

Rozdział I. Prawo do informacji jako prawo człowieka

§ 1. Źródła prawa do informacji

I. Informacja – zakres pojęcia

Język prawny często operuje pojęciem informacji, ale pojęcia tego nie definiuje. Ustawodawca podejmuje tymczasem próbę wytyczenia zakresów pojęć węższych, takich jak w szczególności informacja publiczna¹ i informacja niejawna². W licznych regulacjach ustawowych normuje się zarazem ochronę tajemnic zawodowych, zobowiązując podmioty, które weszły w ich posiadanie, do przestrzegania wskazanych w ustawach procedur ochronnych i przestrzegania trybu związanego z ich przechowywaniem i przekazywaniem. Objęcie ustawową ochroną niektórych informacji, a także prawne uregulowanie dostępu do nich wskazują, że informacja została przez ustawodawcę zidentyfikowana jako dobro prawne wymagające przyznania mu samodzielnej ochrony³.

¹ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

² Ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

³ Stanowisko to potwierdza także działalność prawotwórcza podjęta przez Parlament Europejski w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznych. Parlament Europejski w dyrektywie 2003/98/WE z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L Nr 345, s. 90) wskazał na ciężący na każdym z państw członkowskich UE obowiązek określenia ogólnych warunków regulujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Parlament Europejski zauważył, że informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi. Sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takiej jak społeczna, ekonomiczna, geograficzna, dotycząca pogody, turystyczna, gospodarcza, informacji patentowej i edukacyjnej. Zalecenia zawarte w dyrektywie mają służyć – jak to określono – „rozwojowi rynku informacyjnego”. Do realizacji tego celu konieczne jest zapewnienie przez każde z państw Wspólnoty uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków ponownego wykorzystywania takich informacji. Parlament Europejski dopuszcza zarazem udzielanie licencji na ponowne wykorzystanie informacji publicznych. W licencji mogą zostać ustalone zasady ponoszenia odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystywanie dokumentów, gwarancje niewprowadzania zmian oraz obowiązek podania źródła. Polska jest jedynym państwem UE, w którym nie zostały dotychczas wprowadzone regulacje prawne w zakresie ponownego wykorzystania informacji. W lipcu 2010 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało projekt założeń do nowelizacji ustawy o dostępie

W literaturze proponuje się różne interpretacje pojęcia informacji. Zauważa się, że jest to pojęcie z dziedziny cybernetyki i teorii informacji⁴, którym posługują się przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych⁵. Badaniem natury informacji zajmuje się współcześnie odrębna dyscyplina nauki wyrosła na gruncie nauk społecznych i technicznych – nauka o informacji⁶. Zauważa się, że zapoczątkowało ją bibliotekoznawstwo, a rozwija się obecnie dzięki informatyce. Dyscyplina ta zajmuje się zapewnieniem efektywnego dostępu do informacji w warunkach gwałtownego i niekontrolowanego rozrostu zasobów informacyjnych⁷. Podnosi się bowiem, że pojęcie informacji jest używane niemal we wszystkich sferach życia codziennego, wiedzy i nauki, również prawa. W każdej z tych dziedzin może być ono inaczej rozumiane i definiowane⁸.

Każda z definicji proponowanych przez różne dziedziny nauki wskazuje na inny aspekt informacji. Informacją może być zatem zarówno przedmiot materialny, jak i idea, myśl. Informację może przenosić gest, dźwięk, symbol – zarówno graficzny, jak i słowny⁹. Za sprawą digitalizacji informacją staje się obecnie dokument, usługa, umowa, pieniądz, praca, rozrywka czy sztuka¹⁰. Informacja przestaje być traktowana jako wiadomość z jej subiektywnymi konotacjami, a staje się immanentnym kodem tkwiącym w każdej rzeczy. Zauważa się, że informacja tworzy własną rzeczywistość (info-sferę)¹¹. Prowadzi to do wniosku, że pojęcie informacji ma bardzo szeroki zakres i posiada wiele desygnatów.

W podejmowanych próbach definiowania pojęcia informacji pojawiają się dwa odmienne założenia. W ujęciu tradycyjnym, charakterystycznym dla nauk społecznych i prawnych, przyjmuje się, że w terminie „informacja” jest zawar-

do informacji publicznej uwzględniający przepisy w zakresie ponownego wykorzystania informacji (zob. Projekt z 28.6.2010 r. Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/178/18369/Projekt_Zalozen_do_projektu_ustawy_o_ponownym_wykorzystaniu_informacji_publiczne.html).

⁴ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej* – orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999, s. 86.

⁵ G. Szpor zauważa, że jest ono obecne w naukach ścisłych, informatyce, filozofii i prawie (zob. G. Szpor, *Pojęcie informacji a zakres ochrony danych*, [w:] *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, pod red. P. Fajgielskiego, Lublin 2008, s. 7–8).

⁶ Dyscyplinę tę określa się także jako infologię, informację naukową albo naukę o komunikacji (zob. J. Janowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniach administracji*, Warszawa 2009, s. 74).

⁷ J. Janowski, *Technologia informacyjna*, s. 74.

⁸ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 22.

⁹ B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją. Zagadnienia podstawowe dla dziennikarzy*, Kraków 2006, s. 9.

¹⁰ J. Janowski, *Technologia informacyjna*, s. 82.

¹¹ *Ibidem*, s. 82.

ta „redukcja niepewności”¹². Informacją jest zatem tylko taki przekaz, który może zostać wykorzystany przez jego adresata przy jednoczesnym założeniu, że adresatem jest człowiek. Słownik języka polskiego zwraca uwagę na znaczenie informacji w procesie komunikowania i wyjaśnia pojęcie informacji jako „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”¹³ i przykładowo wymienia różne rodzaje informacji, takie jak informacja genetyczna i informacja naukowa¹⁴. Podobnie definiuje informację *J. Mikułowski-Pomorski*, zauważając, że stanowi ona treść ludzkiego porozumiewania się¹⁵. *B. Michalski* przyjmuje, że informacja stanowi „sumę wiadomości o sytuacjach, stanach rzeczy, wydarzeniach i osobach. Może być ona przedstawiona w formie pisemnej, fonicznej, wizualnej i każdej innej możliwej do odbioru za pomocą zmysłów”¹⁶.

W naukach technicznych natomiast informacją są także sygnały i dane nawet wówczas, gdy ich wartość jest jedynie potencjalna, bowiem wykorzystanie tych sygnałów zależy od innych, niezwiązanych z nimi czynników. Nie jest zatem konieczne, by były one zrozumiałe, autentyczne ani pożyteczne dla ludzi. Wystarczy, że – przykładowo – odczytują je maszyny. *J. Janowski* podkreśla, że „obecnie termin informacja jest używany bezkontekstowo, tzn. bez odniesienia do prawdziwościowego celu, jakim powinna ona służyć, sprowadzając ją tylko do samego faktu poinformowania lub czynnika stymulowania”¹⁷. *J. Mikułowski-Pomorski* zwraca uwagę, że „w cybernetyce informacją są wszelkie dane zewnętrzne, które mogą być wytwarzane wewnątrz samego systemu, jak np. oddziaływanie środowiska na organizm zwierzęcia, wiedza uzyskiwana w procesie uczenia się człowieka, dane w maszynach cyfrowych i sygnały transmitowane w sieciach”¹⁸. *W. Gogolek* zauważa, że „informacja to każdy niematerialny czynnik, który może być wykorzystany do bardziej sprawnego i celowego działania ludzi, organizacji i maszyn”¹⁹.

Dla definiowania terminu informacji większe znaczenie ma zatem ustalenie, czy dany komunikat może być wykorzystany przez człowieka, niż ustalenie

¹² *T. Goban-Klas*, Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu, Warszawa–Kraków 1999, s. 190.

¹³ Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. *S. Dubisza*, Warszawa 2003, t. I, s. 1212.

¹⁴ *Ibidem*, s. 1212.

¹⁵ *J. Mikułowski-Pomorski*, Informacja i komunikacja. Pojęcia, wzajemne relacje, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 5.

¹⁶ *B. Michalski*, Prawo dziennikarza do informacji, Kraków 1974, s. 9–10.

¹⁷ *J. Janowski*, Technologia informacyjna, s. 77.

¹⁸ *J. Mikułowski-Pomorski*, Informacja i komunikacja, s. 45, cyt. za: *J. Janowski*, Technologia informacyjna, s. 79.

¹⁹ *W. Gogolek*, Wprowadzenie do informatyki dla humanistów, Warszawa 2007, s. 10, cyt. za: *J. Janowski*, Technologia informacyjna, s. 79.

sposobu przenoszenia informacji, jej formy (materialna, niematerialna), a nawet treści. W ujęciu tradycyjnym przyjmuje się, że informację stanowią treści intelektualne przetworzone w formę zrozumiałą dla odbiorcy, które mają dla niego realną wartość, tak w toku samego poznania, jak również w procesie podejmowania decyzji²⁰, podczas gdy w ujęciu technicznym pojęcie informacji będzie obejmować także takie przekazy, które mogą, ale nie muszą, służyć poszerzeniu wiedzy, poznaniu rzeczywistości lub ułatwianiu podejmowania jednostkowych decyzji.

W literaturze zauważa się, że rzeczywistość informacji jest wielopłaszczyznowa i zależy od dyscypliny naukowej, w ramach której pojęcie to jest wykorzystywane. *J. Janowski* zauważa, że w informatyce informacją jest ciąg bitów reprezentowanych przez znaki. W filozofii jest nią dobro jako wszystko, czego byty pożądamy. W cybernetyce informacja jest rozumiana jako sygnał stymulujący do działania. W infologii informację utożsamia się z treścią poznawczą, jaką posiada. W psychologii informacja jest rozumiana jako stan świadomości, a w naukach prawnych jest identyfikowana z oświadczeniem woli lub wiedzy²¹.

Niekiedy te same zjawiska i fragmenty rzeczywistości mogą dla jednych być źródłem informacji, a dla innych nie przedstawiać żadnej wartości informacyjnej. *M. Mrozowski*, mając na uwadze tę okoliczność, proponuje uściślić pojęcie informacji przez wprowadzenie rozróżnienia trzech jej typów: „informacje proste, tzn. wszelkiego rodzaju zbiory i bazy danych; informacje przetworzone, tzn. informacje zinterpretowane, którym nadano znaczenie i przekształcono je w wiedzę, oraz informacje zastosowane, tzn. wykorzystane w praktyce społecznej”²². Informacje przetworzone i zastosowane odpowiadałyby zatem definicyjnym ustaleniom podejmowanym w naukach społecznych i prawnych, podczas gdy informacje proste nie zawsze mieściłyby się w przyjmowanych przez te nauki kryteriach. W szczególności nie mogłyby zostać uznane za informacje wówczas, gdy ich adresatem nie byłby człowiek, a także wówczas, gdy człowiek nie mógłby ich spożytkować dla własnych celów. Jeśli bowiem przekaz nie usuwa niepewności i nie wnosi nic nowego, to według stanowiska przyjmowanego w naukach społecznych ma zerową wartość informacyjną²³.

M. Mrozowski podkreśla, że każdy z trzech zasobów informacyjnych rozwija się z inną dynamiką. Najszybszy jest przyrost zasobów danych, który szacuje się średnio o około 10% rocznie²⁴. Zauważa się jednak, że tylko część z nich zostaje przetworzona w wiedzę, pozostałe nie są wykorzystywane. Ilość dostarczanych

²⁰ *J. Janowski*, Technologia informacyjna, s. 92.

²¹ *Ibidem*, s. 83.

²² *M. Mrozowski*, Media masowe. Władza, rozrywka i biznes, Warszawa 2001, s. 394.

²³ *J. Janowski*, Technologia informacyjna, s. 83.

²⁴ *M. Mrozowski*, Media masowe, s. 394.

informacji stała się bowiem niemożliwa do skonsumowania, co skutkuje pojawieniem się zjawiska „nadinformowania”, „przeinformowania” i „zainformowania”²⁵. Niekiedy sytuację, w której informacja przestaje pełnić konstytutywną dla siebie funkcję, określa się pojęciem smogu informacyjnego²⁶. Zjawisko to wskazuje zarazem, że nie każda informacja posiada wartość. Informacja może mieć także różną wartość dla różnych osób. Wartość informacji może zależeć także od sposobu i okoliczności jej udostępnienia. Zwraca się bowiem uwagę, że informacja nie jest neutralna, „gdyż sama w sobie lub kontekście, nie tylko informuje (powiadamia), ale również oddziałuje (sugeruje)”²⁷. Napływ informacji posiadających różną wartość wiąże się z dokonywaniem ich selekcji, aktualizowaniem, uzupełnianiem i badaniem autentyczności.

Dyskusyjne jest zatem, czy niewykorzystane przekazy powinny uchodzić za informację. Należy bowiem zwrócić uwagę, że o ile nie trafiły do właściwego adresata albo były dla niego niezrozumiałe, nie posiadają żadnej wartości informacyjnej. W naukach technicznych przyjęcie takiego założenia mogłoby jednak okazać się niewystarczające. Istnienie przekazu, który choćby potencjalnie – w przyszłości i w zmienionych warunkach – posiada wartość informacyjną, uprawnia do objęcia go terminem informacji.

Analiza stanowisk prezentowanych w nauce prowadzi do wniosku, że określenie *sensu stricto* i *sensu largo*²⁸ terminu „informacja” zależy od dyscypliny na-

²⁵ J. Isański, Nowe technologie informacyjne jako narzędzie globalizacji kulturowej w krajach rozwijających się, [w:] Społeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne, pod red. L.H. Habera, M. Niezgody, Kraków 2006, s. 423–429.

²⁶ J. Janowski zauważa, że „smog informacyjny to całokształt negatywnych skutków informacji nadmiernie atakujących człowieka. Jest to stan przesylenia wielością, różnorodnością, gwałtownością i sugestywnością narzucanych lub nawet tylko dostępnych informacji” (zob. J. Janowski, Technologia informacyjna, s. 65). Podobne znaczenie nadawane jest także pojęciu eksplozji informacyjnej jako psycho-społeczno-technicznego zjawiska zalewu przez informację. J. Janowski powołuje się na szacunki wskazujące, że „dzięki powszechnej możliwości komunikowania i publikowania, całokształt ludzkiej wiedzy podwaja się w okresie 2–5 lat” (zob. J. Janowski, Technologia informacyjna, s. 108). M. Mrozowski zjawisko to nazywa „globalną powodzią”, wskazując, że tylko niewielka część danych, pomimo ich lawinowego napływu, jest wykorzystywana w praktyce. Reszta pozostaje nieprzetworzona i nie przynosi żadnych wymiernych korzyści (zob. M. Mrozowski, Media masowe, s. 394).

²⁷ N. Postman, Technopol. Triumf techniki nad kulturą, Warszawa 1995, s. 76, cyt. za: J. Janowski, Technologia informacyjna, s. 65.

²⁸ J. Czekaj na gruncie teorii zarządzania zaproponował wąską i szeroką definicję informacji, przyjmując, że wąska definicja informacji obejmuje wyłącznie wiadomości uzyskiwane w układzie nadawca (człowiek) – odbiorca (człowiek) w drodze czynności umysłowej. Szeroka definicja dotyczy nie tylko wiadomości o czymś, ale także każdej decyzji, zakazu, sugestii czy polecenia. Takie ujęcie zakłada, że może ona być przekazywana nie tylko w układzie człowiek–człowiek, ale także w innych systemach, w których funkcjonuje. Rolę nadawcy mogą pełnić istoty żywe, maszyny lub inne obiekty (J. Czekaj, Zarządzanie informacją jako funkcja przedsiębiorstwa, [w:] W kręgu zarządzania. Spojrzenie multidyscyplinarne, pod red. T. Borkowskiego, A. Marcinkowskiego, A. Oherow-Urbaniac, Kraków 2000, s. 178, cyt. za: B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, Dostęp do informacji, s. 9).

ukowej, która włącza je do właściwej sobie aparatury pojęciowej. Należy zarazem zauważyć, że nawet w ramach jednej dziedziny można spotkać odmienne definicje²⁹. W myśl szerokiej interpretacji należy przyjąć, że pojęcie informacji mogłoby obejmować także stany wiedzy i świadomości, a zatem również te komunikaty, które są utrwalone wyłącznie w pamięci człowieka. *M. Maciejewski* proponuje, by przyjąć, że „informacja to utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat (wiedza, świadomość) o jakimś fakcie (rozumianym szeroko, także jako atrybut zachowania i inne). Komunikat może być utrwalony w sposób materialny (także elektroniczny – na nośniku danych) i możliwy do odczytania przez inne osoby oraz w sposób niematerialny, niemożliwy do odczytania przez inne osoby – w pamięci człowieka”³⁰. Na potrzebę interdyscyplinarnego uzgodnienia definicji informacji zwraca uwagę *G. Szpor*, proponując „odrzuć te fragmenty definicji dziedzinowych, które kolidują z ustaleniami innych dyscyplin, i wyłuskanie z poszczególnych definicji elementów niesprzecznych”³¹. Zabieg ten prowadzi do przyjęcia, że „informacja jest przenaszalnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność”³².

Propozycje szerokich formuł definicyjnych w nauce prawa krytycznie ocenia *P. Fajgielski*. Uznaje on, że „niektóre informacje mieszczące się w tak szerokim pojęciu nie są poddane regulacji prawnej, dlatego też definicja ta nie może stanowić podstawy dalszych analiz”³³. Autor ten nie podważa jednak stanowiska, zgodnie z którym za informację może uchodzić także oświadczenie wiedzy, choćby nie zostało zarejestrowane na materialnym nośniku informacji. Propozycję definiowania informacji w prawie administracyjnym przez odwołanie się do pojęcia oświadczenia wiedzy zgłosił *W. Taras*, przyjmując, że „informacja przekazywana obywatelom (jako forma działania organów administracji) to oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administracyjnego, dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych”³⁴. Trudno zatem zaprzeczyć, że informacja udzielona w formie oświadczenia wiedzy może

²⁹ *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony, Warszawa 2007, s. 13.

³⁰ *M. Maciejewski*, Prawo informacji – zagadnienia podstawowe, [w:] Prawo informacji, prawo do informacji, pod red. *W. Góralczyka*, Warszawa 2006, s. 31.

³¹ *G. Szpor*, Pojęcie informacji, s. 7.

³² *Ibidem*, s. 8.

³³ *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej, s. 14.

³⁴ *W. Taras* zauważa jednocześnie, że „takie oświadczenie nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy też osób trzecich (zob. *W. Taras*, Informowanie obywateli przez administrację, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 21, cyt. za: *P. Fajgielski*, Informacja w administracji publicznej, s. 14).

przybierać formę niematerialną, podobnie jak nie można zaprzeczyć, że samo oświadczenie wiedzy może być wyrażone zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej, stanowiąc efekt indywidualnych, samodzielnych wniosków i przemyśleń opartych na znajomości prawa i przedmiotu sprawy.

Cecha niematerialności informacji, a ponadto jej przenaszalności została uchwycona w definicji proponowanej przez G. Szpor, która zauważa, że informacja rozumiana jako dobro niematerialne pozwala na użycie tego pojęcia w ustawowej definicji danych osobowych. G. Szpor podkreśla zarazem, że cechą szczególną danych osobowych jest ich nieprzenaszalność, tzn. niedopuszczalność posłużenia się nimi przez inne osoby jako danymi identyfikującymi³⁵. Należy się zatem zgodzić z zastrzeżeniem P. Fajgielskiego, że w ramach proponowanych definicji, w których nacisk został położony na niematerialny charakter informacji, mogą znaleźć się rodzaje informacji nieregulowane przez prawo, którymi operują inne działy nauki. Nieuzasadnione wydaje się jednak przyjęcie założenia, że na gruncie prawnym informacja może stać się pojęciem operatywnym tylko w przypadku przypisania jej szczególnej formy wskazującej na jej związek z materialnym nośnikiem, na którym została zarejestrowana.

Analiza prezentowanych w nauce stanowisk prowadzi do wniosku, że ustalenie wspólnej definicji dla wszystkich dyscyplin zdaje się być celem nie do osiągnięcia. B. Kunicka-Michalska sygnalizuje, że w naukach prawnych niemożliwe jest przyjęcie definicji proponowanych w innych dziedzinach wiedzy. Prezentuje ona pogląd, że w języku prawnym najważniejsze jest interpretowanie pojęcia informacji w sposób – jak to określa – tradycyjny³⁶, co oznacza, że nie będzie ono w pełni zgodne z punktu widzenia osiągnięć innych dziedzin nauki. Niewłaściwe i niefunkcjonalne jest zatem, jak dowodzi, zastosowanie na gruncie nauk prawnych definicji informacji jako procesu zachodzącego pomiędzy umysłem człowieka a danymi (bodźcem)³⁷, na co zwracają uwagę przedstawiciele innych dyscyplin. Podczas definiowania pojęcia informacji niewystarczające jest także, na co wskazuje T. Górzyńska, odwoływanie się do pojęcia wolności informacji jako jednego z aspektów wolności wypowiedzi. Należy bowiem położyć nacisk na możliwość domagania się wybranej informacji³⁸. T. Górzyńska proponuje stosować definicję informacji przyjmowaną w cybernetyce, która obejmuje jej zakresem „każdy czynnik zmniejszający stopień niewiedzy, umożli-

³⁵ G. Szpor, Pojęcie informacji, s. 17.

³⁶ B. Kunicka-Michalska, Przeszłość przeciwko ochronie informacji i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXX i XXXIII Kodeksu karnego. Komentarz, Warszawa 2000, s. 247.

³⁷ *Ibidem*, s. 247.

³⁸ T. Górzyńska, Prawo do informacji, s. 50.

liwiający człowiekowi, organizmowi żywemu i maszynie lepszą znajomość otoczenia i sprawniejsze przeprowadzenie celowego działania³⁹.

W literaturze podnosi się, że znaczenie terminu „informacja” ulegało modyfikacjom na przestrzeni dziejów⁴⁰. *T. Goban-Klas* zauważa, że jakkolwiek od najdawniejszych czasów informacja jako fundament więzi społecznych odgrywała zasadniczą rolę w życiu wszystkich społeczeństw, to jej tworzenie, przetwarzanie i kontrolowanie było domeną elity społecznej⁴¹. Obecnie nowe technologie informacyjne⁴² stały się powodem końca monopolu państwowego w dziedzinie przepływu informacji, a stan techniki stworzył nieograniczone możliwości gromadzenia i wymiany danych, informacji i wiedzy⁴³. Technologie informacyjne są zarazem czynnikiem kształtującym nową formację określaną mianem społeczeństwa informacyjnego⁴⁴. Informacja jako dobro o charakterze niematerialnym nabiera w społeczeństwie informacyjnym wartości majątkowej. Nie budzi wątpliwości stanowisko, że w ostatnim 30-leciu nastąpiła gwałtowna zmiana statusu informacji i wzrost jej gospodarczego znaczenia⁴⁵. Na ocenę wysokości majątku przedsiębiorstwa rzutuje nie tylko ilość i rodzaj majątku trwałego, ale także wielość posiadanych wartości niematerialnych i prawnych, na które składają się w szczególności uprawnienia licencyjne na korzystanie z określonego typu informacji. Majątek trwały przedsiębiorstw traci na znaczeniu. Szacuje się, że nawet 80% wartości przedsiębiorstw z branży informatycznej stanowi kapitał intelektualny, a wartość firm notowanych na światowych giełdach jest dwukrotnie większa od wartości księgowej⁴⁶.

³⁹ *Ibidem*, s. 86.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 77.

⁴¹ *T. Goban-Klas*, *Zarys historii i rozwoju mediów*, Kraków 2001, s. 12.

⁴² Przez pojęcie technologii informacyjnych proponuje się w literaturze rozumieć „zespół środków informatycznych (urządzeń, narzędzi, oprogramowania, sieci, metod) oraz innych technologii, które służą wszechstronnemu posługiwaniu się informacją” (zob. *E. Gurbiel, G. Hardt-Olejniczak, E. Kołczyk, H. Kupiecka, M. Sysło*, *Technologia informacyjna*, Warszawa 2003, s. 7; podobnie *J. Janowski*, *Technologia informacyjna*, s. 20).

⁴³ *J. Janowski*, *Technologia informacyjna*, s. 53.

⁴⁴ Pojęcie społeczeństwa informacyjnego jest definiowane na wiele sposobów. We wszystkich ujęciach zasadnicze znaczenie mają dwa elementy: odwołanie do znaczenia, jakie posiada dla bytu tego społeczeństwa informacja i wiedza, oraz techniki ich przetwarzania i transmisji. *T. Goban-Klas* zauważa, że dla społeczeństwa informacyjnego charakterystyczne jest, że jego gospodarka nabiera charakteru informatycznego, co oznacza, że bez rozwiniętego systemu przetwarzania informacji po prostu nie może funkcjonować. W krajach najbardziej rozwiniętych ponad połowa ogółu zatrudnionych pracuje w sektorze usług związanych z przetwarzaniem informacji (zob. *T. Goban-Klas*, *Zarys historii*, s. 12).

⁴⁵ *A.M. Dereń*, *Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2001, s. 7.

⁴⁶ *R. Muniak*, *Kapitał intelektualny i jego rola w spółkach IT*, [w:] *Informatyka w globalnym świecie*, pod red. *J. Kisielnickiego*, Warszawa 2006, s. 433, cyt. za: *J. Janowski*, *Technologia informacyjna*, s. 53.

W społeczeństwie, którego dobrobyt jest zależny od rozwoju nowych technologii i umiejętności wykorzystania informacji, szczególnego znaczenia nabierają te zasoby informacyjne, które są w gestii organów władzy publicznej. W pierwszej kolejności istotne jest zatem zapewnienie obywatelom dostępu do nich, a następnie określenie warunków ich wykorzystania⁴⁷. Dostęp do informacji publicznych, w świetle obowiązujących regulacji prawnych, nie daje automatycznie prawa do korzystania z nich i rozporządzania nimi⁴⁸. Tymczasem ich znaczenie w obrocie gospodarczym, a także ich wartość dla podmiotów prowadzących działalność nieukierunkowaną na uzyskiwanie zysku jest bezsprzeczna. Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że wartość unijnego rynku informacji sektora publicznego (ISP) wynosi około 27 mld EUR⁴⁹. Komisja Europejska zauważa, że „w kontekście zapotrzebowania na informacje nie istnieje pojęcie granic, dlatego produkty i usługi tego rodzaju często obejmują swoim zasięgiem więcej niż jedno państwo

⁴⁷ Chodzi o tzw. ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Brzegowe warunki, które powinny zostać zagwarantowane w prawie krajowych wszystkich państw członkowskich UE, określa dyrektywa 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Parlament Europejski zobowiązał państwa członkowskie do wdrożenia postanowień dyrektywy do 1.7.2005 r. Polska jest obecnie jedynym państwem, które nie implementowało jej założeń we własnych rozwiązaniach prawnych. W związku z upływem wyznaczonego terminu implementacji Komisja Europejska 24.6.2010 r. wystąpiła przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja po dokonaniu przeglądu polskich regulacji prawnych wskazuje, że nie zawierają one przepisów dotyczących praw osób fizycznych odnoszących się do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego oraz stosownych obowiązków organów sektora publicznego. Komisja stwierdziła, że w szczególności polskie prawo nie zawiera przepisów dotyczących opłat za korzystanie z informacji sektora publicznego, w stosownych przypadkach, niedyskryminowania użytkowników, przejrzystości w odniesieniu do rodzaju informacji, jakie mogą być dostępne do ponownego wykorzystywania, warunków licencjonowania, zakazu umów o wyłączność (przyznawaną przez organy publiczne przedsiębiorstwom na wykorzystywanie informacji sektora publicznego) oraz rozpatrywania wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji. W związku z tym sektor publiczny oraz wszyscy ci, którzy ponownie wykorzystują jego informacje, nie znają swoich praw i obowiązków, a więc nie mogą się na nie powoływać przed krajowym wymiarem sprawiedliwości (zob. Komisja pozywa Polskę do Trybunału Sprawiedliwości w związku z nieprawidłowym wdrożeniem przepisów unijnych, IP/10/801, 24.6.2010 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP%2F10%2F801&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>).

⁴⁸ W proponowanych rozwiązaniach krajowych projektodawca nie widzi także w przyszłości możliwości bezwarunkowego ponownego korzystania z informacji publicznej. Z udostępnionych publicznie założeń do projektu ustawy wynika, że nawet w przypadku informacji niechronionych przepisami prawa własności intelektualnej, warunki stają się potrzebne ze względu na potencjalną odpowiedzialność podmiotu publicznego (choćby związaną z jakością danych) oraz ochroną nabywców produktów opartych na przekazanej do wykorzystania informacji publicznej (zob. Projekt z 28.6.2010 r. Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/178/18369/Projekt_Zalozen_do_projektu_ustawy_o_ponownym_wykorzystaniu_informacji_publiczne.html, s. 3).

⁴⁹ Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Przegląd dyrektywy 2003/98/WE – Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich Bruksela z 7.5.2009 r., KOM (2009) 212 wersja ostateczna.

członkowskie⁵⁰. Parlament Europejski dąży zatem do zapewnienia porównywalnych warunków dostępu oraz wykorzystywania informacji sektora publicznego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W literaturze zauważa się jednocześnie, że znaczenie pojęcia informacji, którym operują akty prawa międzynarodowego, bywa odmienne od wypracowanego w prawie wewnętrznym⁵¹. A. Redelbach przytacza definicję informacji przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy, przez którą rozumie się każde oświadczenie o stanie faktycznym, każdą opinię w formie tekstu, dźwięku lub obrazu⁵². Informacja bywa utożsamiana z pojęciem dokumentu, który pozostaje w dyspozycji władz publicznych, chociaż – jak się wydaje – zakresy tych pojęć nie są takie same⁵³.

W niektórych regulacjach, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych, wykorzystuje się zbliżone zakresy pojęcia „dokument” i „informacja”. Jest oczywiste, że każdy dokument może zawierać informacje, ale zastosowanie pojęcia dokumentu w miejsce pojęcia informacji wskazuje, że gwarancje dotyczą wyłącznie tych informacji, które zostały zapisane na materialnym nośniku. Niemożliwe jest zatem domaganie się dostępu do informacji, jeśli nie została ona utrwalona na materialnym nośniku pozwalającym na zapis lub rejestrację treści. Sugeruje się zatem wprowadzenie definicji rodzajowej, która znajdowałaby zastosowanie wyłącznie w okolicznościach udostępniania i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego.

W regulacjach unijnych przez pojęcie dokumentu zaleca się rozumieć „wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub infor-

⁵⁰ Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, s. 1.

⁵¹ T. Górczyńska, Prawo do informacji, s. 87.

⁵² A. Redelbach, Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Toruń 2000, s. 257.

⁵³ Pojęciem dokumentów publicznych posługują się akty prawa wspólnotowego (zob. rozporządzenie Nr 1049/2001; podobnie art. 255 Traktatu z Amsterdamu) i unijnego po wejściu w życie z dniem 1.12.2009 r. Traktatu Lizbońskiego (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz.UE C Nr 306 z 2007 r., s. 1, w tym w szczególności tytuł V art. II-102 Karty Praw Podstawowych, która w myśl art. 6 ust. 1 Traktatu Lizbońskiego „ma taką samą moc prawną jak Traktaty”). Pojęcie dokumentu publicznego pojawia się także w treści projektów aktów prawa międzynarodowego (zob. *Projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, demande d'avis du Comité des Ministres, Rapport explicatif au projet de Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*, Doc. 11631 z 10.6.2008 r.; www.assembly.coe.int). W regulacjach wewnętrznych częściej używa się w języku prawnym pojęcia „informacja” niż „dokument publiczny”. Na 26 państw, których regulacje zostały przeanalizowane przez organizację Article 19, tylko cztery państwa posługiwały się w swych regulacjach pojęciem „dostępu do dokumentów publicznych”; pozostałe preferowały użycie pojęcia „informacji” lub „informacji publicznej” (zob. *Rapport, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme*, Doc. 11698 z 12.9.2008 r., www.assembly.coe.int, pkt 19, s. 6).