

Aleksander Jakubowski

Prowadzenie badań naukowych jako podstawa żądania udzielenia informacji publicznej

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/2, 141-154

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Jakubowski*

PROWADZENIE BADAŃ NAUKOWYCH JAKO PODSTAWA ŻĄDANIA UDZIELENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

1. Zagadnienie badań naukowych, jako podstawy żądania udostępnienia przetworzonej informacji publicznej w rozumieniu ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹, nie doczekało się do tej pory wyczerpującego omówienia w literaturze przedmiotu. Także orzecznictwo dotyczące tej materii, które zostanie w dalszej części omówione, nie jest nazbyt liczne. Tymczasem problem charakteru prawnego pracy naukowej i badań naukowych – które miałyby być uzasadnieniem występowania szczególnego interesu publicznego warunkującego uzyskanie przetworzonej informacji publicznej – odgrywa zasadniczą rolę. Poszerzanie wiedzy i prowadzenie badań, zwłaszcza w naukach społecznych, byłoby bowiem częstokroć niemożliwe bez współdziałania organów publicznych. Tym samym odpowiedź na pytanie czy i kiedy są one zobowiązane do udzielenia informacji publicznej przetworzonej jednostce prowadzącej badania naukowe – ma pierwszorzędne znaczenie.

2. W literaturze przedmiotu dość jednolicie przyjmuje się niepubliczny cel (charakter) pracy naukowej, częstokroć przywołując ją wprost jako przykład interesu prywatnego². Zwrócić jednak należy uwagę, że stanowisko to nie

* Mgr Aleksander Jakubowski – Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

² Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 36–37; J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej*

jest szerzej w piśmiennictwie uzasadniane, co może go czynić nieco autorytatywnym. Jak się wydaje, ma ono źródło w obawach przed wykorzystywaniem procedury żądania informacji publicznej przez jednostki do tworzenia prac naukowych, wymaganych np. do ukończenia danego etapu studiów, kosztem (czasu, środków) administracji publicznej.

3.1. Analogiczne do doktryny zapatrywanie przyjęła judykatura. Jak do tej pory, sądy administracyjne miały kilkakrotnie okazję do wypowiedzi w przedmiotowej kwestii.

Pierwszym a zarazem węzłowym orzeczeniem jest wyrok WSA w Gliwicach z 22.1.2004 r., sygn. akt II SA/Ka 2633/03³. Stan faktyczny sprawy był – jak się okaże – dość typowy. Skarżący złożył wniosek do Prezydenta miasta o udzielenie informacji publicznej w formie pogrupowanych danych dotyczących m.in. wyników postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez miasto w określonych latach. Dane potrzebne były do przygotowania przez skarżącego jego pracy doktorskiej. Organ częściowo udzielił informacji, zarazem nakładając opłatę (nieuiszczoną), zaś w pozostałej części decyzją umorzył postępowanie ze względu na brak możliwości technicznych udzielenia odpowiedzi, jak i na nie występowanie po stronie wnioskodawcy szczególnego interesu publicznego.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji. Organ II instancji podtrzymał podzielił jednak stanowisko Prezydenta miasta, podkreślając, że przedmiotowe żądanie nie ma oparcia w interesie publicznym, a stanowi sprawę prywatną odwołującego się. Na to rozstrzygnięcie wnioskodawca wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

WSA utrzymał w mocy decyzję organu I i II instancji. Stwierdził, że domaganie się danych w układzie ponad 100 wariantów przekracza ramy normalnego sposobu korzystania z informacji publicznej, wymagało sporządzenia zestawień i opracowań, zatem ma charakter żądania informacji przetworzonej. Ponadto – w opinii sądu – sparaliżowałoby zwykły tok pracy urzędu,

w świetle wykładni funkcjonalnej [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 147, 154; T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 126; M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne.*, Warszawa 2009, s. 81; M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s. 45; D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 99.

³ LEX nr 720147.

co z pewnością nie było zamiarem ustawodawcy. WSA podzielił ocenę organu, że cel – dla zaspokojenia którego informacja ta miałaby zostać udostępniona – nie jest szczególnie istotnym interesem publicznym.

Sąd administracyjny w przedmiotowym orzeczeniu stwierdził za doktryną, że „praca naukowa jest powszechnie uznawana za należącą do zakresu interesu prywatnego, który jest przeciwstawiany interesowi publicznemu”. Na gruncie rozstrzyganej sprawy zauważył, że nawet gdyby oceniać pracę naukową w aspekcie szerszym to trudno jest znaleźć bezpośredni związek pomiędzy pracą dotyczącą egzekucji a jej wykorzystaniem w praktyce tworzenia prawa czy wymuszania jego skuteczności. Wynika to zdaniem WSA z tego, że nie istnieje pewność ani nawet prawdopodobieństwo użycia jej przez właściwe organy w tym celu. Sąd konkludował w związku z tym, że nawet gdyby oceniać pracę naukową jako tworzoną w interesie publicznym to niepodobna rozciągnąć go na szczególnie istotny interes. Jak bowiem zauważył dokonując analizy językowej, ten zakres pojęciowy oznacza interes niezwykle, odznaczający się czymś osobliwym, mający nadzwyczajne znaczenie.

Wypada zwrócić uwagę na postulat – wyłaniający się ze wskazanego orzeczenia – wymagania dla udzielenia informacji przetworzonej wykazania związku między daną pracą naukową a możliwością wykorzystania jej wyników, opartych na uzyskanych informacjach, dla interesu (dobra) publicznego. Zauważenia wymaga także fakt, że WSA w kwestii charakteru prawnego pracy naukowej przyjął możliwość szerszej (od prezentowanej w doktrynie) optyki, w której taka praca służy nie tylko interesowi prywatnemu. Słusznie zarazem skonstatował, że nawet ujęcie pracy naukowej w kontekście publicznym nie czyni automatycznie interesu z nią związanego szczególnie istotnym.

3.2. Kolejne interesujące orzeczenie stanowi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 16.12.2010 r., sygn. akt II SA/Ol 980/10⁴. Skarżący złożył w Urzędzie Marszałkowskim Województwa w Olsztynie wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczącej postępowań administracyjnych zakończonych ugodą administracyjną w latach 2007–2009, odrębnie dla każdego roku, zgodnie z kryteriami wskazanymi w tabeli, stanowiącej załącznik do przedmiotowego wniosku. Wnioskodawca podał, iż żądane informacje są mu niezbędne w przygotowywanej rozprawie doktorskiej. Po decyzji odmownej – ze względu na brak szczególnego interesu publicznego dla wytworzenia żądanej informacji – w odwołaniu podniósł m.in., że „Uwzględniając specyfi-

⁴ LEX nr 754137.

kę prac doktorskich z zakresu nauk prawnych należy stwierdzić, że ich przygotowywanie ma na celu przede wszystkim usprawnienie działania organów administracji publicznej oraz zapewnienie ochrony interesu jednostki”.

WSA w Olsztynie w wydanym przez siebie wyroku podkreślił, że przez użycie słów „szczególnie istotne”, prawodawca wprowadził kwalifikowaną formę interesu publicznego. Wywiódł stąd, że nie wystarczy, aby udzielenie informacji było „istotne” z punktu widzenia interesu publicznego, musi być bowiem ono „szczególnie istotne”. Tym samym – dzieląc zapatrywanie omówionego wcześniej wyroku WSA w Gliwicach – stwierdził, że za taki nie można zaś uznać faktu przygotowywania rozprawy doktorskiej.

3.3. Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Argumentował w niej, że choć rozprawa doktorska ze swego założenia ma charakter prywatny – bo pisze ją i przeprowadza badania indywidualna osoba – uwzględniając jej specyfikę, w szczególności z zakresu nauk prawnych, stwierdzić należy, że jej przygotowywanie ma na celu, oprócz uzyskania samego tytułu doktora – przede wszystkim rozwój danej dziedziny nauki i posunięcie jej do przodu. Zauważył bowiem, że może mieć – i często ma – równie ważny wpływ na usprawnienie działania organów administracji publicznej oraz zapewnienie ochrony interesu jednostki z uwagi na publikacje takich prac doktorskich, co przekłada się na ich praktyczne zastosowanie. Skarżący wskazał także, że w kontekście wykładni art. 3 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Sąd pominął art. 73 Konstytucji, który traktuje o wolności badań naukowych, jako jednym z praw gwarantowanych. Tymczasem – w opinii skarżącego – z wolności badań naukowych kształtowanej wskazanymi przepisami ustawy zasadniczej wynika zakaz podejmowania przez władze publiczne działań utrudniających lub przekreślających swobodę prowadzenia badań naukowych.

NSA wyrokiem z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 279/11⁵ podtrzymał orzeczenie I instancji. Zaakcentował przy tym w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, że fakt przygotowywania przez skarżącego rozprawy doktorskiej nie wskazuje, aby udzielenie żądanej informacji publicznej przetworzonej było szczególnie istotne dla interesu publicznego. NSA uznał, że w pierwszej kolejności żądana informacja dotyczy przede wszystkim interesu skarżącego, który zbiera dane do pracy doktorskiej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za odmową udzielenia żądanej informacji – zdaniem sądu – było to, że skarżący nie wy-

⁵ Dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05A34E6864> (15.3.2012 r.).

kazał, iż wyniki pracy naukowej mogą spowodować usprawnienie funkcjonowania organów administracji w zakresie badanej ugody administracyjnej. W tym układzie – jak ocenił NSA – praca naukowa leży w sferze interesu prywatnego, gdyż ewentualne jej sfinalizowanie w postaci pracy doktorskiej nie oznacza, że praca ta zostanie szerzej opublikowana i wykorzystana przez właściwe organy.

Odnosząc się do argumentów skarżącego natury konstytucyjnej NSA wskazał, że odmowy udostępnienia skarżącemu informacji publicznej przetworzonej nie można utożsamiać z ograniczeniem wolności badań naukowych, o której mowa w art. 73 Konstytucji. W opinii bowiem sądu administracyjnego wolność badań naukowych nie oznacza, że ciężar ich prowadzenia można przerzucić na organy administracji publicznej, domagając się wykonania przez nie działań badawczych, analitycznych w oparciu o posiadaną informację. NSA podkreślił przy tym, że należy tutaj wyraźnie rozróżnić dostęp do informacji publicznej od udostępnienia materiałów źródłowych do badań.

Na gruncie powyższego należy spostrzec, że przedstawiona w pierwszej dotyczącej przedmiotowego problemu wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego argumentacja wpisuje się w logiką zaprezentowaną w orzeczeniu gliwickim.

3.4. Pobocznie wypada także wspomnieć o wyroku WSA w Bydgoszczy z 3.11.2010 r., sygn. akt II SA/Bd 798/10⁶, podtrzymanym wyrokiem NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 426/11⁷. Sąd zajął w nim stanowisko, że żądanie Stowarzyszenia o udzielenie informacji przetworzonej dotyczącej działań władz wojewódzkich i finansów województwa na potrzeby działalności statutowej o charakterze naukowym i popularyzatorskim jest wprawdzie działaniem w interesie publicznym, lecz działaniem, któremu nie można przypisać szczególnej istotności dla interesu publicznego. Wyrok ten wydaje się zbieżny z omówionym wcześniej kierunkiem orzecznictwem w omawianej materii.

4. Na tle tak jednolitego orzecznictwa i jednomyślnej doktryny zdawać by się mogło, że kwestia charakteru prawnego badań – w kontekście żądania udostępnienia informacji publicznej przetworzonej – nie może budzić wątpliwości. Sądzę jednak, że w dotychczasowych rozważaniach nad tym aspektem umknęły uwadze pewne argumenty, które mogłyby świadczyć, iż pogląd o pry-

⁶ LEX nr 752180.

⁷ Dostępny pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68CD348301> (15.3.2012 r.).

watnej naturze badań naukowych – których owocem będzie praca naukowa – jest zbyt daleko idący.

4.1. Na wstępie należy zatem określić, co rozumie się przez pojęcie informacji przetworzonej i interesu publicznego.

Informacja przetworzona to przeciwieństwo informacji prostej, będącej w posiadaniu podmiotu, który ma ją udostępnić; jest ona efektem przetworzenia informacji (dokonania zestawienia, porównania, analizy)⁸. Informacje przetworzone to zwłaszcza takie, które wymagają istotnego wkładu intelektualnego lub technicznego w procesie ich koniecznej modyfikacji. Są to informacje przygotowane „specjalnie” dla wnioskodawcy zgodnie ze wskazanymi przez niego kryteriami⁹. Za najpełniejszą można uznać tutaj definicję E. Jarzęckiej-Siwik: „Informacją przetworzoną będzie taka informacja, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie podanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych”¹⁰.

Aby udostępniona została informacja publiczna przetworzona wnioskodawca musi wykazać szczególny interes publiczny. Ograniczenie to wprowadzono do ustawy przede wszystkim po to, by zapobiec nadużywaniu prawa do informacji oraz przerzucania ciężaru ich przetwarzania przez podmioty prywatne na podmioty publiczne, mające obowiązek informację udostępnić¹¹. Nie jest to jednak rozwiązanie satysfakcjonujące z punktu widzenia realizacji funkcji, jakie ma spełniać prawo do informacji. W literaturze podnosi się, że w praktyce podmioty mogą nadużywać nieostrych sformułowań dla reglamentacji informacji¹².

Interes publiczny odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem jej podstawowej struktury¹³. Musi być on oceniany przez pry-

⁸ Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 77

⁹ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 31.

¹⁰ E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przebieg Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 157.

¹¹ Zob. P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 77.

¹² E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przebieg Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 155.

¹³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 20.6.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 795/05, LEX nr 874232.

zmat konkretnej sprawy. Pojęcie interesu publicznego bez wątpienia dotyczy określonej zbiorowości. Brak jednak precyzyjnego wskazania, jakiej zbiorowości dotyczyć ma interes publiczny w znaczeniu użytym w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.¹⁴ Przy jego ustalaniu każdorazowo należy zatem brać pod uwagę cel i charakter żądania oraz to czy dotyczy on informacji o sprawie istotnej dla dobra ogółu (społeczności, wspólnoty, danej grupy środowiskowej itd.).

Interes publiczny występuje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia szeroko pojmowanego funkcjonowania państwa lub jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Wystarczy zatem, że wskazany wpływ ma charakter potencjalny – niekonieczne jest jego udowodnienie. W doktrynie występują przy tym stanowiska polemiczne do zajętego przez NSA we wcześniej omówionym wyroku z 2.6.2011 r., że chodzi tu o osiągnięcie korzyści z udzielenia informacji publicznej przez podmiot zobowiązany. Jak zauważa bowiem M. Jabłoński, „trudno zakładać, że zawsze wnioskodawcy będzie chodzić o usprawnienie funkcjonowania organów, szczególnie w ramach szeroko rozumianej funkcji kontrolnej, którą realizuje również za pomocą dostępu do informacji publicznej. Zawężenie rozumienia szczególnego interesu tylko do punktu widzenia (funkcjonowania) zobowiązanego jest więc zbyt wąskie. W praktyce prowadzi do eliminowania szeregu wniosków tylko z tego powodu, że w ocenie zobowiązanego wytworzenie informacji nie ma większego znaczenia dla usprawnienia jego funkcjonowania”¹⁶. Podobnie spostrzegają W. Federczyk i B. Majchrzak¹⁷, którzy zwracają uwagę, że w części uzasadnienia u.d.i.p. dotyczącej udostępnienia informacji przetworzonej zaznaczono, iż prawo to przysługuje w takim zakresie, w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli. Tak więc sięgnięcie do wykładni autentycznej – zdaniem Autorów – wskazuje, że w zamysle projektodawców określenie to miało znaczenie bliższe interesowi społecznemu niż instytucjom publicznym. Udostępnianie informacji publicznej powinno być – w ich opinii – oceniane pod względem korzyści określonej wspólnoty, niekoniecznie orga-

¹⁴ Zob. W. Federczyk, B. Majchrzak, *Interes jako przesłanka udostępnienia informacji publicznej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010, s. 83.

¹⁵ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 7.7.2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 289/11, LEX nr 1092978, oraz zawarte tam stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹⁶ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 218.

¹⁷ W. Federczyk, B. Majchrzak, *Interes jako przesłanka udostępnienia informacji publicznej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, Marta Woźniak, Opole 2010, s. 84.

nów publicznych. Wskazują oni, że restrykcyjne ujmowanie interesu publicznego, jakie dominuje w orzecznictwie, abstrahuje od korzyści, które z faktu udostępnienia informacji przetworzonej mogą płynąć dla ogółu obywateli, a nie bezpośrednio dla władz publicznych¹⁸. Postulują tym samym odrzucenie rozstrzygnięć sądowych, które w nadmiernie rygorystyczny sposób ograniczają prawo do uzyskiwania informacji przetworzonej. Stawiają zarazem tezę, że przy uwzględnieniu art. 61 Konstytucji RP, pojęcie interesu publicznego powinno być w zależności od okoliczności danej sprawy odnoszone do korzyści, jaki z udostępnienia informacji mogą wynikać albo dla funkcjonowania organów publicznych albo dla zbiorowości obywateli¹⁹.

4.2. W tym miejscu wypada rozważyć, czy badania naukowe i prace naukowe służą interesowi publicznemu.

Po pierwsze, wypada spostrzec, że nauka sama przez się – ze swej istoty – ma charakter publiczny, dotyczy bowiem ogółu. Wynika to już z samej analizy językowej tego pojęcia. Nauka oznacza bowiem „ogół wiedzy ludzkiej ułożonej w system zagadnień” a wiedza z kolei „ogół wiadomości zdobytych dzięki badaniom, uczeniu się itp.; też: zasób informacji z jakiejś dziedziny”, zaś publiczny to inaczej „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, związany z jakimś urzędem, instytucją, społecznym, powszechnym, ogólnym, nieprywatnym”²⁰. Oczywiście, argumenty natury językowej nie mogą być w tym przypadku przesądzające.

Zwrócić jednak należy uwagę, że publiczny charakter prowadzenia badań naukowych, a zarazem ich istotność, wskazuje sam ustawodawca. Świadczy o tym m.in. pakiet ustaw z 2010 r. uchwalonych w ramach inicjatywy „*Budujemy na wiedzy*”²¹. Ich analiza systemowa potwierdza publicznoprawny charakter badań naukowych i interesu za nimi stojącego. Przykładowo, art. 3 u.z.f.n. określając zakres finansowania nauki uznaje realizację badań naukowych i prac rozwojowych za zadania szczególnie ważne dla postępu

¹⁸ Ibidem, s. 87.

¹⁹ Ibidem, s. 88; por. wyrok WSA w Gdańsku z 5.11.2008, sygn. akt II SA/Gd 607/08.

²⁰ Zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2008, (K-O) s. 862, s. 419 (T-Ż), s. 843 (P-Ś).

²¹ Zob. ustawa z 30.4.2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 615 (dalej: u.f.n.); ustawa z 30.4.2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U. Nr 96, poz. 616; ustawa z 30.4.2010 r. o Narodowym Centrum Nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 617; ustawa z 30.4.2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. Nr 96, poz. 618; ustawa z 30.4.2010 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz.U. Nr 96, poz. 619; ustawa z 30.4.2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 620.

cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa. Także w art. 4 ust. 3 ustawy z 27.7.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym²² stwierdza się, że uczelnie stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy właśnie poprzez prowadzenie badań. Przyjmując, że interes publiczny należy rozumieć przez dążenie do osiągnięcia celów, które społeczeństwo zamierza osiągnąć²³, a które wyrażone zostały ww. ustawach, dochodzi się do konkluzji o realizacji interesu publicznego przez badania naukowe.

W interesie publicznym jest ponadto budowa społeczeństwa opartego na wiedzy. Jak zauważa M. Janik, w otwartych i wysoce konkurencyjnych gospodarkach wiedza i informacja stanowią podstawowy czynnik rozwoju. Pod pojęciem społeczeństwa informacyjnego rozumie się społeczeństwo, w którym towarem staje się informacja, traktowana jako szczególne dobro niematerialne, równoważne dobrom materialnym lub nawet od nich cenniejsze. Fundamentem społeczeństwa informacyjnego jest łatwy i niczym nieskrępowany dostęp do informacji oraz narzędzi ułatwiających jej uzyskanie, przetwarzanie, wykorzystanie i przekazanie²⁴. Wydaje się, że świadomość tego faktu ma także polski ustawodawca. Już bowiem w treści samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, w brzmieniu po ostatniej nowelizacji²⁵, w jej art. 9a ust. 1 wyróżnia „Informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego”. Akcentuje zatem rolę innowacji i społeczeństwa informacyjnego dla interesu publicznego. Pojęcia te immanentnie wiążą się z nauką i badaniami, bez których nie można by było myśleć o dokonywaniu odkryć czy upowszechnieniu i poszerzeniu zasobu dostępnej wiedzy. Potwierdza to ustawodawca w uzasadnieniu do projektu u.z.f.n.²⁶, gdzie stwierdza, że podstawową rolą badań jest przekształcenie gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej w konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarce, zdolną do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego, stworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy oraz zapewnienia większej spójności społecznej. Trójkąt wiedzy, który tworzą edu-

²² Dz.U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.

²³ Por. E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 158.

²⁴ M. Janik, *Dostęp do informacji publicznej a koncepcja społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, Marta Woźniak, Opole 2010, s. 71.

²⁵ Ustaw z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

²⁶ Druk Sejmowy VI kadencji – nr 1637 z 6.1.2009 r., s. 1.

kacja, badania oraz innowacje, jest niezbędny do osiągnięcia tego celu; ustawodawca deklaruje, że będzie do niego dążyć przez pełną mobilizację i wzmocnienie koniecznego potencjału badawczego i innowacyjnego. Wskazuje, że wśród wielu celów, dla których państwa wspierają badania naukowe i prace rozwojowe, za najważniejsze uznawane są dziś cele gospodarcze i społeczne. Rozwój społeczny i gospodarczy jest bowiem – jak podkreśla w uzasadnieniu – ściśle uzależniony od wprowadzania innowacji, zarówno o charakterze technologicznym, jak i organizacyjnym oraz marketingowym. Na wagę budowy gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, której podwaliny tworzą badania, wskazuje ustawodawca także w uzasadnieniach pozostałych ustaw²⁷.

Kolejno, wskazać należy na znaczenie badań naukowych i ich owoców dla prowadzenia racjonalnego dyskursu publicznego a co za tym idzie – racjonalnego zarządzania (administrowania) sferą publiczną. Za P. Winczorkiem wypada powtórzyć, że „dostęp do informacji publicznej jest warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych”²⁸. Trafność podejmowanych rozstrzygnięć zależy bowiem bezpośrednio od zasobu wiedzy (danych), jakie posiada podmiot rozstrzygający. Tym samym poszerzanie przez badania zasobu wiedzy – z którego może korzystać tak organ decydujący w sferze publicznej, jak i sama opinia publiczna – jest celem istotnym z punktu widzenia interesu publicznego.

Podkreślić także wypada, że rozwój nauki stanowi szczególny interes publiczny sam w sobie. Pozycja polskich szkół wyższych w światowym rankingu uczelni czy liczba cytowań publikacji polskich naukowców w świecie ma istotne znaczenie z punktu widzenia postrzegania Polski na arenie międzynarodowej. Poza kwestią prestiżową, wizerunek ten przedkłada się na zainteresowanie inwestorów, dostęp do nowych technologii itd.

Wypada wreszcie zauważyć, że nauka (np. prawa administracyjnego) pozwala zrealizować wyrażony w preambule Konstytucji postulat zapewnienia instytucjom publicznym rzetelności i sprawności. Stanowi ona także w wymiarze badań naukowych wartość konstytucyjną wyrażoną w art. 73 Ustawy Zasadniczej – na jej znaczenie publiczne zwrócił zatem uwagę sam ustrojodawca.

Last but not least, przywołać można także argument natury funkcjonalnej. Mianowicie, zdobywanie przez naukowców materiałów badawczych inną drogą niż w trybie u.d.i.p., co sugeruje wyrok NSA z 2.6.2011 r., może

²⁷ Zob. np. uzasadnienie do projektu ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju – Druk Sejmowy VI kadencji nr 1636 z 6.1.2009 r., s. 2 i 17; uzasadnienie do projektu ustawy o instytutach badawczych – Druk Sejmowy VI kadencji nr 1629 z 6.1.2009 r., s. 1.

²⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 83.

być dla instytucji zobowiązanej bardziej kłopotliwe (zakłócające jej pracę). W instytucjach tych zatrudnione są wszak wykwalifikowane osoby, które posiadają odpowiedni zasób wiedzy o funkcjonowaniu danego organu publicznego. Tym samym, udzielenie przez nie informacji będzie nierzadko szybsze i łatwiejsze dla organu, niż udostępnianie do wglądu informacji i danych, do których sam badacz musi dotrzeć i które przetworzyć.

Na marginesie podkreślić wypada, że pracą naukową realizująca interes publiczny – co wynika z samej jej definicji – będzie tylko taka, która w założeniu ma zostać upubliczniona, np. przez publikację w wydawnictwie czy zamieszczenie w sieci internetowej. Z kolei, aby mogłyby być uznane za naukowe, badania te muszą być dostępne dla innych badaczy i opinii publicznej, w celu umożliwienia krytycznego przedyskutowania zastosowanych metod i osiągniętych wyników²⁹.

Pamiętać wreszcie należy o dyrektywie interpretacyjnej mówiącej, że odstępstwa od zasady dostępności informacji publicznej muszą być więc wykładane jak najściślej – jako wyjątkowe, zaś wszelkie wątpliwości powinno się rozstrzygać na rzecz obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej³⁰.

4.3. W kontekście tezy o prywatnym charakterze pracy naukowej – który miałby wykluczać możliwość udzielenia informacji przetworzonej – wypada spostrzec, że istnienie po stronie wnioskodawcy interesu prywatnego w uzyskaniu informacji nie wyklucza w żaden sposób równoczesnego zaistnienia interesu publicznego³¹. Przeciwnie, taka sytuacja splotu interesu prywatnego i publicznego ma – jak się wydaje – miejsce w większości przypadków. Nie przekreśla to publicznego charakteru celu, jakiemu ma służyć żądana informacja. W innym wypadku musielibyśmy przyjąć, że powinien spotkać się z odmową także np. dziennikarz zwracający się o informację potrzebną do sporządzenia istotnego społecznie artykułu, gdyż realizuje swój interes prywatny jako pracownika/zleceniobiorcę redakcji³². Pozycja naukowca jest tu bowiem analogiczna.

²⁹ Zob. Ch. Starc, *Wolność badań naukowych i jej granice*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 47.

³⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 48.

³¹ Zob. M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne.*, Warszawa 2009, s. 80; W. Federczyk, B. Majchrzak, *Interes jako przesłanka udostępnienia informacji publicznej [w:] Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010, s. 85; E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 160.

³² Por. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 17.

4.4. Na gruncie powyższego wypadu zauważyć, że liczne argumenty przemawiają za uznaniem prowadzenia badań naukowych i pracy naukowej za mających charakter istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Przyjęcie jednak zapatrywania, że za żądaniem od organu udzielenia informacji publicznej przetworzonej (na cele prowadzonych badań naukowych) stoi interes publiczny – często mogący być określonym jako „istotny” – nie uzasadnia jeszcze, iż organ takiej informacji musi udzielić. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., ten istotny interes publiczny musi mieć dodatkowo charakter „szczególny”.

W sytuacji, gdy rozumienia „szczególności” interesu publicznego badań naukowych nie sposób sprecyzować i rozjaśnić w świetle interpretacji językowej i systemowej, konieczne jest sięgnięcie do wykładni logicznej i funkcjonalnej³³. Na ich gruncie należy wskazać, że ze szczególnym interesem publicznym badań – a więc uzasadniającym trud organów w wytworzeniu informacji przetworzonej – będziemy mieć wówczas do czynienia, gdy żądanie będzie składane przez podmiot realizujący cel publiczny korzystający ze – szeroko rozumianych – środków publicznych. Innymi słowy, chodzi tu o takie sytuacje, gdy nieudzielenie informacji przetworzonej uniemożliwiłoby realizację wskazanego przez same organy (władze) publiczne celu lub skutkowało marnotrawstwem środków publicznych. Tytułem przykładu, ze szczególnym interesem publicznym będziemy mieć zwłaszcza do czynienia wówczas, gdy:

- podmiot żądający informacji publicznej, prowadzący badania, jest podmiotem publicznym lub użyteczności publicznej (np. Instytut Polskiej Akademii Nauk³⁴, grupa badawcza w państwowym instytucie naukowym, pracownik naukowy uczelni wyższej, studenckie koło naukowe, itd.) albo wykonującym badania zlecone przez te podmioty³⁵;

³³ D. Fleszer uważa, że pojęcie „szczególnej istotności interesu publicznego” prawie całkowicie odsyła do sfery aksjologii – zob. idem, op.cit., s. 95.

³⁴ Akademia służy wszak rozwojowi, promocji, integracji i upowszechnianiu nauki oraz przyczynia się do rozwoju edukacji i wzbogacania kultury narodowej – art. 2 ust. 1 ustawy z 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk – a do zadań ustawowych instytutu PAN należy prowadzenie badań naukowych, wszechślności istotnych dla rozwoju kraju oraz upowszechnianie wyników tych badań – art. 50 ust. 1 ww. ustawy.

³⁵ Argument ten nie może być jednak przeważający. Jak bowiem zauważa J. Sobczak – zob. idem, *Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość [w:] Dylematy praw człowieka*, red. T. Gardockiej, J. Sobczaka, Toruń 2008, s. 111 – dla korzystania z wolności naukowej gwarantowanej konstytucyjnie w art. 73, nie jest konieczne spełnienie dodatkowych warunków np. w postaci ukończenia wyższej uczelni, posiadania stopnia czy tytułu naukowego, przynależności do towarzystwa naukowego. Wynika to zdaniem Autora nie tylko z tego, że ustrojodawca nie widział podstaw i możliwości ograniczenia podmiotowego w zakresie wolności badań nauko-

- badania są w zasadniczej części finansowane ze środków publicznych (granty, dotacje państwowe, itd.);
- badania są prowadzone planowo (według harmonogramu), w sposób zorganizowany;
- aspekt prowadzonych badań związany jest z ustawowym celem danej instytucji³⁶ lub znajduje bezpośrednie odbicie w konkretnych celach określonych w oficjalnych dokumentach państwowych (np. programy, plany, itd.) lub stanowi odpowiedź na problemy sprecyzowane przez same władze (organy) państwowe (publiczne).

Byłoby bowiem nielogiczne i nieekonomiczne, by z jednej strony władze publiczne nakładały czy zachęcały dane jednostki lub grupy naukowe do realizacji określonych zadań (celów) – przyznając im np. finansowanie na przeprowadzenie przedmiotowych prac badawczych – a z drugiej uniemożliwiały ich prowadzenie i realizację w skutek braku współdziałania wyrażającego się w udzielaniu przetworzonej informacji przez organy tej samej wszelako sfery publicznej. Tym czasem, jak zauważa J. Sobczak, nie sposób w dzisiejszym świecie prowadzić jakichkolwiek badań bez dostępu do informacji³⁷.

Wskazana interpretacja pozwala zarazem wykluczyć patologiczne sytuacje, w których tryb uzyskiwania przetworzonej informacji publicznej służyłby pisaniu prac naukowych np. służących zaliczeniu przez studenta danego etapu edukacji (praca licencjacka, magisterska, doktorska itd.)³⁸. Jakkolwiek realizują one nie tylko interes prywatny, ale mają także znaczenie dla interesu publicznego (nierzadko będzie to oddziaływanie „istotne”), to co do zasady nie sposób im przypisać „szczególnego” charakteru.

wych, lecz również z tego powodu, iż w praktyce wiele badań naukowych prowadzili z ogromnymi sukcesami ludzie nielegitymujący się formalnym wykształceniem i niezwiązani z żadnymi instytucjami naukowymi. Por. Ch. Starc, *op.cit.*, s. 47.

³⁶ Tak np. art. 22 ustawy z 2010 r. o instytutach badawczych.

³⁷ J. Sobczak, *op.cit.* s. 111.

³⁸ Środkami eliminującymi niepożądane sytuacje nadużycia prawa do informacji publicznej mogą być także: stosowanie przy ocenie interesu udzielenia żądanej informacji zasady proporcjonalności do wżenia ciężaru udzielenia przetworzonej informacji publicznej i potencjalnego znaczenia badań dla interesu publicznego (art. 23f ust. 2 u.d.i.p.), indywidualizowanie oceny przy uwzględnieniu wykładni funkcjonalnej u.d.i.p. czy stosowanie ustawowych opłat za udzielaną informację. Z daleką ostrożnością można także przyjąć tezę o konieczności brania pod uwagę należy nie tylko przedmiotu informacji, ale i osoby wnioskodawcy tj. czy daje on rękojmię osiągnięcia założonego celu badań (por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem...*, s. 237). W przedmiocie opłat należy zwrócić zaś uwagę, że nie można z tego powodu, iż ktoś nie uiścił opłaty, wydać decyzji o odmowie udzielenia informacji bądź pozostawić sprawę bez rozpoznania (tak M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych...*, s 63).

Z drugiej strony wyklucza ona groźbę deprecjonowania znaczenia nauki, która to obawa może istnieć przy tezie o prywatnym charakterze badań i pracy naukowej. Przyjęcie niepublicznego (prywatnego) charakteru badań naukowych, prac naukowych itd. musiałoby prowadzić logicznie do – niemożliwej do zaakceptowania i niemającej pokrycia w rzeczywistości – tezy o nieistotności nauki z punktu widzenia publicznego, społecznego, państwowego.

5. Podsumowując, praca naukowa realizuje interes publiczny, nierzadko istotny. Tym niemniej, prowadzenie badań będzie podstawą skutecznego żądania udzielenia informacji publicznej przetworzonej tylko wówczas, gdy zajdą okoliczności nadające temu interesowi charakter szczególny a których źródłem są przede wszystkim argumenty natury funkcjonalnej i podmiotowej.

Przyjęcie tezy o istotnym dla interesu publicznego znaczeniu nauki w świetle u.d.i.p. z jednej strony przywraca jej należne miejsce w optyce orzeczniczej i piśmiennictwie, a z drugiej strony – dzięki wymaganiu szczególności tego interesu – nie wywiera negatywnych skutków na pracę organów państwowych i samorządowych.

Conducting Scientific Research as Basis for a Request to Get Access to Public Information

It is currently assumed, that conducting scientific research is private sphere. Therefore, it can't be regarded as significant for public. This view is presented in court decisions and literature.

A comprehensive analysis indicates that this view is too radical. Systemic analysis of law shows that the conducting research is considered as significant for society, for the public interest. This is also confirmed by the results of functional interpretation. However, to get processed public information it must be shown, that public interest is „especially important”. This kind of interest will have specialized bodies which conduct publicly funded scientific research for the aims designated by public authorities (government).