uzyskania takiej informacji (wnioskodawcy) oraz w odniesieniu do podmiotu obowiązanego do jej udzielenia - dysponującego informacją, o której udostępnienie ubiega się wnioskodawca. W stosunku do tego pierwszego – wnioskodawcy - zakres informacji publicznej ustawodawca wyraża zwrotem „każdy”, który oznacza każdy podmiot obrotu prawnego wnoszący o uzyskanie informacji publicznej, a obejmujący osoby fizyczne³⁸, osoby prawne, a

obszarze tej miejscowości, czy wreszcie planowany harmonogram postępów frontu eksploatacji rzeczony odkrywki węgla brunatnego, na podstawie aktualnie procedowanego wniosku w przedmiocie zmiany czasu trwania koncesji dla odkrywki w kontekście wydobycia w kierunku określonej przygranicznej miejscowości, w tym data rozpoczęcia zamierzonych prac przygotowawczych oraz budowy infrastruktury na obszarze tej miejscowości. Należy zauważyć, że informacje te - zawarte w aktualnym Planie Ruchu Zakładu Górniczego - mają charakter techniczny i zawierają szereg danych technologicznych, w tym m.in.: warunki geologiczne występowania złoża w raz z jego granicami, określone warunki geologiczno-górnice i geologiczno-inżynierskie dla eksploatacji węgla, lokalizację obiektów zakładu górniczego w aspekcie możliwości eksploatacji złoża, uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, sposób i miejsce zwałowania nadkładu, miejsce i technologię udostępnienia złoża, system eksploatacji węgla brunatnego, określenie sposobu odwodnienia złoża, przewidywaną wielkość wydobycia węgla brunatnego i dane o kolejności wybierania poszczególnych części złoża, kierunki postępu eksploatacji złoża, określenie kryteriów klasyfikacji zasobów złoża do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych, jak i zasobów przewidzianych do wydobycia, stopień wykorzystania zasobów przemysłowych złoża, określenie wymaganego parku maszynowego dla realizacji zakładanego procesu produkcyjnego, charakterystykę warunków ekonomicznych prowadzenia eksploatacji i wykorzystania złoża. Dodatkowo, co również nie powinno ująć uwadze, opracowanie Planu Ruchu Zakładu Górniczego poprzedzone było szeregiem prac związanych zarówno z dokładniejszym rozpoznaniem warunków geologiczno-górnicznych złoża, jak i opracowaniem docelowych koncepcji technicznych.

³⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1172/16.

także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej – przykładowo organizacje społeczne, a także stowarzyszenia³⁹. Nadto prawo do informacji publicznej może być także realizowane przez cudzoziemców lub bezpaństwowców. Co szczególnie istotne, tak rozumiany każdy podmiot uprawniony do uzyskania informacji publicznej – tj. każdy człowiek lub podmiot prawa prywatnego⁴⁰, a więc podmiot wykonujący to prawo, nie ma obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji o którą wnioskuje, a podmiotowi obowiązanemu do udzielenia informacji publicznej nie wolno żądać wykazywania takiego interesu. Nie może być więc wątpliwości co do tego, że przyjęta przez ustawodawcę koncepcja dostępu do informacji publicznej z jednej strony otwiera niejako prawo do informacji publicznej dla nieograniczonej liczby podmiotów, które mogą się bardzo skutecznie o takie informacje ubiegać, z drugiej zaś gwarantuje realizację tego prawa możliwością uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym⁴¹. Niepokój powinno budzić szczególne żądanie udostępnienia przez tak rozumianego „każdego” pojedynczych informacji wygenerowanych przez strategiczne przedsiębiorstwa, zwłaszcza będące swego rodzaju „języczkiem uwagi” na arenie międzynarodowej, a objętych wieloma wnioskami pochodzącymi od tego samego podmiotu, złożonymi za pośrednictwem różnych adresów mailowych lub wnioskami pochodzącymi wprawdzie od różnych podmiotów niemniej działających we wspólnym celu - prowadzącym do uzyskania całościowego (pełnego) obrazu działania przedsiębiorstwa mającego kluczowe znaczenie dla gospodarki państwa i jego bezpieczeństwa ekonomicznego. Uzyskana w ten sposób kompleksowa informacja może być następnie użyta chociażby jako środek nacisku na państwo w sporze międzynarodowym o charakterze transgranicznym, wpływającym z kolei na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa.

Określając drugi aspekt podmiotowy dostępu do informacji publicznej ustawodawca zwykły przyjął nieco odmienną konwencję. Ogólnie wskazał on bowiem najpierw podmioty obowiązane do udzielenia takiej informacji, czemu dał wyraz w zbiorczym pojęciu „władze publiczne” oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, a następnie w sposób

³⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., I OSK 2259/14, Lex nr 2080555; oraz wyrok z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2186/14. Zob. również A. Piskorz-Ryń [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, pod red. J. Wyporskiej-Frankiewicz, Warszawa 2019 r., s. 53.

⁴⁰ Zob. np. rozważania A. Piskorz-Ryń, op. cit., s. 53 i n.

⁴¹ Należy jednak odnotować, że w doktrynie dostrzeżono pewne bariery w tym zakresie – zob. np. E. Cisowska-Sakrajda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Elektroniczny wniosek o informację publiczną, a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu* [w:] *Innowacje 2016. ICT w służbie społeczeństwu*, pod red. P. A. Nowaka, Łódź 2016 r., s. 89 - 111.

przykładowy, a więc otwarty i bardzo pojemny - posługując się zwrotem „w szczególności” - wskazał te podmioty⁴², nakładając na te nie jednocześnie generalny obowiązek udostępnienia każdej posiadanej informacji publicznej. Analizując katalog tych podmiotów można wyróżnić trzy zasadnicze ich kategorie, a mianowicie: po pierwsze, organy administracji publicznej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc podmioty powołane do realizacji zadań państwa w przydzielonym im, zgodnie z podziałem kompetencji, obszarach działania państwa i realizujące wyłącznie zadania publiczne; po drugie, podmioty powołane do realizacji innych zadań, wykonujące ubocznie, niejako przy okazji, część ściśle określonych zadań publicznych, lub reprezentujące podmioty publiczne (organy władzy publicznej, Skarb Państwa); oraz po trzecie, podmioty dysponujące majątkiem publicznym lub takim majątkiem, w których sektor publiczny ma pozycję dominującą. Przy tak szeroko ukształtowanym zakresie podmiotowym dostępu do informacji publicznej w analizowanym tu aspekcie bez wątpienia podmiotami obowiązany do udzielania informacji publicznej będą bardzo różnorodne podmioty, o ile mają jakikolwiek związek z zadaniami lub mieniem publicznym oraz w jakikolwiek sposób są powiązane z podmiotami publicznymi. Tym samym więc nie może być wątpliwości co do tego, że przy pomocy u.d.i.p. można uzyskać informację publiczną będącą w posiadaniu bardzo wielu podmiotów i to niekoniecznie *stricte* publicznych. Wobec tego podzielić należy prezentowany przez P. Szustakiewicza⁴³, a wywiedziony z analizy orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, pogląd, że „w przypadku podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej orzecznictwo zmierza do tego, aby każdy podmiot gospodarujący publicznymi środkami pieniężnymi lub wykonujący funkcje publiczne, niezależnie od formy organizacyjnej czy właścicielskiej (jednostki państwowe, samorządowe, prywatne), był zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w zakresie, w jakim korzysta ze środków publicznych lub wykonuje zadania publiczne”. W kontekście bezpieczeństwa zewnętrznego państwa kluczowe znaczenie mają nie tylko wszelkiego rodzaju organy władzy publicznej i służby związane z działalnością strategiczną dla tego bezpieczeństwa obszarów publicznych (sektorów)⁴⁴, ale także – a może przede wszystkim – strategiczne dla bezpieczeństwa państwa

⁴² Zob. przywoływany już przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.

⁴³ P. Szustakiewicz, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015-2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej, Przegląd Prawa Publicznego z 2019 r., z. 7-8, s. 13 - 14.

⁴⁴ Sektor strategiczny to taki, który jest uważany - z różnych powodów - za mający kluczowe znaczenie dla gospodarki lub dla samego kraju i jego obywateli. Bez niego warunki życia ludzi mogłyby zostać naruszone. Sektor strategiczny, jeśli zostanie zmniejszony, może zagrozić warunkom życia obywateli w danej gospodarce, a także ich stylowi życia.

gałęzie przemysłu, a więc podmioty prowadzące działalność bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa lub o wysokim poziomie integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub zaspakajaniem potrzeb życiowych (bytowych) obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim poziomie koncentracji tego sektora⁴⁵. W przypadku tych ostatnich stopień integracji sektora z innymi sektorami (lub integracji z podstawowymi potrzebami ludności) i koncentracji sektora informuje na ile zakłócenie jego funkcjonowania może wpłynąć na działalność pozostałych (lub przeżycie ludności). Im zatem większy poziom integracji i koncentracji, tym wyższe ryzyko zakłócenia funkcjonowania. Za strategiczne dla bezpieczeństwa państwa uznawane są przede wszystkim branże związane z: bezpieczeństwem militarnym (przemysł zbrojeniowy), bezpieczeństwem energetycznym (zaopatrzenie w paliwa i energię, wydobywanie kopalin), bezpieczeństwem dokumentów i banknotów oraz telekomunikacją, działalnością bankową, a także przemysłem metalurgicznym czy sektora transportu.

W obszarze bezpieczeństwa państwa podmiotami publicznymi obowiązany do udzielenia informacji publicznej są Prezydent RP, organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także organy i instytucje pozarządowe, a wśród nich w szczególności Rada Ministrów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, wszystkie różnego rodzaju służby mundurowe (wojsko, straż graniczna), wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast); natomiast podmiotami prywatnymi obowiązany do udzielenia informacji publicznej są w szczególności Przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe⁴⁶, duża spółka telekomunikacyjna⁴⁷ czy spółka energetyczna (PGE)⁴⁸. Przy tak szeroko ukształtowanym katalogu podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej znacznie wzrasta niebezpieczeństwo uzyskania - w tym nieuprawnionego - informacji o różnych aspektach działania państwa w określonym obszarze, które rozpatrywane łącznie mogą dać nawet pełny obraz jego funkcjonowania.

⁴⁵ Zob. L. Olszewski, Strategiczne sektory w rozwoju współczesnej gospodarki narodowej, s. 545 i n. http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40032/PDF/33_Leon_Olszewski.pdf z 28 grudnia 2021 r.; czy R. Lewandowski, Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, Toruń 2015, http://www.badania-gospodarcze.pl/images/Working_Papers/2015_No_72.pdf, z 28 grudnia 2021 r.

⁴⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 307/16.

⁴⁷ Zob. wyroki NSA z dnia 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3119/15; a także z dnia 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3195/15.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., I OSK 2321/14; czy wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2021 r., II SA/Łd 594/21.

Wyszczególnienie dwu zasadniczych kategorii podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji publicznej – publicznych i prywatnych – wiąże się z odrębnym, co stanowi intencyjny zabieg legislacyjny, unormowaniem przez prawodawcę ograniczeń prawa do udzielenia informacji publicznej, swoistego rodzaju „bezpieczników” ochrony informacji publicznej. Status prawny podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej determinuje bowiem rodzaj zastosowanego „bezpiecznika”. Normatywne ograniczenia prawa do informacji publicznej – w pewnych ściśle określonych sytuacjach – nie mają jednak zastosowania i to niezależnie od statusu podmiotu obowiązującego. Tym samym więc wobec uchylecia ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej można sformułować wniosek o piętrowym (podwójnym) uregulowaniu na gruncie rodzimego systemu prawnego tej problematyki, tj. ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej. Przy czym prawodawca różnicuje zakres tego uchylecia w zależności od podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. W przypadku podmiotów publicznych, a także podmiotów wykonujących zadania publiczne wyłączenie prawa dostępu do informacji publicznej dopuszczalne jest z uwagi na różnego rodzaju tajemnice ustawowo chronione⁴⁹, tj. chronione na podstawie przepisów szczególnych. Jednocześnie prawodawca wprowadza – w odniesieniu do tej kategorii podmiotów – regułę generalną, odnoszącą się do indywidualnych postępowań administracyjnych, cywilnych i karnych w sprawach władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie tych zadań lub funkcji, skoro ustawowe ograniczenia dostępu do informacji publicznej nie mają zastosowania do informacji publicznych zawartych w aktach spraw tych postępowań. Natomiast w przypadku podmiotów prywatnych, w tym przedsiębiorstw strategicznych dla bezpieczeństwa państwa, prawo do informacji podlega ograniczeniu z uwagi na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to zostaje jednakże uchylone w dwu odrębnie unormowanych przypadkach, a mianowicie: po pierwsze, gdy informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne lub mających związki z ich pełnieniem, ewentualnie osób, które rezygnują z przysługującej ochrony prawnej; oraz po drugie, gdy informacja zawarta w aktach postępowania administracyjnego, karnego lub sądowego dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie tych zadań lub funkcji⁵⁰. Podnieść

⁴⁹ Zob. np. E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. J. Wyporskiej-Frankiewicz, Warszawa 2019 r., s. 142 – 159.

⁵⁰ Zob. art. 5 ust. 3 u.d.i.p.

jednakże trzeba, że w przypadku przedsiębiorstw strategicznych dla bezpieczeństwa państwa pewne zagrożenia dla tego bezpieczeństwa - i to także na arenie międzynarodowej – może stwarzać udostępnienie informacji publicznej przedsiębiorstwa, istotnej nie tyle dla prowadzonej przez niego działalności, co dla państwa. Przy czym normatywny „bezpiecznik” służący ochronie informacji publicznej przedsiębiorstwa w postaci tajemnicy przedsiębiorstwa w praktyce może się okazać niewystarczającym, szczególnie wobec przyjmowanej w judykaturze jego interpretacji. W myśl stanowiska prezentowanego w tym zakresie w judykaturze sama wola przedsiębiorstwa zachowania pewnych informacji w tajemnicy i zmanifestowanie na zewnątrz tej woli, jak i poczynienie odpowiednich działań w tym celu, nie jest wystarczające do zastosowania wyłączenia prawa do informacji publicznej, przyjmuje się bowiem, że konieczna jest nadto ocena zasadności wyłączenia jawności informacji publicznej (zasadności zastrzeżenia informacji przez przedsiębiorcę) oraz wyważenie proporcji między konstytucyjnym prawem do informacji a zachowaniem danej informacji w tajemnicy⁵¹. W świetle powyższego należałoby zatem rozważyć, czy pewne informacje publiczne, wykraczające poza obszar tajemnicy przedsiębiorstwa, a kluczowe również dla bezpieczeństwa państwa – z uwagi na znaczenie tego przedsiębiorstwa dla państwa – nie powinny być chronione dodatkową klauzulą choćby w postaci „bezpieczeństwa państwa”. W konsekwencji można by też rozważyć wprowadzenie możliwości różnicowania informacji publicznej, generowanej przez przedsiębiorstwa, z uwagi na status i znaczenie przedsiębiorstw dla zagwarantowania normalnego funkcjonowania państwa, a w konsekwencji - z uwagi na te okoliczności - można by postulować wprowadzenie dodatkowego „bezpiecznika” ochrony informacji publicznej w odniesieniu do informacji generowanych przez strategiczne dla państwa przedsiębiorstwa. W tym więc zakresie dotychczasowa regulacja prawna u.d.i.p. wydaje się być niewystarczająca, a jej deficyt legislacyjny w zakresie „bezpiecznika” ochrony informacji publicznej istotny. Wskazany brak może stwarzać realne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa informacyjnego i bezpieczeństwa ekonomicznego) i to nie tylko dla jego sytuacji wewnętrznej, ale również międzynarodowej, gdyż stwarza potencjalną możliwość ujawnienia kluczowych dla bezpieczeństwa państwa informacji publicznych, wytworzonych

⁵¹ P. Szustakiewicz, *Orzecznictwo ...*, s. 14 - 15 oraz I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*, s. 119. Zob. również wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13, czy wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16. Należy też zauważyć, że w wyroku z dnia 5 września 2001 r., I CKN 1159/00, LEX nr 49482, SN stwierdził, iż „przepis art. 11 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wyklucza objęcie tajemnicą informacji, które osoba zainteresowana może uzyskać w zwykłej i dozwolonej drodze”.

przez strategiczne przedsiębiorstwa. Niebezpieczeństwo to jest o wiele większe w porównaniu ze skutkami udostępnienia informacji wytworzonej przez organy państwa – organy publiczne sektora związanego z bezpieczeństwem państwa. Dzieje się tak dlatego, że normatywne „bezpieczniki” ochrony informacji wygenerowanej przez organy państwa – jako bariera w udostępnieniu informacji publicznej - są dość skuteczne, podczas gdy „bezpieczniki” przewidziane przez ustawodawcę dla informacji wygenerowanej przez strategiczne dla państwa przedsiębiorstwa na stanowią – przy obecnym kształcie ograniczeń prawa do informacji publicznej – tożsamych gwarancji ich ochrony, a informacje te – uzyskane legalnie – mogą być wykorzystane przeciwko państwu i jego bezpieczeństwu. Wobec tego nasuwa się wniosek, że wprowadzone ograniczenia prawa do udostępnienia informacji będących w posiadaniu takich przedsiębiorstw nie są adekwatne do zagrożenia, jakie ich udostępnienie może spowodować dla bezpieczeństwa państwa.

Mnogość ustawowo chronionych tajemnic, ich rozproszenie w różnych aktach prawnych, a – przede wszystkim – określenie tych tajemnic zwrotami niedookreślonymi, rodzącymi liczne wątpliwości interpretacyjne i wymagającymi każdorazowego ustalenia dolnej i górnej granicy zakresu tych pojęć – niewątpliwie utrudnia ochronę prawną informacji publicznej, zwłaszcza kluczowej z punktu widzenia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Trudności w określeniu granic wyłączenia prawa do informacji publicznej sprzyjają zatem nieuprawnionemu - i to w szerokim zakresie - udzieleniu takiej informacji. Aktualnie przyjęte przez ustawodawcę ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, przynajmniej w pewnych przypadkach, mogą się bowiem okazać niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa, gdy chodzi o informacje kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania państwa, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Zwrócić też należy uwagę na fakt, że informacjami publicznymi, reglamentowanymi przez rodzimego prawodawcę i podlegającymi wyłączeniu z udostępnienia w trybie u.d.i.p. - i to niezależnie od tego, czy został wprowadzony stan wyjątkowy, czy też nie – są informacje publiczne o prowadzonych przez straż graniczną czynnościach operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji. Zgodnie z wolą ustawodawcy informacje te są bowiem udzielane wyłącznie w enumeratywnie określonych przez ustawodawcę sytuacjach i wyłącznie na rzecz uprawionych – tj. wyraźnie określonych przepisami prawa - do

żądania takich informacji podmiotów⁵² oraz po uzyskaniu zgody podmiotu obowiązane do ich udzielenia⁵³.

Wpisujący się w normatywną koncepcję szeroko ukształtowanego prawa do informacji publicznej bardzo uproszczony tryb udostępnienia takiej informacji oraz szeroka ochrona prawna służąca podmiotom wykonującym to prawo sprzyja – podobnie jak sam normatywny zakres informacji publicznej – łatwemu uzyskaniu takiej informacji. Przewidziane przez prawodawcę dość liczne i różnorodne instrumenty prawne - zarówno w u.d.i.p., jak i w innych przepisach prawa⁵⁴ - a zwłaszcza odformalizowanie wniosku o udostępnienie informacji oraz jego – co do zasady - nieodpłatność, anonimowość wnioskodawcy, krótki termin na udzielenie wnioskowanej informacji, obowiązek ciążyący na podmiocie zobowiązanym do udzielenia wnioskowanej informacji polegający na konieczności wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji – stanowią łącznie bardzo skuteczne i różnorodne narzędzia prawne sprzyjające uzyskaniu wnioskowanej informacji publicznej. Natomiast administracyjny mechanizm kontroli poczynąń podmiotów zobowiązanych, w tym administracyjny tok instancji, a następnie tryb sądownoadministracyjnej kontroli tych poczynąń - w postaci skargi do sądu administracyjnego na wydaną przez podmiot zobowiązany decyzję oraz skargi na bezczynności podmiotu zobowiązanego – oraz skutki związane z prawomocną oceną dokonaną przez sąd administracyjny w postaci możliwości wymierzenia podmiotowi zobowiązanemu do udzielania informacji publicznej grzywny i przyznania uprawnionemu sumy pieniężnej za niewykonanie wyroku, niewątpliwie gwarantują pełną ochronę podmiotu wykonującego prawo do informacji publicznej. Wszystkie te normatywne instrumenty i gwarancje ochrony prawnej wskazują na dbałość ustawodawcy o zapewnienie uprawnionemu możliwości uzyskania informacji publicznej, o którą się ubiega. Odnotować bowiem należy, że informacja publiczna jest udostępniana z urzędu poprzez jej zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych⁵⁵, natomiast informacja niezamieszczona w tych publikatorach - na wniosek⁵⁶, a informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona – w formie ustnej lub

⁵² Zob. art. 9d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1486, powoływanej jako ustawa o straży granicznej.

⁵³ Stosownie do art. 9da ust. 1 ustawy o straży granicznej.

⁵⁴ Zob. przykładowo przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., powoływanej jako p.p.s.a.

⁵⁵ Zob. art. 10 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.d.i.p. Jest to portal, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz. U. z 2021 r. poz. 1641.

⁵⁶ Zob. art. 7 ust. 1 u.d.i.p.

pisemnej bez pisemnego wniosku⁵⁷. Informacja publiczna może też być udostępniona w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także przez zainstalowanie w takich miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją⁵⁸. Co więcej sam dostęp do takiej informacji realizowany w wyniku złożenia wniosku przez uprawniony podmiot jest - co do zasady - bezpłatny⁵⁹, a na podmiocie zobowiązanym ciąży obowiązek jej udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku⁶⁰. Wnioskowana informacja jest udostępniana – z woli ustawodawcy - w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, a jeśli środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, uniemożliwiają udostępnienie informacji zgodnie z wolą wnioskodawcy (w sposób i w formie przez niego wskazanych)⁶¹, informacja – za zgodą podmiotu uprawnionego – jest udostępniana w sposób lub w formie wskazanej przez podmiot zobowiązany⁶².

Sama czynność udostępnienia informacji publicznej ma charakter materialno-techniczny⁶³, zaś odmowa jej udostępnienia, a także umorzenie postępowania o udostępnienie tej informacji⁶⁴ przez organy władzy publicznej następują w drodze decyzji administracyjnej. Z uwagi na fakt, iż do tej decyzji mają – z woli prawodawcy – zastosowanie przepisy k.p.a.⁶⁵, to tym samym w tym postępowaniu zastosowanie będą miały również wszelkie kodeksowe gwarancje procesowe (w tym przede wszystkim możliwość zaskarżenia takiej decyzji do organu wyższej instancji, poprzez złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy⁶⁶), a w postępowaniu sądowoadministracyjnym - skarga, w tym skarga na bezczynność, a następnie skarga kasacyjna.

DOSTĘP PRASY DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W WARUNKACH NORMALNEGO FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA

⁵⁷ Zob. art. 10 ust. 2 u.d.i.p.

⁵⁸ Zob. art. 11 u.d.i.p.

⁵⁹ Zob. art. 7 ust. 2, art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p.

⁶⁰ Tak art. 13 ust. 1 u.d.i.p. z zastrzeżeniem jednak o którym mowa w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p.

⁶¹ Tak art. 14 ust. 1 u.d.i.p.

⁶² Zob. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

⁶³ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 66 oraz wskazane tam poglądy judykatury.

⁶⁴ Są one określone w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

⁶⁵ Zob. art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

⁶⁶ Zob. art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 u.d.i.p.

Prawo prasy do informacji - ściśle związane z prowadzoną przez nią zawodową i zarobkową działalnością informacyjną i opiniotwórczą - ma umocowanie w przynależnych prasie trzech, a ściśle ze sobą powiązanych i współzależnych, konstytucyjnych wolnościach: przede wszystkim wolności prasy i innych środków społecznego przekazu⁶⁷ oraz - przysługującej też innym podmiotom obrotu prawnego - wolności poruszania⁶⁸ oraz wolności wyrażania swoich wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji⁶⁹. Prawo to – ujmowane na gruncie prawa prasowego szeroko jako informacja publiczna i informacja prasowa - realizowane jest w dwu wyróżnionych normatywnie odrębnych trybach. Po pierwsze, jest to prawo do udzielania prasie informacji publicznych, realizowane z woli ustawodawcy zwykłego na podstawie u.d.i.p.⁷⁰. Po drugie zaś, jest to prawo prasy do uzyskania informacji prasowej⁷¹, wykonywane w oparciu o prawo prasowe. Te dwa odmienne prawa - aczkolwiek mające zawsze za przedmiot kluczowe dla społeczeństwa zdarzenia, wydarzenia, wywołujące liczne spory czy budzące kontrowersje, a nawet oburzenie społeczne – odnoszą się do innych obszarów życia społecznego i politycznego w państwie. Co więcej autonomiczny jest zakres podmiotowy tych praw i to po stronie podmiotu zobowiązanego i uprawnionego, jak też tryb weryfikacji wywiązywania się z obowiązku udzielenia prasie informacji publicznej i informacji prasowej oraz gwarancje ochrony tych informacji i ich źródeł.

Wobec tego uprawniona jest konkluzja, że prawo prasy do informacji, określane mianem dziennikarskie prawo do informacji⁷² jest, odmiennie niż powszechne prawo do informacji publicznej, wieloaspektową kategorią prawną. Uwagę zwracają cztery jego wymiary: po pierwsze, prawo do informacji publicznej, po drugie, prawo do informacji prasowej, po trzecie, prawo do informacji, w tym informacji publicznej, pozyskiwanej *ad hoc*, na miejscu wydarzeń, oraz po czwarte, prawo upowszechniania i rozpowszechniania informacji. Pierwsze trzy związane są *stricte* z pozyskiwaniem informacji, w tym informacji publicznej, ostatnie zaś związane jest z rozpowszechnianiem informacji oraz wyrażaniem poglądów, w tym krytyki, na tle tych informacji. Spośród nich najistotniejsze dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, w tym dla bezpieczeństwa informacyjnego, mają prawa związane z pozyskiwaniem informacji

⁶⁷ Zob. art. 54 ust. 1 Konstytucji.

⁶⁸ Zob. art. 52 Konstytucji.

⁶⁹ Zob. art. 14 Konstytucji.

⁷⁰ Zob. art. 3a u.d.i.p.

⁷¹ Zob. art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 prawa prasowego.

⁷² Tak zob. M. Brzozowska-Pasieka, M. Olszyński, J. Pasieka, Prawo prasowe. Komentarz praktyczny, LexisNexis 2013, Lex z dnia 15 stycznia 2022 r.

publicznej, a więc o działaniach organów państwa w obszarze – najogólniej to ujmując - ochrony państwa, jego suwerenności i nienaruszalności jego granicy. Zagrożeniem dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa nie jest przy tym sam fakt pozyskiwania informacji publicznej, bo nie jest to równoznaczne z jej użyciem (wykorzystaniem) dla celów godzących w bezpieczeństwo państwa, co fakt rozpowszechniania informacji, a nawet wyrażania na jej tle własnych ocen dziennikarza, w tym krytycznych, a tym samym wpływanie na opinię publiczną w obszarze działań państwa związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa należy zatem upatrywać w sposobie relacjonowania uzyskanej informacji publicznej i kształtowanie w ten sposób ocen, w tym zwłaszcza negatywnych, działań organów państwa.

Dostęp prasy do informacji publicznej, wyodrębnionej w wyniku nowelizacji prawa prasowego dokonanej na mocy u.d.i.p. z pierwotnego prawa prasy do informacji, nie ma – odmiennie niż uregulowane w u.d.i.p. prawo do tej informacji – charakteru powszechnego. Przysługuje ono bowiem wąskiej kategorii podmiotom, tj. prasie⁷³ i innym środkom społecznego przekazu, a ściślej dziennikarzom i innym ich przedstawicielom⁷⁴. Prasa jest przy tym rozumiana jako podmiot zbiorowy (zespoły dziennikarzy) i poszczególni dziennikarze⁷⁵. Prawo prasy do informacji publicznej jest realizowane – z woli ustawodawcy, choć judykatura prezentuje rozbieżne stanowiska⁷⁶ - na zasadach i w trybie u.d.i.p.⁷⁷. Podzielić jednakże trzeba pogląd, że dla wskazania właściwego trybu dostępu prasy do określonej informacji decydujące znaczenie ma nie podmiot wniosku, lecz ocena charakteru tej informacji oraz charakteru adresata wniosku (podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji). W zakresie informacji pozyskiwanych od podmiotów zobligowanych do udzielania informacji publicznej – a więc podmiotów objętych regulacją u.d.i.p. - prawo prasowe zostaje wyłączone, a dziennikarze mają

⁷³ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa prasowego prasa oznacza publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania; prasa obejmuje również zespoły ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską.

⁷⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 prawa prasowego „dziennikarzem jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”; „redaktorem jest dziennikarz decydujący lub współdecydujący o publikacji materiałów prasowych”: „redaktorem naczelnym jest osoba posiadająca uprawnienia do decydowania o całokształcie działalności redakcji.

⁷⁵ Tak prasę ujmuje J. Sobczak, op. cit.

⁷⁶ Szerzej zob. C. Chabel, Udzielenie informacji publicznej na wniosek prasy, LEX/el. 2015, dostęp z dnia 15 stycznia 2022 r., art. 3a.

⁷⁷ Zob. art. 3a prawa prasowego.

takie same prawa i obowiązki jak każda inna osoba, która żąda dostępu do informacji publicznej. Ustawodawca zrównuje zatem ich prawa z prawami każdego podmiotu, który o taką informację może się ubiegać. Nie ma tu więc uprzywilejowania dziennikarzy w dostępie do informacji publicznej. Co więcej prawodawca nie widzi podstaw do tego, aby dziennikarze mieli dostęp do informacji publicznej na innych zasadach niż każdy inny obywatel. Wobec tego mają do nich zastosowanie także wszystkie rygory wynikające z u.d.i.p., w tym środki ochrony prawnej samego dostępu do informacji, jak i gwarancje bezpieczeństwa informacji publicznej⁷⁸. Nie ma przy tym najmniejszej wątpliwości, że dziennikarze i prasa stanowią szczególną, odrębną kategorię podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej. Pewien niepokój – z uwagi na brak dostatecznej regulacji u.d.i.p. – może budzić rozpowszechnianie uzyskanej w tym trybie informacji publicznej przez dziennikarza, zważywszy na fakt, że z zasady działa on w imię interesu publicznego, a interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa⁷⁹. Choć zatem z punktu widzenia formalnego dziennikarze nie posiadają specjalnych uprawnień w zakresie prawa do informacji publicznej, to jednak fakt, że wnioskodawcą jest dziennikarz a informacja publiczna jest (z założenia) pozyskiwana w celu jej upublicznienia i opatrzenia własnym komentarzem - niewykluczone negatywnym - dziennikarza może mieć znaczenie dla finalnego rozstrzygnięcia wniosku o udzieleniu informacji o strategicznych dla bezpieczeństwa państwa sektorach gospodarki. Odrębną – również nie unormowaną - kwestią jest dopuszczalność rozpowszechnienia takiej informacji przez dziennikarza, który pozyskał te informacje anonimowo i bez wykazania szczególnego interesu publicznego. Wobec objęcia zakresem podmiotowym informacji publicznej dziennikarzy należałoby – z uwagi na cel pozyskiwania przez nich informacji oraz zakres przysługującej im wolności wypowiedzi - rozważyć wprowadzenia do u.d.i.p. dedykowanego do tej szczególnej grupy uprawnionych „bezpiecznika” informacji publicznej. W tym zakresie kategoria tajemnicy dziennikarskiej – z uwagi na jej charakter i warunki jej stosowania – budzi poważne wątpliwości co do tego, czy jest ona odpowiednia dla zagwarantowania bezpieczeństwa informacjom kluczowym dla państwa. Tym bardziej, że w przypadku żądania udostępnienia przetworzonej informacji

⁷⁸ Tak np. P.M. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi, LEX 2014, dostęp z dnia 15 stycznia 2022 r., art. 3a; oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 października 2012 r., II SA/Lu 372/12.

⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, poz. 53.

publicznej konieczne jest wykazanie interesu publicznego w żądaniu tej informacji, a to wiąże się – choćby z pośrednim – ujawnieniem uprawnionego do informacji.

Dostęp do informacji prasowej realizowany w oparciu o prawo prasowe rozszerza – wynikające z u.d.i.p. - prawo prasy, a ściślej dziennikarzy, do informacji, a tym samym gwarantuje prasie realizowanie jej misji, w tym urzeczywistniania prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontrolę i krytykę społeczną⁸⁰. Konstrukcja prawa prasy do informacji prasowej – zbieżna co do niektórych elementów konstrukcyjnych, ewentualnie pewnych ich aspektów, z powszechnym prawem do informacji – jest jednakże odmiennie ukształtowana. Zakres prawa do informacji prasowej jest bowiem węższy tak w aspekcie podmiotowym, jak i w przedmiotowym, a tryb weryfikacji odmowy udzielenia informacji częściowo i w dodatku nie dość precyzyjnie uregulowany.

Zakres podmiotowy prawa do informacji prasowej obejmuje wprawdzie dwie grupy podmiotów: podmioty uprawnione i podmioty zobowiązane do udzielenia informacji. Niemniej jednak uprawnionym do żądania informacji prasowej jest ściśle określona grupa zawodowa, dla której informacja stanowi kwintesencję wykonywanej działalności. Są to zatem wyłącznie dziennikarze jako osoby fizyczne, działające w imieniu określonego dziennika, ale i sam dziennik, w tym jego redaktor naczelny⁸¹. Uprawniony do wykonania tego prawa jest obowiązany przy tym – odmiennie niż w przypadku powszechnego prawa do informacji - wykazać w sposób nie budzący wątpliwości, że wniosek o udostępnienie informacji pochodzi od prasy w rozumieniu prawa prasowego. W tej mierze nie jest jednakże wystarczające powołanie się na fakt bycia dziennikarzem nawet konkretnego tytułu prasowego, jak i na upoważnienie redaktora naczelnego⁸². Również fakt zajmowania się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostawanie z redakcją w stosunku pracy albo zajmowanie się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji czy złożenie wniosku na papierze w firmowym z logo i nagłówkiem dziennika nie może zostać uznane za jego złożenie przez uprawniony podmiot⁸³. Niemniej jednak dziennikarze nie mają –

⁸⁰ Zob. art. 1 prawa prasowego.

⁸¹ Zob. art. 25 ust. 1 i art. 11 ust. 1 prawa prasowego. Por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2016 r., I OSK 1238/15, LEX nr 2035949, czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1032/14, LEX nr 1724010.

⁸² Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 302/15, LEX nr 2032799.

⁸³ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 1136/15, LEX nr 2035930. W wyroku tym Sąd uznał, że „nie można bowiem wykluczyć chociażby sytuacji użycia firmowego papieru przez innych pracowników redakcji, a nie tylko przez jego dziennikarzy, jak również podszywania się danej osoby pod dziennikarza redakcji przy wykorzystaniu dostępnego jej logotypu. Za potwierdzenie złożenia wniosku przez dziennikarza danego dziennika nie może zostać

odmiennie niż w przypadku powszechnego prawa do informacji – obowiązku wykazania szczególnego interesu publicznego w ujawnieniu informacji prasowej przetworzonej. W tym zakresie prawo prasowe nie zawiera takiego wymogu⁸⁴.

Katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia prasie informacji w oparciu o prawo prasowe - ukształtowany w wyniku wejścia w życie u.d.i.p., z dniem 1 stycznia 2002r. - nie obejmuje już organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej także organizacji spółdzielczych i osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek. Ta zmiana w tym zakresie jest podyktowana objęciem dziennikarzy zakresem podmiotowym u.d.i.p. Podkreśla to judykatura⁸⁵, która przyjmuje, że katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia prasie informacji na gruncie prawa prasowego obejmuje podmioty niewymienione w u.d.i.p. Są to zatem przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku⁸⁶, a więc Polski Związek Łowiecki oraz jego zarządy okręgowe⁸⁷ czy Rada Nadzorcza Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej⁸⁸.

Przedmiotem udostępnienia dziennikarzom, w oparciu o prawo prasowe, jest z kolei informacja prasowa, rozumiana jako informacja o działalności podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia, a nie należących do sektora finansów publicznych i nie osiągających zysku⁸⁹. Treścią tej informacji są zatem związane z tymi podmiotami określone fakty, dane czy stan zjawisk. *A contrario* rozumując informacje, które mieszczą się w pojęciu informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., nie podlegają udostępnieniu w trybie prawa prasowego. Obowiązek udzielenia informacji prasowej, podobnie jak informacji publicznej, dotyczy jednakże tylko informacji, którą znajduje się w posiadaniu (dyspozycji) podmiotu zobowiązanego⁹⁰.

Tak ukształtowane prawo prasy do informacji prasowej nie ma – analogicznie jak powszechne prawo do informacji publicznej – charakteru absolutnego. Podlega ono bowiem

również uznane wniesienie do sądu administracyjnego skargi przez redaktora naczelnego tego dziennika, gdyż takie działanie ma charakter co najwyżej następczy i nie wywołuje skutku *ex tunc*”.

⁸⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/OI 1067/12, LEX nr 1241075.

⁸⁵ Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 czerwca 2021 r., II SAB/Rz 29/21, LEX nr 3186365. Por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2016 r., I OSK 1238/15, LEX nr 2035949.

⁸⁶ Zob. art. 4 ust. 1 prawa prasowego.

⁸⁷ Tak wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 grudnia 2013r., II SA/Rz 812/13, LEX nr 1407237, oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 października 2011 r., II SA/Lu 698/11, LEX nr 1096118.

⁸⁸ Tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2007r., II SA/Wa 749/07, LEX nr 445347.

⁸⁹ Tak wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036, czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 października 2011 r., II SA/Lu 698/11, LEX nr 1096118.

⁹⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/OI 1341/12, LEX nr 1234396.

wyłączeniu z uwagi na objęcie informacji prasowej tajemnicą lub prawem do prywatności. W zakresie tych przesłanek konstrukcja tego wyłączenia jest zbieżna z ograniczeniem dostępu do informacji publicznej, jeśli pominiemy dalsze wyłączenia stosowania tych przesłanek przewidziane w u.d.i.p.

Udzielenie informacji prasowej ma charakter czynności materialno-technicznej. Ustawodawca nie precyzuje jednakże formy, w jakiej miałyby nastąpić udzielenie tej informacji - ustnie, na piśmie czy w jakikolwiek inny sposób. Nie oznacza to jednakże – jak podnosi judykatura⁹¹ - iż prawo domagania się informacji przez dziennikarza obejmuje prawo do określenia formy w jakiej informacja ma być udzielona (choć w niektórych przypadkach, np. domagania się wglądu do dokumentacji urzędowej - udostępnienie tej dokumentacji byłoby jedyną formą udzielenia informacji). Wobec tego forma ta może wynikać z przedmiotu i charakteru poszukiwanych informacji, ale nie może być - gdyż nie wynika to jasno z jej istoty - narzucana jako jedyna. Aby jednak ocenić, czy udzielenie informacji w określony sposób, przykładowo poprzez ustne wyjaśnienia osoby zobowiązanej do jej udzielenia w toku zorganizowanego spotkania, było jedyną możliwą formą w jakiej mogło nastąpić udzielenie żądanych informacji - konieczne jest bliższe określenie przedmiotu informacji⁹². Z kolei odmowa udzielenia informacji następuje w formie pisemnej, w terminie trzech dni, sama odmowa zaś winna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy⁹³. Odmowa ta - z uwagi na jej konieczność (pomimo ustawowego braku wskazania podpisu podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji prasowej) minimalne elementy, przyjmowane dla indywidualnych aktów administracyjnych - stanowi w istocie decyzję administracyjną. Judykatura⁹⁴ od dawna bowiem przyjmuje, że o charakterze aktu nie decyduje jej forma, a treść przesądzającą o tym, że mamy do czynienia z aktem indywidualnie konkretnym, tj. konkretnego podmiotu i konkretnego żądania, mającego oparcie w normie administracyjnoprawnej. Wobec tego „w sytuacji, w której z przepisów prawa materialnego nie wynika w sposób jasny jakiej formy rozstrzygnięcia wymaga dana sprawa, konieczne jest stwierdzenie, że w sprawie wymagana jest konkretyzacja prawa w odniesieniu do indywidualnej

⁹¹ Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Łodzi z dnia 12 czerwca 1996 r., SA/Ł 887/1995, LEX nr 3024290.

⁹² Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Łodzi z dnia 12 czerwca 1996 r., SA/Ł 887/1995, LEX nr 3024290.

⁹³ Zob. art. 4 ust. 3 prawa prasowego.

⁹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lipca 2017 r., III SA/Łd 439/16, LEX nr 2334038.

osoby w konkretnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny⁹⁵. Pismo niemające formy decyzji jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji publicznej, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach podmiotów administrowanych w sprawie indywidualnej⁹⁶. Decyzja jest bowiem aktem stosowania prawa, aktem woli, czynnością prawną, która zmierza bezpośrednio do wywołania skutków prawnych⁹⁷. A zatem obowiązany podmiot do rozpoznania sprawy ma kompetencję do wydania decyzji administracyjnej w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia, chyba, że przepis prawa wyraźnie wyłącza możliwość wydania decyzji⁹⁸. Odmowa dokonania czynności materialno-technicznej, w tym przypadku odmowa udzielenia informacji prasowej, jest negatywnym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, odmową potwierdzenia uprawnienia strony, ma charakter aktu woli⁹⁹. Odmowa taka, jako władcze i jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o uprawnieniach lub ich braku, powinna więc być wyrażona w drodze decyzji administracyjnej¹⁰⁰. Za takim podejściem do formy prawnej rozstrzygnięcia o odmowie udzielenia prasie informacji prasowej przemawia fakt, iż ta forma prawna jest przewidziana przez ustawodawcę w u.d.i.p. do analogicznej odmowy udzielenia informacji publicznej¹⁰¹; jak i przyznanie dziennikarzowi prawa zaskarżenia takiej odmowy do sądu administracyjnego w terminie 30 dni oraz stosowanie w postępowaniu przed tym sądem odpowiednio przepisów o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych¹⁰². Odmowa udzielenia dziennikarzowi informacji prasowej – poza przypadkiem tajemnicy¹⁰³ lub ochrony prywatności - jest dopuszczalna – jak przyjmuje judykatura – wyłącznie wówczas, gdy podmiot zobowiązany nie posiada wnioskowanej informacji¹⁰⁴, albo wnioskodawca żąda

⁹⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Bd 545/17, LEX nr 2440358.

⁹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., VI SA/Wa 552/16, LEX nr 2137988.

⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2016 r., II OSK 172/15, LEX nr 2256232.

⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 2348/15, LEX nr 2429551.

⁹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 maja 2020 r., II SAB/Łd 109/19, LEX nr 3030313.

¹⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 2348/15, LEX nr 2429551 .

¹⁰¹ Por. art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

¹⁰² Art. 4 ust. 4 prawa prasowego.

¹⁰³ Za prawnie dopuszczalną uznano odmowę udzielenia dziennikarzowi informacji dotyczących wyników ekonomicznych spółdzielczej jednostki organizacyjnej z powołaniem się na art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24), jeżeli zdaniem tej jednostki ujawnienie żądanych wiadomości może narazić na szkodę jej uzasadniony interes w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 271) - wyrok NSA w Gdańsku (do 2003.12.31) z dnia 24 stycznia 1991 r., SA/Gd 933/90, LEX nr 1688107.

¹⁰⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 maja 2020 r., II SAB/Łd 109/19, LEX nr 3030313.

informacji przetworzonej¹⁰⁵. Podnieść jednakże należy, że w pierwszym przypadku – analogicznie jak w przypadku żądania informacji nie mającej charakteru publicznego - organ zobowiązany nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, iż żądane informacje nie mieszczą się w pojęciu objętym ustawą¹⁰⁶. W drugim natomiast przypadku odmowa udzielenia takiej informacji może nastąpić tylko na zasadach ogólnych, tj. w przypadku gdy na podstawie odrębnych przepisów informacja jest objęta tajemnicą lub narusza prawo do prywatności¹⁰⁷.

Tak ukształtowane prawo prasy do informacji prasowej nie będzie stanowić – jak można sądzić – realnego źródła zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa – bezpieczeństwa informacyjnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji prasowej nie daje – odmiennie niż w przypadku prawa do informacji publicznej - podstaw do przypuszczenia, iż będą nimi objęte takie informacje o działaniach państwa strategicznych dla ochrony państwa i jego granic. Jest to oczywiste, skoro informacje prasowe nie pochodzą od organów państwa i nie dotyczą ich działalności publicznej w obszarze bezpieczeństwa państwa. Choć niewątpliwie mogą to być informacje prasowe ważne społecznie, ale dotyczące innych obszarów życia społecznego niż bezpieczeństwo państwa. Wobec tego można przyjąć, że ten aspekt prawa prasy do informacji nie odgrywa znaczenia dla tytułowego zagadnienia zagrożeń dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Informacja prasowa może być natomiast zarzewiem do konfliktów społecznych, powodem do demonstracji, a to już może stać się prostą drogą do groźby zakłócenia porządku wewnętrznego w państwie – bezpieczeństwa wewnętrznego.

Prawo prasy do informacji, a zwłaszcza informacji publicznej, pozyskiwanej *ad hoc*, na miejscu wydarzeń, z kolei wiąże się ściśle z konstytucyjną swobodą poruszania się po terytorium kraju oraz wolnością pozyskiwania informacji¹⁰⁸. Swoboda ta – adresowana do każdego człowieka i rozumiana jako wolność wyboru miejsca zamieszkania i samego posiadania mieszkania na terenie kraju – w odniesieniu do dziennikarzy oznacza możliwość nieskrępowanego przemieszczania się po całym obszarze kraju w celu pozyskiwania informacji, w tym o kluczowych dla bezpieczeństwa państwa działaniach państwa. Wprost to wyraził

¹⁰⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/OI 1067/12, LEX nr 1241075, czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., I OSK 2166/13, LEX nr 1487779.

¹⁰⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/OI 1067/12, LEX nr 1241075, czy wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036.

¹⁰⁸ Zob. art. 52 ust. 1 i 2 i art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, powoływanej jako Konstytucja.

ustawodawca zwykły, wprowadzając w prawie prasowym zakaz utrudniania prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumienia krytyki¹⁰⁹, jak również penalizując naruszenie tego zakazu¹¹⁰. Przemieszczanie się, potocznie rozumiane jako przeniesienie na inne miejsce, umieszczenie gdzie indziej¹¹¹, pozwala dziennikarzom pozyskać informacje z innych źródeł niż posiadane przez podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej czy informacji prasowej, oraz ich utrwalone za pomocą środków technicznych, umożliwiając zapis foniczny i wizualny, a także w postaci pisemnej. Są to dość zróżnicowane, co do charakteru, źródła – a precyzyjniej - sposoby pozyskania informacji. A zatem dziennikarze – korzystając ze swobody pozyskiwania informacji - posiadają umocowane prawem uprawnienie do udziału w wydarzeniach jako ich bierny obserwator i komentator, do przeprowadzenia rozmów i wywiadów z uczestnikami wydarzeń budzących zainteresowanie (lub kontrowersje) społeczne czy do przeprowadzenia rozmowy bezpośredniej z informatorem poza siedzibą redakcji; bezpośredniego kontaktowania się z popularnymi osobistościami, decydentami czy instytucjami życia społeczno-politycznego, gospodarczego i kulturalnego. Immanentną specyficzną cechą zawodu dziennikarza jest bowiem szybkie docieranie do miejsc, faktów, zbieranie informacji o różnych i ciekawych wydarzeniach, zjawiskach zachodzących we współczesnym świecie, przekazanie relacji osób, które przeżyły ciekawe sytuacje lub mają coś interesującego do powiedzenia a wreszcie wyrażanie opinii i poglądów interesujących opinię publiczną. Z tego względu współczesny dziennikarz¹¹² w większości przypadków pracuje poza siedzibą redakcji, na miejscu zdarzeń (na ulicy, w różnych instytucjach np. w kuluarach Sejmu). Jego praca często wiąże się z wyjazdami poza miejsce zamieszkania, gdzie dzieje się coś ważnego lub interesującego, a niekiedy nawet z czasowym zamieszkaniem w innym kraju, np. w przypadku korespondenta zagranicznego. Czasem, aby urozmaicić swoje relacje, dziennikarze pojawiają się, zwłaszcza na żywo, w różnych miejscach np. na pokładzie samolotu, dachu wieżowca czy szybu w kopalni. Prawo prasy do pozyskiwania informacji na miejscu zdarzeń rozszerza zatem wcześniejsze źródła informacji publicznej czy informacji prasowej, a informacje te służą nie tyle zaspokojeniu ciekawości opinii publicznej, co przede wszystkim,

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 4 prawa prasowego „nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki”.

¹¹⁰ Zob. art. 44 prawa prasowego.

¹¹¹ Tak M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, tom II, Warszawa 1979, s. 986.

¹¹² Szerzej na temat wykonywania zawodu dziennikarza zob. J. Sobczak, K. Kakareko, Zawód dziennikarza w obliczu zmian, Zeszyty Naukowe KUL 60 (2017) nr 1 (237), s. 107-134.

relacjonowaniu tego co się dzieje w naszym otoczeniu (na świecie, w kraju, w lokalnej miejscowości).

Uzyskane w ten sposób (tj. *ad hoc*) informacje mogą – lecz pośrednio - dotyczyć istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa obszarów działania państwa lub strategicznych dla prawidłowego funkcjonowania państwa przedsiębiorstw. Istnieje więc potencjalne ryzyko ujawnienia – przy okazji rejestrowania za pomocą obrazu i dźwięku jakiś zdarzeń na miejscu ich przebiegu (na danym obszarze, w danym obiekcie) niejako w tle relacji – informacji ważnej dla państwa (przykładowo określonej infrastruktury). Informacje te są wprowadzicie zabezpieczone tajemnicą dziennikarską¹¹³, obowiązkiem uzyskania zgodny na publikację informacji¹¹⁴ i autoryzacją wypowiedzi prasowej¹¹⁵. Podnieść jednakże trzeba, że te instrumenty prawne – z uwagi na ich naturę – nie gwarantują bezpieczeństwa informacji w takim ujęciu jak to reguluje u.d.i.p., gdyż służą one ochronie źródła informacji (informatatorów), nie zaś treści samej informacji, z wyjątkiem informacji objętych wyartykułowaną przez informatora tajemnicą zawodową. W sytuacji gdy źródło informacji jest znane, bo informacja została udostępniona przez organ państwa lub innym podmiot w trybie u.d.i.p., normodawca wprowadził ograniczenia w udostępnieniu informacji, natomiast w przypadku informacji uzyskanej na miejscu wydarzeń w trakcie rejestracji za pomocą środków technicznych mechanizmów ograniczających nie przewidział. Trudno byłoby pewnie takie ograniczenia na etapie uzyskiwania informacji *ad hoc* wprowadzić, zważywszy na konstytucyjną wolność prasy¹¹⁶, konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej¹¹⁷ oraz specyfikę tego sposobu pozyskiwania informacji (tj. utrwalonej za pomocą zapisów fonicznych i wizualnych), niemniej jednak informacje takie można byłoby objąć ochroną na etapie jej opublikowania (udostępniania opinii publicznej) i jej rozpowszechniania w inny sposób. W tym zakresie można byłoby postulować wprowadzenie zakazu publikowania informacji z uwagi na prawnie chronioną tajemnicę, w tym z powołaniem na bezpieczeństwo państwa, pojmowane szeroko.

Prawo prasy do informowania opinii publicznej o posiadanych informacjach publicznych, również pozyskanych *ad hoc* czy w formie wywiadu – integralnie związane z prawem prasy do

¹¹³ Zob. art. 15 i art. 16 prawa prasowego. Szerzej na temat tajemnicy dziennikarskiej zob. E. Kruk, Dziennikarz jako zawód zaufania publicznego, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin - Polonia*, VOL. LXIV, 2 SECTIO G 2017, s. 139 i n.

¹¹⁴ Zob. art. 14 prawa prasowego.

¹¹⁵ Zob. art. 14a prawa prasowego.

¹¹⁶ Zob. art. 14 Konstytucji.

¹¹⁷ Zob. art. 54 ust. 2 Konstytucji.

pozyskiwania informacji, zarówno od podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej lub prasowej, jak i podmiotów prywatnych uprawnionych do dobrowolnego przekazywania takich informacji – stanowi sedno zawodu dziennikarza i misji prasy jako uczestników procesu komunikacji społecznej oraz krytyki życia publicznego i społecznego. Prawo to urzeczywistniane jest w różnorodnych współcześnie funkcjonujących środkach masowego przekazu w różnej postaci: artykułów, reportaży, wywiadów, komentarzy, felietonów. Prawo to – wyrażające przedstawianie danych o zjawiskach, wydarzeniach, ich upublicznienie - obejmuje dwa różne, aczkolwiek zbliżone zakresowo, aspekty: prawo publikowania i prawo rozpowszechniania informacji¹¹⁸. Przyjmując założenie o racjonalności ustawodawcy uznać należy, iż używane na gruncie prawa prasowego pojęcia „publikowanie” oraz – także na gruncie ustawy zasadniczej - „rozpowszechnianie”, doprecyzowane w prawie prasowym sformułowaniem „w inny sposób”, odnoszącym się do wcześniej zastosowanego zwrotu „publikowanie”, nie są tożsame znaczeniowo. Pojęcia te, niemające definicji legalnej, w ujęciu potocznym rozumiane są odpowiednio jako „ogłaszać drukiem, wydawać, drukować; dawnej podawać też do ogólnej wiadomości, obwieszczać”¹¹⁹ oraz jako „czynić powszechnym, ogólnie znanym, wiadomym; puszczać w kurs, rozszerzać, rozgłaszać”¹²⁰. Wobec tego na gruncie prawa prasowego pojęcie „publikowanie” ma znaczenie tradycyjne i oznacza podawanie informacji do publicznej wiadomości w formie drukowanej, na piśmie; podczas gdy pojęcie „rozpowszechnianie” oznacza wszystkie inne niż drukowane, papierowe, sposoby podawania informacji opinii publicznej. Na taki kontekst użycia tych pojęć wskazuje sam prawodawca zwykły, ograniczając zakres pojęcia „rozpowszechnianie” do innych niż drukowane sposoby upubliczniania informacji, w tym publikowanie w formie obrazu i dźwięku. W konsekwencji przyjąć też trzeba, że używane w ustawie zasadniczej pojęcie „rozpowszechnianie” w odniesieniu do wolności rozpowszechniania informacji jest pojemniejsze niż na gruncie prawa prasowego „rozpowszechnianie”, bo obejmuje wszystkie możliwe sposoby upubliczniania informacji, także uwzględniające nowoczesne technologie przekazu informacji - obrazu i dźwięku. W tym aspekcie tak też należy rozumieć prawo prasy, w tym dziennikarzy, do informowania opinii publicznej o istotnych dla państwa i społeczeństwa zdarzeniach, wydarzeniach i zjawiskach. Podnieść jednocześnie należy, że pojęcia

¹¹⁸ Por. art. 10 ust. 1 i art. 14 ust. 1 prawa prasowego.

¹¹⁹ M. Szymczak (red.), op. cit., tom II, s. 1074.

¹²⁰ M. Szymczak (red.), op. cit., tom III, s. 109.

rozpowszechnianie informacji (także na gruncie prawa prasowego) nie można – jak twierdzi B. Banaszak¹²¹ - rozumieć „ściśle tylko jako danych dotyczących faktów, stanów, sytuacji itp., ale należy je raczej rozumieć jako pochodzący od kogoś przekaz obejmujący także i jego poglądy”. Rozpowszechnianie informacji – analogicznie jak jej pozyskiwanie – „dotyczą nie tylko informacji o faktach, lecz także o cudzych poglądach. (...) wolność rozpowszechniania informacji to zarówno udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu”¹²². B. Banaszak¹²³ argumentuje, że „możliwość zapoznania się z pochodzącymi od innych informacjami ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania własnych poglądów. Nie wystarczy tu tylko sam dostęp do już istniejących informacji. Aby był on maksymalnie pełny inni powinni mieć realną możliwość ich podawania do publicznej wiadomości”. Pojęcie pogląd, również nie zdefiniowany przez prawodawcę, zgodnie z poglądami nauki prawa i judykatury¹²⁴, jest szeroki i obejmuje wszelkiego rodzaju wypowiedzi - zarówno dokonane w sposób werbalny, jak i w inny sposób wyrazu (ekspresji) – wyrażające informacje, opinie, idee niezależne od ich treści, oceny, co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, jak również przypuszczenia i prognozy. Wolność do wyrażania opinii czy prezentowania i rozpowszechniania informacji dotyczy przy tym „nie tylko wiadomości pozytywnych lub neutralnych, ale również takich, które mogą wywołać oburzenie. Wolność słowa umożliwia bowiem prezentowanie opinii i sądów krytycznych czy też wyrażenia ujemnej oceny postępowania. Niewątpliwie krytyka działań organów władzy, instytucji lub osób prywatnych jest pożądana i mieści się w zakresie swobody wypowiedzi, choć oczywiście w każdym przypadku należy określić granice tej krytyki”¹²⁵. Krytyka prasowa (krytyka społeczna) – niezbywalne prawo dziennikarza do krytyki¹²⁶ - ma w języku polskim bardzo silny i emocjonalnie negatywny ładunek i wyraża zawsze dezaprobatę wobec jakichś zjawisk lub zdarzeń. Na gruncie

¹²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 279.

¹²² Tak wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007/2, poz. 11.

¹²³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 279.

¹²⁴ Tak wyrok TK z dnia 5 maja 2004r., P 2/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 39; wyrok ETPCz z dnia 9 stycznia 2007r., nr 51744/99, w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, [https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/\\$N/9900000000000001_I_ETPC_051744_2099_Wy_2007-01-09_001](https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/$N/9900000000000001_I_ETPC_051744_2099_Wy_2007-01-09_001), dostęp z dnia 28 lipca 2022 r.; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 277; oraz P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2016, dostęp Lex z dnia 18 stycznia 2021r., komentarz do art. 54.

¹²⁵ Wyrok SA w Warszawie 23 stycznia 2013 r., I ACa 1023/2012, LexisNexis nr 5800290.

¹²⁶ Zob. art. 1, art. 5, art. 6 ust. 4, art. 41 i art. 44 prawo prasowe.

prawa prasowego ma ona jednakże ścisłe znaczenie i oznacza analizę i ocenę. Judykatura podkreśla, że „może ona przybierać formy pochwały, aprobaty ale także dezaprobaty. Krytyka prasowa jest publicznie prezentowaną oceną, opartą na konfrontacji jakiegoś stanu rzeczywistego z przyjętymi założeniami. Zadaniem krytyki jest wzbogacenie wiedzy i świadomości, a nie wymierzanie sprawiedliwości - aczkolwiek opinie krytyczne mają charakter wartościujący a nawet osądzający”¹²⁷. Przeanalizowane i opracowane przez dziennikarza dane (informacje) poprzez ich opublikowanie wpływają realnie na kształtowanie opinii publicznej co do zachodzących wydarzeń, a dokonana przez niego krytyka prasowa stanowi wyraz poszukiwania odpowiedzi na aktualne społecznie nurtujące i ważne pytania.

Jakkolwiek normodawca przywiązuje wielką wagę do krytyki społecznej i kontroli społecznej¹²⁸ jako najważniejszej funkcji prasy - plasując ją obecnie na pierwszą i jedyną¹²⁹, a nie jak pierwotnie przyjmowano czwartą władzę (po ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej) - i z tego względu wprowadza gwarancje ochronne krytyki, jak zakaz utrudniania prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumienia krytyki¹³⁰; prawo każdego do udzielania prasie informacji¹³¹ czy zakaz narażania każdego, działającego w granicach prawem dozwolonych, na uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia informacji prasie, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych¹³², a nawet penalizuje czyny skierowane przeciwko krytyce¹³³. To jednak ta dozwolona prawnie krytyka społeczna może okazać się w pewnych sytuacjach szkodliwa. Dziennikarz już dawno – co zauważono w literaturze¹³⁴ – przestał być bowiem „inżynierem dusz”, przestał pełnić rolę „przewodnika objaśniającego skomplikowane meandry współczesnego świata”, tłumacza rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej, a zaczął pełnić rolę kreatora rzeczywistości, zaś opinia publiczna stała się obiektem skomplikowanych działań manipulacyjnych. Wobec tego szczególnie niebezpieczna dla bezpieczeństwa państwa może stać się tendencyjna i przerysowana krytyka społeczna poczyną państwa w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa, krytyka nakierowana na podsycanie negatywnych nastrojów i wzbudzanie niepokojów społecznych, co z kolei może

¹²⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 26 czerwca 2003r., IV KK 84/02, LEX nr 1634634.

¹²⁸ Zob. art. 1 prawa prasowego.

¹²⁹ Tak J. Sobczak, K. Kakareko, op. cit., s. 115/116.

¹³⁰ Zob. art. 6 ust. 4 prawa prasowego.

¹³¹ Zob. art. 5 ust. 1 prawa prasowego.

¹³² Zob. art. 5 ust. 2 prawa prasowego.

¹³³ Zob. art. 41 i art. 44 prawa prasowego.

¹³⁴ J. Sobczak, K. Kakareko, op. cit., s. 107 – 109.

skutkować demonstracjami i protestami znacznej części społeczeństwa, tworzeniem podziałów społecznych i generowaniem na tym tle konfliktów społecznych i w efekcie osłabienie sytuacji wewnętrznej państwa. Nie są częstokroć wystarczającą barierą dla tego rodzaju krytyki – jak pokazuje obserwacja życia publicznego – dotychczasowe instrumenty prawne obligujące dziennikarzy do działania zgodnie etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach prawa¹³⁵, staranność i rzetelność w działalności dziennikarskiej¹³⁶, a nawet odpowiedzialność cywila z tytułu szkody spowodowanej publikacją prasową¹³⁷ czy odpowiedzialność karna z tytułu naruszenia obowiązków dziennikarskich w związku z publikacją¹³⁸. Są to nadal zbyt słabe i nieskuteczne instrumenty ochrony informacji istotnych z punktu bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w tych obszarach, które pośrednio jedynie pozostają w związku z bezpieczeństwem państwa. Nie chronią one przede wszystkim informacji przed jej opublikowaniem, a niekiedy mają one charakter następczy.

KONSEKWENCJE SZEROKO UKSZTAŁTOWANEGO PRAWA DO INFORMACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Diagnoza obecnej regulacji prawnej u.d.i.p., a ściślej konstrukcji prawnej dostępu do informacji publicznej - dokonana w kontekście zagrożenia bezpieczeństwa państwa w normalnych warunkach jego funkcjonowania, w tym zewnętrznego – nie nastroja optymistycznie, zwłaszcza w dobie tak silnych napięć i kolizji interesów w otoczeniu zewnętrznym państwa, czego przykładem jest wojna militarna na Ukrainie. Pomimo bowiem powszechnego pozytywnego odbioru tej regulacji, przy jej pewnych dostrzeganych mankamentach, rodzi ona - co trzeba wyraźnie podkreślić - duże możliwości wykorzystywania powszechnego prawa do informacji publicznej w celu atakowania państwa w różnych jego obszarach działania i to jednocześnie, a tym samym destabilizowania jego sytuacji. Sprzyja temu zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji publicznej, stwarzający możliwość uzyskania nieograniczonej liczbie uprawnionym niemalże każdej informacji będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego; tryb udostępniania informacji publicznej, umożliwiający szybkie, niemalże natychmiastowe, i bezkolizyjne uzyskanie tej informacji; a także

¹³⁵ Zob. art. 10 ust. 1 prawa prasowego.

¹³⁶ Zob. art. 12 ust. 1 pkt 1 prawa prasowego.

¹³⁷ Zob. art. 38 ust. 1 prawa prasowego.

¹³⁸ Zob. art. 49 w zw. z art. 14 i art. 15 ust. 2 prawa prasowego.

administracyjny i sadowoadministracyjny tryb kontroli działań podmiotu zobowiązanego, w tym szerokie środki ochrony prawnej uprawnionego podmiotu, gwarantujące mu skuteczne wykonanie tego prawa, w pewnych sytuacjach nawet wbrew zakładanemu przez ustawodawcę celowi prawa do informacji publicznej. W tym kontekście szczególnie niebezpieczny potencjalnie może się okazać dostęp prasy do informacji publicznej, a to z uwagi na cel jej pozyskania – rozpowszechnianie informacji, krytykę społeczną działań państwa w obszarze bezpieczeństwa państwa i niebezpieczne kreowanie rzeczywistości, a tym samym wpływanie na opinię publiczną i ewentualnie generowanie konfliktów wewnętrznych w państwie.

Regulacja u.d.i.p. – w obecnych warunkach funkcjonowania państwa - obnaża szereg mankamentów, które być może nie były zauważone przez legislaturę, uchwalającą u.d.i.p. w zupełnie innych okolicznościach prawnych, gospodarczych, politycznych i społecznych, i uwzględniającą zupełnie inne realia funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Dokonane jednakże od tamtego czasu zmiany funkcjonowania samego państwa, ale i jego otoczenia, zwłaszcza zewnętrznego, wydobły tkwiące w samej niezwykle szerokiej konstrukcji prawa każdego, w tym i dziennikarzy, do informacji publicznej, zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. W obszarze bezpieczeństwa informacji publicznej jako kluczowego współcześnie elementu systemu bezpieczeństwa państwa można zidentyfikować – i to już w normalnych warunkach funkcjonowania państwa - szerokie spektrum zagrożeń, będących właśnie konsekwencją niedostatków regulacji dostępu do informacji publicznej, przyjętej dla zupełnie innych warunków funkcjonowania państwa. Zagrożenia te, szczególnie groźne dla bytu państwa właśnie z uwagi na wagę niektórych (strategicznych) informacji publicznych i skutki ich nieuprawnionego wykorzystania, obejmują szerokie spektrum niemalże dotyczące każdego elementu konstrukcyjnego prawa do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej - z uwagi na przyjętą przez rodzimego prawodawcę konstrukcję prawną tej instytucji prawnej - może stanowić łatwe i proste w zastosowaniu (użyciu), pozamilitarne, narzędzie normatywne paraliżowania funkcjonowania państwa, destabilizowania działań poszczególnych jego organów w kluczowych dla zapewnienia normalnych działań państwa obszarach, takich jak bezpieczeństwo energetyczne, przemysł zbrojeniowy czy łączność. Rozwiązania te – z uwagi na mankamenty regulacji prawnej - mogą być, i w praktyce często są, wykorzystywane niezgodnie z celem do realizacji którego zostały powołane – w tym również mogą powodować wcale nieiluzoryczne, ale całkiem realne zagrożenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Są to

więc – co oczywiste - sytuacje bardzo niebezpieczne szczególnie w warunkach ataków zewnętrznych na państwo lub realnej groźby potencjalnego ich zaistnienia.

Przyjęte w u.d.i.p., a także incydentalne i rozproszone w różnych ustawach szczególnych generalne (ogólne) kryteria ograniczenia prawa do informacji publicznej, jak i szczególne rozwiązania prawne, wyłączające w całości zastosowanie u.d.i.p. (jak przykładowo do informacji o infrastrukturze granicznej) - nie niwelują tych zagrożeń. Nadal bowiem istnieje bardzo duży obszar uzyskania niemalże każdej informacji publicznej, a strategicznej dla bezpieczeństwa państwa, jak w przypadku strategicznych przedsięwzięć, zaś rozproszenie tych szczególnych wyłączeń prawa do informacji publicznej utrudnia identyfikowanie zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej. Remedium na potencjalne zagrożenia nie stanowią starania doktryny i judykatury w zakresie wypełniania luk w zakresie nadzbyt dowolnego korzystania z prawa do informacji publicznej przez każdego niezidentyfikowanego (w nielegalnym celu), jak konstrukcja nadużycia prawa do informacji publicznej.

Wobec stwierdzonego stanu regulacji prawnej dostępu do informacji publicznej uprawnione wydaje się zarekomendowanie wprowadzenia dodatkowych mechanizmów ochronnych informacji dotyczącej zwłaszcza obszarów strategicznych dla bezpieczeństwa państwa, w tym dodatkowego wyłączenia prawa do informacji wytwarzanej lub posiadanej przez strategiczne dla państwa przedsiębiorstwa, jak i rozważenie wprowadzenia – już na etapie rozpoznawania wniosku - jednolitego systemu kontroli udostępniania takich informacji.

BIBLIOGRAFIA REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO LITERATURE

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009

Brzozowska-Pasieka M., Olszyński M., Pasieka J., Prawo prasowe. Komentarz praktyczny, LexisNexis 2013, Lex z dnia 15 stycznia 2022 r.

Chabel C., Udzielenie informacji publicznej na wniosek prasy, LEX/el. 2015, dostęp z dnia 15 stycznia 2022 r.

Cisowska-Sakrajda E., Wyporska-Frankiewicz J., Elektroniczny wniosek o informację publiczną, a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu [w:] Innowacje 2016. ICT w służbie społeczeństwu, pod red. P. A. Nowaka, Łódź 2016

Cisowska-Sakrajda E., Prawne aspekty bezpieczeństwa infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej państwa, Problemy Mechatroniki, w druku.

- Czuryn M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne, Olsztyn 2016
- Jarzęcka-Siwik E., Wyporska-Frankiewicz J. [w:] Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, pod red. J. Wyporskiej-Frankiewicz, Warszawa 2019
- Jaśkowska M., Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016
- Kitler W., Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe, Toruń 2018
- Kruk E., Dziennikarz jako zawód zaufania publicznego, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia, VOL. LXIV, 2 SECTIO G 2017
- Lewandowski R., Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, Toruń 2015, http://www.badania-gospodarcze.pl/images/Working_Papers/2015_No_72.pdf, z 28 grudnia 2021 r.
- Olszewski L., Strategiczne sektory w rozwoju współczesnej gospodarki narodowej, s. 545 i n. http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40032/PDF/33_Leon_Olszewski.pdf z 28 grudnia 2021 r.
- Piskorz-Ryń A. [w:] Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego, E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, pod red. J. Wyporskiej-Frankiewicz, Warszawa 2019
- Sarnecki P., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, Warszawa 2016, dostęp Lex z dnia 18 stycznia 2021r.
- Sitniewski P.M., Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi, LEX 2014, dostęp z dnia 15 stycznia 2022 r.
- Sobczak J., Kakareko K., Zawód dziennikarza w obliczu zmian, Zeszyty Naukowe KUL 60 (2017) nr 1 (237)
- Szustakiewicz P., Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] T. Gardocka (red.), Obywatelskie prawo do informacji, Warszaw 2008
- Szustakiewicz P., Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015-2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej, Przegląd Prawa Publicznego z 2019 r., z. 7-8
- Szustakiewicz P., Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, „Samorząd Terytorialny” z 2015 r., nr 4, s. 62
- Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, tom II, Warszawa 1979
- Wyporska-Frankiewicz J., Cisowska-Sakrajda E., Dostęp do informacji publicznej a bezpieczeństwo państwa, Wiedza Obronna 2022, vol. 278 nr 1

ŹRÓDŁA SOURCES

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok NSA w Gdańsku (do 2003.12.31) z dnia 24 stycznia 1991 r., SA/Gd 933/90, LEX nr 1688107
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Łodzi z dnia 12 czerwca 1996 r., SA/Łd 887/1995, LEX nr 3024290

Wyrok SN z dnia 5 września 2001 r., I CKN 1159/00, LEX nr 49482

Postanowienie SN z dnia 26 czerwca 2003r., IV KK 84/02, LEX nr 1634634

Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, Lex nr 79357

Wyrok TK z dnia 5 maja 2004r., P 2/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 39

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, poz. 53

Wyrok ETPCz z dnia 9 stycznia 2007r., nr 51744/99, w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, [https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/\\$N/99000000000001_I_ETPC_051744_2099_Wy_2007-01-09_001](https://etpcz.ms.gov.pl/etpccontent/$N/99000000000001_I_ETPC_051744_2099_Wy_2007-01-09_001)

Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007/2, poz. 11

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2007r., II SA/Wa 749/07, LEX nr 445347

Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10

Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 października 2011 r., II SA/Lu 698/11, LEX nr 1096118

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 maja 2012 r., II SA/Lu 246/12, LEX nr 1213036

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/OI 1067/12, LEX nr 1241075

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/OI 1341/12, LEX nr 1234396

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 2157/12

Wyrok SA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., I ACa 1023/2012, LexisNexis nr 5800290.

Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1435. OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122

Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 grudnia 2013r., II SA/Rz 812/13, LEX nr 1407237

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., I OSK 2112/13

Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., I OSK 2166/13, LEX nr 1487779

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1032/14, LEX nr 1724010

Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 302/15, LEX nr 2032799

Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2016 r., I OSK 1238/15, LEX nr 2035949

Wyrok z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2186/14

Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 1136/15, LEX nr 2035930

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., I OSK 2321/14

Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2016 r., I OSK 2259/14, Lex nr 2080555

Wyrok NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1172/16

Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 2649/15

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., VI SA/Wa 552/16, LEX nr 2137988

Wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r., I OSK 1800/16, Lex 2177189

Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2016 r., II OSK 172/15, LEX nr 2256232

Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2017 r., I OSK 307/16

Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 2348/15, LEX nr 2429551
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lipca 2017 r., III SA/Łd 439/16, LEX nr 2334038
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3119/15
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Bd 545/17, LEX nr 2440358
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2018 r., II SA/Wa 1282/17, Lex nr 2497868
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2020 r., II SAB/Rz 130/19, Lex nr 3030612
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2020 r., IV SAB/Wr 43/20, LEX nr 3078472
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 maja 2020 r., II SAB/Rz 16/20, Lex nr 3030587
Wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 1632/19, Lex nr 3008369
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 maja 2020 r., II SAB/Łd 109/19, LEX nr 3030313
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 257/20, Lex nr 3117329
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 czerwca 2021 r., II SAB/Rz 29/21, LEX nr 3186365
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 września 2021 r., II SA/Łd 594/21

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1486
Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2176
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.
Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz. U. z 2021 r. poz. 1641



Copyright (c) 2023 Ewa CISOWSKA-SAKRAJDA.



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