

Mariusz Jabłoński

Jawność życia publicznego a problem kryzysu demokracji przedstawicielskiej

Streszczenie

W opracowaniu podjęty został temat znaczenia tzw. jawności życia publicznego dla oceny standardów współczesnej demokracji. Analiza ta w odniesieniu do podstawowych rozwiązań ustrojowych istniejących w Rzeczypospolitej Polskiej ma na celu próbę ustalenia, czy malejące poczucie wpływu obywateli na sprawy kraju, jak również słaba frekwencja wyborcza w poszczególnych wyborach rzeczywiście świadczą o zjawisku, które można zakwalifikować jako tzw. kryzys demokracji przedstawicielskiej.

Podstawowym założeniem jest ustalenie, iż trwałym fundamentem demokracji – co wydaje się niezależne od stopnia zainteresowania udziałem obywateli w procedurach wyborczych – jest utrwalanie procedur dostępu do tej sfery informacji, która dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a które to w państwie totalitarnym były w zasadzie niedostępne. Możliwość sprawowania rzeczywistej kontroli obywatelskiej, wykonywanej w związku z realizacją uprawnień informacyjnych, wzmocniona wolnością prasy i innymi środkami przekazu, sama w sobie jest gwarancją demokracji. Oczywiście jest przy tym, że żaden system, w tym również demokracja, nie jest doskonały. Dlatego również w ramach demokracji zdarzały się i będą się ujawniać pewne zjawiska, które negatywnie wpływać muszą na ocenę konkretnych procedur, czy zachowania się funkcjonariuszy publicznych.

W sytuacji, w której istnieją realne mechanizmy pozwalające na wyegzekwowanie informacji ujawniających pewne odstępstwa od przyjętych reguł, jak również ich rozpowszechnienie i rozpoczęcie publicznej debaty, teza, zgodnie z którą mamy do czynienia z kryzysem demokracji, wydaje się przesadzona. Z kryzysem demokracji będziemy mieli do czynienia zarówno wtedy, gdy tajność stanie się regułą, a nie ustawowo sprecyzowanym wyjątkiem, jak też dopiero wtedy, gdy mimo ujawnionych nieprawidłowości istniejące instytucje prawne nie podejmą lub nie będą zdolne do podjęcia właściwych działań prowadzących do wyciągnięcia stosownych konsekwencji prawnych, politycznych oraz społecznych.

Słowa kluczowe: jawność życia publicznego, przejrzystość działania, transparentność, demokracja, kryzys demokracji, informacja publiczna, uprawnienia informacyjne, autonomia informacyjna jednostki

1. Uprawnienia informacyjne jednostki jako fundament demokracji

Model, w którym podstawową formą realizacji zwierzchnictwa jest system demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), oznacza, że wiele procesów decyzyjnych opiera się na woli tych, którzy zostali wyłonieni w wyborach i którym większość głosujących zaufała, oddając na nich swój głos. Warto jednocześnie przypomnieć, że H. Kelsen identyfikował przedstawicielstwo z pełną demokracją, tzn. taką w ramach której nie tylko członków organu przedstawicielskiego, ale i każdą decyzję przez nich uzgadnianą podejmuje się w ramach demokratycznych procedur opartych na zasadzie woli większości¹. Wola większości w praktyce staje się wyznacznikiem kształtującym sumę rozstrzygnięć, które zapadają na płaszczyźnie kreowania, a następnie późniejszego funkcjonowania przedstawicielstwa. Inne założenie zakładające konieczność uzyskania jednomyślności, właśnie ze względu na istotę demokracji, nie ma racji bytu.

Wola większości jest też podstawą rozstrzygania spraw w drodze instytucji demokracji bezpośredniej, w szczególności zaś referendum. Instytucja ta ma bowiem na celu wskazanie, z jakim rozwiązaniem utożsamia się większość, a nie całość społeczeństwa².

Należy zauważyć, że w ramach współistnienia dwóch różnych form sprawowania władzy (przedstawicielskiej i bezpośredniej) nie zawsze referendum, czy inne instytucje demokracji bezpośredniej cieszą się „popularnością” wśród przedstawicieli tych ugrupowań politycznych, które w danej rzeczywistości tworzą większość parlamentarną. W szczególności wynik głosowania referendalnego stanowi przecież nie tylko element swoistego poparcia dla przedstawionych propozycji, ale niekiedy wyraz braku akceptacji określonych działań podejmowanych przez aktualną większość znajdującą się u sterów władzy, co może samo w sobie potwierdzać utratę takiego poparcia, identyfikowanego z istnieniem odpowiedniej legitymizacji do sprawowania władzy. Niewątpliwie też przeniesienie władztwa na zbiorowo działających obywateli jest swoistym samoograniczeniem się reprezentacji zbiorowego podmiotu władzy, co świadczyć może o słabości lub bezprzedmiotowości działań organu przedstawicielskiego, szczególnie wtedy, gdy ten właśnie organ dysponuje prawem do zarządzania referendum. Z drugiej strony, referendum (jak i inne instytucje demokracji bezpośredniej)³, może zostać wykorzystane instrumentalnie jako zabieg propagandowy, pozwalający określonej opcji politycznej nie tylko na uzyskanie poparcia niezbędnego do wprowadzenia określonych zmian ustawowych, ale przede wszystkim do poprawy swojego wizerunku oraz zwiększenia poparcia przed

¹ H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 41.

² O relacjach między demokracją przedstawicielską i bezpośrednią zob. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 31 i n.

³ Na temat tych instytucji zob. szerzej: M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LI, B. Banaszak (red.), Wrocław 2002, s. 65 i n.; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 35–58.

zbliżającymi się wyborami⁴. Również i takie zastosowanie referendum – co często się podkreśla – powoduje tylko powstanie lub pogłębienie istniejących konfliktów społecznych, szczególnie wtedy, gdy przedmiotem rozstrzygnięcia jest drażliwa kwestia społeczna lub moralna (np. kara śmierci, ochrona życia poczętego czy dopuszczalność eutanazji).

Pominięcie instytucji demokracji bezpośredniej i oparcie się wyłącznie na przedstawicielskiej formie sprawowania władzy nie może być identyfikowane z osłabieniem demokracji. Współcześnie bowiem obok sformalizowanych procedur demokracji bezpośredniej, które wcale nie muszą zapewniać realnego wpływu na sprawowanie władzy wyróżnić należy takie instytucje, które zapewniają obywatelowi (a w szerszym zakresie każdemu zainteresowanemu), możliwość nie tylko oddziaływania na różnego rodzaju procesy decyzyjne, ale także merytorycznej oceny prawidłowości i racjonalności działań (bądź ich braku) podejmowanych nie tylko przez wybranych przedstawicieli, ale również przez szeroko rozumianą kategorię osób piastujących funkcję publiczną. Działalność tych osób odbywa się bowiem w przestrzeni, którą identyfikować będziemy z tzw. sferą jawnego życia publicznego. Z punktu widzenia relacji jednostka – osoba pełniąca funkcję publiczną, sfera ta charakteryzować się będzie gwarantowanym przez przepisy prawa, w tym przepisy Konstytucji RP⁵, szerokim spektrum tzw. uprawnień informacyjnych jednostki, których realizacja ma na celu możliwość pozyskiwania i rozpowszechniania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a w konsekwencji zapewnienie transparentności i przejrzystości działań państwa i jego piastunów, w tym oczywiście wyłonionych w drodze wyborów przedstawicieli⁶.

Uprawnienia takie w polskim porządku konstytucyjnym są wyartykułowane w bardzo czytelny sposób. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim:

- wolność prasy i innych środków społecznego przekazu wraz z wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (gwarantowana zakazem wprowadzania cenzury prewencyjnej – art. 14 w związku z art. 54);
- prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61)⁷;

⁴ Dlatego też na płaszczyźnie badań politologicznych wyróżnia się pojęcie referendum prohegemonicznego, którego celem jest utrzymanie lub umocnienie pozycji sprawujących władzę, oraz antyhegemonicznego, którego celem jest umożliwienie przejścia władzy przez opozycję, lub uniemożliwienie większości przyjęcia konkretnego rozstrzygnięcia – zob. A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 221.

⁵ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Na temat koncepcji tzw. otwartego rządu zob. M. Bernaczyk, P. Kuczma, *Jawność działania władz publicznych jako zasada ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 206 i n.

⁷ Nie tylko w literaturze, ale również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej ma w praktyce zapewnić „transparentność życia publicznego oraz możliwość świadomego i aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wyko-

- prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3)⁸;
- prawo do nauki (art. 70), którego realizacja musi wiązać się z zagwarantowaniem dostępu do informacji i wiedzy⁹.

Z drugiej strony, trzeba podkreślić, że postanowienia konstytucyjne gwarantują również tzw. autonomię informacyjną jednostki¹⁰, na którą składają się:

- prawo do prywatności (art. 47);
- wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się (art. 49);
- nienaruszalność miru domowego (art. 50);
- prawo do ochrony danych osobowych (art. 51)¹¹.

Warto ten katalog uzupełnić o wyraźne wskazanie, że celem zagwarantowania przedmiotowej autonomii jest ograniczenie możliwości pozyskiwania informacji przez państwo o określonej osobie prywatnej. W odniesieniu do osoby publicznej, a w szczególności do osoby pełniącej funkcje publiczne ochrona takiej autonomii ma bardziej ograniczony charakter¹².

Konieczne jest również podkreślenie istnienia szczególnych gwarancji konstytucyjnych wzmacniających uprawnienia informacyjne, a wiążących się z nałożeniem na państwo polskie obowiązków:

nywania społecznej kontroli władz, instytucji i osób pełniących funkcje publiczne” – wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07.

⁸ Por. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Lexis Nexis 2010; B. Banaszak, *Komentarz do art. 74, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 377–378.

⁹ Szerzej na ten temat: S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja konstytucyjnych wolności i praw jednostki*, Wrocław 2014, s. 631 i n.

¹⁰ Pojęciem takim posłużył się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2002 r., U. 3/91, w odniesieniu do konstytucyjnej gwarancji prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Należy jednak szerzej ujmować tę kategorię „autonomię” i dlatego uważam za słuszne dodanie dwóch pozostałych uprawnień o *stricte* ochronnym charakterze, gwarantującym zachowanie takiej właśnie autonomii.

¹¹ Na temat tych uprawnień zob.: J. Rzucidło, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych*, s. 153 i n.; A. Rogowska, *Wolność i tajemnica komunikowania się*, s. 199 i n., Ł. Kaczkowski, *Nienaruszalność mieszkania*, s. 209 i n., [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

¹² Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Wyrażone w art. 61 Konstytucji, prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach. Na gruncie tego przepisu konstytucji nie można przynajmniej *prima facie* wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, co jest oczywiste wówczas, gdy jest to działalność wykonywana w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego. Wydaje się jednak, że nie można z góry wykluczyć objęcia tej sfery zakresem konstytucyjnego prawa do informacji, bez zbadania, czy i w jakim zakresie ingerencja taka nie jest usprawiedliwiona na gruncie innych norm konstytucyjnych. Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

- rzetelnego i sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych państwa polskiego (preambuła);
- stworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6);
- poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30).

W żadnym razie katalog ten nie może być traktowany jako enumeratywny. Ze swej istoty realizacja w zasadzie wszystkich konstytucyjnych wolności, praw, i obowiązków wiąże się bowiem z dostępem do informacji i musi być realizowana z poszanowaniem wolności i sprawiedliwości¹³.

Dodatkowo, pamiętać musimy, że funkcjonowanie organów władzy publicznej oparte zostało na zasadzie jawności, łączącym się z prawem wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych (art. 61 ust. 2 w związku z art. 113 Konstytucji RP)¹⁴, jak również jawności postępowania sądowego i publicznego charakteru ogłaszania wyroków (art. 45 ust. 2 Konstytucji). Z istoty konstytucyjnych regulacji wynika, że każde ograniczenie jawności musi znajdować odpowiednią podstawę ustawową, co jest równoznaczne z tym, że jawność jest standardem, tajemnica zaś wyjątkiem¹⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, trudno zgodzić się z ewentualnymi zastrzeżeniami, które miałyby na celu negowanie istnienia odpowiednich gwarancji zapewniających jednostce możliwość skutecznego dostępu do wielu informacji dotyczących funkcjonowania państwa i reprezentujących go funkcjonariuszy. Wręcz przeciwnie, obowiązujące regulacje zdają się spełniać wymagania stawiane państwu demokratycznemu, a więc takiemu, którego jednym z podstawowych standardów jest transparentność i przejrzystość funkcjonowania jego struktur oraz działających w jego imieniu funkcjonariuszy publicznych.

2. Jawność życia publicznego

Nie są nam aż tak bardzo odległe czasy, w których udostępnianie określonych informacji nie tylko było zakazane, ale wręcz uznawane za zdradę stanu karaną karą śmierci. Tak było np. w XVIII w. w Niemczech, gdzie kara taka groziła za ujawnienie informacji na temat wydatków i dochodów państwa. Zmiana relacji i spojrzenie na obywatela jako podmiot wolności i praw zapoczątkowana została w Europie dopiero w drugiej połowie

¹³ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.

¹⁴ Tajność posiedzeń Sejmu i Senatu może być wprowadzone w drodze uchwały każdej z izb, wtedy gdy wymaga tego dobro państwa. Uchwała taka podejmowana jest większością bezwzględną głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów).

¹⁵ Na temat ochrony informacji niejawnych zob. M. Jabłoński, T. Radziszewski, *Bezpieczeństwo fizyczne i teleinformatyczne informacji niejawnych*, Wrocław 2012.

XX w.¹⁶, choć w Polsce miało to miejsce dopiero 100 lat później, gdy doszło do uchwalenia, a następnie wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁷

Na sferę jawności życia publicznego składa się kilka istotnych elementów. Samo pojęcie jawności identyfikować musimy z istnieniem takiego stanu faktycznego, w ramach którego wszystkie obiektywnie związane z nim informacje, tzn. te dla których ten stan jest źródłem opisu, są bez jakichkolwiek ograniczeń dostępne, tworząc płaszczyznę umożliwiającą pozyskanie określonego rodzaju danych składowych, które w sumie tworzą pełny obraz określonej rzeczywistości. „Jawność” koncentruje się więc na możliwości ustalenia, iż chodzi o zachowanie, zdarzenie, czynność, w szerszym ujęciu ciąg zachowań, zdarzeń lub czynności składających się na określony proces, które jest dokonywane i uzewnętrzniane w sposób dla wszystkich widoczny lub mogący przy wykorzystaniu odpowiednich środków (w tym środków prawnych) i zastosowaniu konkretnych nośników zostać udostępnione każdemu zainteresowanemu¹⁸.

Jawność w tym ujęciu odniesiona do pojęcia życia publicznego będzie musiała oznaczać swobodny dostęp każdego zainteresowanego do informacji dotyczącej państwa, a więc informacji o działalności istniejącego aparatu publicznego i reprezentującej go grupy piastunów. Konieczne jest przy tym przyjęcie założenia, że jawność musi być rozumiana szeroko jako możliwość uzyskania dostępu do informacji o wszystkich przejawach aktywności (jej braku) w obszarze związanych z funkcjonowaniem określonych instytucji publicznych oraz reprezentujących je osób. Ważne jest przy tym podkreślenie, iż tak rozumiana jawność ograniczana tylko przez ustawowo zdefiniowane tajemnice oraz ochronę prywatności dotyczy tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej płaszczyzny funkcjonowania struktur publicznych.

W takim właśnie ujęciu jawność życia publicznego w odniesieniu do struktur państwa i jego funkcjonariuszy staje się narzędziem służącym do sprawowania przez każdego zainteresowanego (jak i przez ogół, do którego trafia określona informacja) ogólnej kontroli legalności funkcjonowania tych wszystkich podmiotów i osób, które wchodzi w skład tzw. sfery władztwa publicznego. Kontrola ta koncentruje się zazwyczaj na kil-

¹⁶ Zob. szerzej: M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 41.

¹⁷ Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał w swym orzecznictwie, iż przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji może być stosowany samodzielnie, tworząc wystarczającą podstawę udostępniania informacji publicznej. Sprawy te dotyczyły udostępniania informacji o działalności organów gminy, np. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01. Sąd działał, opierając się na normie Konstytucji oraz ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

¹⁸ Jeszcze inaczej można wskazać, że chodzi tu o swobodę dostępu do „posiedzeń organów władzy. Nie chodzi zatem o zapewnienie wiedzy «po fakcie», ale umożliwienie dostępu do wiedzy o aktualnych wydarzeniach. Możliwość obserwacji przebiegu procesów w czasie rzeczywistym daje faktyczną przesłankę do dyskusji nad rozważanymi problemami, zanim przybiorą one postać finalnych rozstrzygnięć”, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 47.

ku elementach składowych związanych z funkcjonowaniem władzy i reprezentujących ją osób. Przede wszystkim ma na celu pozyskiwanie informacji o tzw. osobach pełniących funkcje publiczne, które można identyfikować z pojęciem osoby publicznej (lecz nie na odwrót). Termin „osoba publiczna” jest jednak znacznie szerszy podmiotowo i obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na określone działania, zaangażowanie społeczne lub dokonania, np. artystyczne, naukowe, sportowe, a także inne wywołujące skutki w sferze publicznej (np. zawody zaufania publicznego i związana z nimi reprezentacja określonych osób przed instytucjami publicznymi, przywództwo określonych ruchów obywatelskich czy grup interesów itd.).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „[...] pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest [...] ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej)”. Zdaniem Trybunału, nie jest jednak możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda bowiem osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. W związku z tym konieczne staje się ustalenie, czy „Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowywa-

niem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny¹⁹.

Przywołanie tak obszernego uzasadnienia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jest niezbędne do wykazania, że nie zawsze wszystkich zatrudnionych w ramach określonych organów i instytucji publicznych będziemy mogli wprost zakwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne²⁰, podobnie jak nie wszystkich tych, którzy pozostają w określonych relacjach z tymi organami lub instytucjami (np. umowa o dzieło czy zlecenia), będziemy mogli za takie osoby uznać²¹. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia kolejnej płaszczyzny dookreślającej zakres obowiązków informacyjnych nałożonych bezpośrednio na osoby pełniące funkcje publiczne. Względem osób pełniących funkcje publiczne formułuje się wiele obowiązków ustawowych, których konsekwencją staje się przedstawienie konkretnych informacji dotyczących stanu majątkowego takiej osoby (tzw. oświadczenia majątkowe), jak również takich, które mają na celu udokumentowanie dysponowanie przez nie finansami publicznymi²².

Mając na względzie powyższe, demokracja musi wiązać się immanentnie z istnieniem gwarancji tzw. jawności życia publicznego, którą w zakresie tego opracowania odnosić będziemy do otwartości i transparentności funkcjonowania aparatu państwowego i wszystkich związanych z nim osób piastujących funkcję publiczną, w tym oczywiście parlamentarzystów. Owa otwartość i transparentność w praktyce zapewnić ma możliwość pozyskania najpierw informacji, a potem (potencjalnie) uzyskania wiedzy nie tylko na temat tego, co jest przedmiotem działalności różnego rodzaju organów, ale identyfikacji skutków określonego rodzaju rozstrzygnięć (jak również ich braku). Wiedza ta natomiast

¹⁹ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

²⁰ Na temat tego pojęcia zob. szerzej: B. Banaszak, K. Wygoda, *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Warszawa 2006.

²¹ „Umowy o dzieło zawierane przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP z ekspertami prezentującymi swoje opinie w przedmiocie ewentualnych zmian legislacyjnych związanych z systemem ubezpieczeń społecznych nie czyniły z autorów tych opinii osób pełniących funkcje publiczne, gdyż osoby te we wskazanym zakresie nie tylko nie działały w ramach instytucji publicznej, lecz i ponad wszelką wątpliwość nie przysługiwało im z tytułu przygotowania opinii jakiegokolwiek zakresu kompetencji decyzyjnej (zwłaszcza w ramach instytucji publicznej). Przygotowanie opinii eksperckiej stanowi pewien rodzaj usługi polegającej na zaprezentowaniu określonego poglądu na bazie posiadanej wiedzy, umiejętności czy autorytetu w celu umożliwienia podmiotowi korzystającemu z opinii uwzględnienia w swoim procesie decyzyjnym jak największego spektrum okoliczności i uwarunkowań związanych z określoną tematyką – w tym przypadku z problematyką regulacji prawnej systemu ubezpieczeń społecznych. Kompetencja decyzyjna nie leży jednak po stronie autorów opinii. Tym bardziej samo zawarcie umowy o dzieło nie wyposaża tych osób w jakiegokolwiek kompetencje decyzyjne. Nie można też przyjąć, że proces opiniowania ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną innych osób, skoro opinia z istoty swojej nie ma charakteru wiążącego podmiot decyzyjny” – wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/13.

²² Zob. szerzej: A. Wierzbica, *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Lexis Nexis 2010.

powinna stać się punktem wyjścia do podjęcia przez osobę (podmiot) nią dysponującą działań nakierowanych na wyeliminowanie praktyk, które nie znajdują uzasadnienia w systemie demokratycznym, co może się również wiązać z podjęciem działań nakierowanych na pociągnięcie konkretnych osób piastujących konkretne funkcje publiczne do osobistej odpowiedzialności przed właściwymi organami państwowymi.

Nie budzi wątpliwości, że jawność i przejrzystość dotycząca zasad, mechanizmów i praktycznych aspektów towarzyszących działaniom państwa i jego funkcjonariuszy staje się fundamentem do prowadzenia przez każdego zainteresowanego obywatela kontroli i oceny (merytorycznej, politycznej itd.) potrzeby, zasadności, a także racjonalności działań wszystkich instytucji publicznych. Dlatego też tak istotne znaczenie ma potwierdzenie w Konstytucji RP nie tylko prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61)²³, ale sumy wskazanych wcześniej uprawnień oraz zasad.

Zwracając szczególną uwagę na prawo dostępu do informacji publicznej, warto zauważyć, że do dnia 17 października 1997 r. gwarancja taka nie istniała, trudno też było mówić o innych, które stwarzałyby jednostce możliwość skutecznego egzekwowania dostępu do informacji o działalności państwa i jego funkcjonariuszy, w oderwaniu od konieczności wykazania się interesem prawnym bądź faktycznym²⁴. Sytuacji tej nie zmieniły zmiany ustrojowe w latach 1989–1997 r., choć właśnie w tym okresie, w wielu regulacjach ustawowych odwoływano się do zasady jawności publicznej²⁵. Jawność publiczna w zasadzie opierała się w znacznym stopniu na funkcjonowaniu wolnej pracy i egzekwowaniu słabo dostosowanej do zmienionej rzeczywistości ustawy regulującej zasady prawa prasowego²⁶. Generalizując, dotychczasowa ewolucja jawności życia pu-

²³ Na temat treści art. 61 Konstytucji oraz postanowień ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2014, poz. 782 (dalej: u.d.i.p.) zob. M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 27 i n.

²⁴ W Konstytucji PRL, w jej art. 83 gwarantowano wolność słowa i druku. Przez długi czas żaden z obowiązujących aktów o randze ustawowej nie formułował zasad realizacji tej wolności. W praktyce głoszenie własnych poglądów, a w szczególności indywidualne roszczenie o udostępnienie informacji publicznej przez organy władzy państwowej było fikcją. Sytuacji tej nie zmieniło uchwalenie ustawy – Prawo prasowe z 1980 r. Na temat tej wolności i jej rozumienia w czasie funkcjonowania państwa socjalistycznego zob. L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Ossolineum 1981, s. 201 i n.; A. Łopatka, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1978, s. 94 i n.; szerzej na temat jawności zob.: T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 19–24.

²⁵ Zob. szerzej: T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 19 i n.

²⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r., Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm. Podkreślić też wypada stanowisko SN, który w jednym ze swych orzeczeń potwierdzał, że „rozwiniciem konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego są w obowiązującym porządku prawnym przepisy ustaw zwykłych, regulujących w sposób konkretny (i uzupełniający wobec ustawy zasadniczej) określone dziedziny życia w państwie”, wypuklając rolę postanowień ustaw samorządowych oraz ustawy o finansach publicznych, zob. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 64/00, OSNAP 2001 nr 6. Na szczególne znaczenie jawności finansów publicznych jeszcze przed uchwaleniem u.d.i.p. zwracał uwagę NSA, uznając potrzebę jak największej

blicznego przeszła w Polsce drogę od – w zasadzie – pełnej tajności państwa i jego struktury do uznania, że jawność i przejrzystość, to fundament demokracji i społeczeństwa demokratycznego, a odstępstwo od niej należy traktować jako – ściśle definiowany przez normy prawa powszechnie obowiązującego i odpowiednio interpretowany w praktyce – wyjątek.

Poseł i senator, co nie budzi wątpliwości, to osoby sprawujące funkcje publiczne. Z punktu prawa karnego kwalifikuje się ich jako funkcjonariuszy publicznych (art. 115 § 13 k.k.). Są też zobowiązani do udostępniania różnych informacji, które w istotny sposób stanowią wkroczenie w sferę ich prywatności, a co uzasadniane jest właśnie jako realizacja zasady jawności życia publicznego. Posłowie i senatorowie zobowiązani są do składania oświadczeń majątkowych o swoim stanie majątkowym (dotyczy majątku odrębnego i objętego małżeńską wspólnością majątkową) obejmujących wiele danych definiowanych w art. 35 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁷, a także do odrębnego ujawnienia w Rejestrze Korzyści korzyści przez nich lub ich małżonków uzyskiwanych (art. 35a ustawy)²⁸. Informacje takie podawane są do publicznej wiadomości przez marszałków w formie zapisów elektronicznych.

Warto też przypomnieć, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny, że „Jawność oświadczeń majątkowych pozwala wyborcom ocenić, czy osoba składająca oświadczenie podała dane zgodne ze stanem faktycznym, czy majątek uzyskany w trakcie pełnienia funkcji znajduje pokrycie w uzyskiwanych dochodach. Jawność stanowi zatem narzędzie realnej kontroli sprawowanej przez wyborców. W odniesieniu do osób powoływanych na stanowiska lub do pełnienia funkcji publicznych, odpowiednie procedury winny zapewniać podmiotowi powołującemu możliwość zapoznania się z takimi danymi”²⁹.

Sam proces stanowienia prawa również został objęty szeregami regulacji, których cechą wspólną jest dążenie do zagwarantowania jak największej jego jawności i przejrzystości. Dotyczy to nie tylko regulacji, której celem jest identyfikacja prowadzenia działalności lobbingowej³⁰, ale tej, która związana jest z jawnością posiedzeń Sejmu i Senatu, procedur związanych z udostępnianiem informacji publicznej związanej z funkcjonowaniem tych organów, jak i sprecyzowaniem sposobu rozpowszechniania informa-

dostępności do dokumentów urzędowych i zawartych w nich informacji, zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 1999 r., II S.A. 304/99.

²⁷ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r., t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29.

²⁸ Szerzej na ten temat: P. Uziębło, *Komentarz do art. 35 i 35a*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 418–446.

²⁹ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2005 r., SK 7/05.

³⁰ Na temat postanowień ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm. i rozwiązań regulaminowych (w przypadku Sejmu i Senatu tryb udostępniania informacji określają regulaminy tych izb. por. np. art. 202a–202c Regulaminu Sejmu RP, M.P. t.j. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.; art. 37 Regulaminu Senatu M. P. t.j. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.) zob. szerzej: M. Bernaczyk, P. Kuczma, *op. cit.* s. 213; M. Bernaczyk, *op. cit.* s. 52.

cji z jednoczesnym określeniem zasad rzetelności prasowej i relacji, do jakich dochodzi między politykami (w tym posłami i senatorami) a dziennikarzami³¹. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, cechą państwa demokratycznego jest to, że osoba publiczna (poseł, senator, a szerzej polityk, ważny urzędnik, żołnierz, funkcjonariusz, autorytet naukowy lub religijny itp.) „nie może, w imię jakości debaty publicznej, manipulować *post factum* swoimi wypowiedziami. A jeżeli nawet, to opinia publiczna ma prawo to wiedzieć, jako o ważnym elemencie wpływającym na postrzeganie autora takich zmienionych wypowiedzi. [...] Obywatele oczekują, że politycy będą osobami, które mają odwagę podejmowania mądrych decyzji w trudnych sytuacjach. Jeżeli polityk nie jest pewny tego, co mówi, nie jest pewny słów, których używa w sytuacji publicznej, udzielając informacji, to może to być sygnał dla opinii publicznej, że może sobie nie radzić w trudnej sytuacji. Opinia publiczna ma prawo do wiedzy na ten temat”³².

Widać więc wyraźnie, że ocena funkcjonowania organów przedstawicielskich odbywa się na różnych płaszczyznach tak odnoszących się do funkcjonowania Sejmu i Senatu jako całości, jak i przez pryzmat działalności poszczególnych posłów i senatorów³³. W połączeniu z wolnością słowa i prasy, przy jednoczesnym zakazie stosowania cenzury prewencyjnej, jak również wielością osób i podmiotów rozpowszechniających informację w przestrzeni publicznej, przekazywanych jest wiele informacji, które nie zawsze pozytywnie przedstawiają istotę, charakter, jak i sens działania organów przedstawicielskich oraz zasiadających w nich posłów i senatorów³⁴.

³¹ Zob. szerzej: M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 57 i n.

³² Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2008 r., SK 52/05.

³³ Na temat orzecznictwa dotyczącego uznania posłów i senatorów za zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (co do zasady są wyłączeni) i negatywnej analizy podstaw uzasadniających niemożność stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zob. M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 59 i n.

³⁴ W jednym ze swych orzeczeń (K 4/06) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji. Oczywiście, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji swoboda wypowiedzi może doznawać ograniczeń”. Wolność wypowiedzi oznacza, jak wskazuje się w literaturze, „swobodę nieskrępowanego przedstawiania opinii, przekonań, poglądów lub informacji faktycznych w najróżniejszych formach (słowem, drukiem, obrazem, dźwiękiem, gestem), lecz zawsze w sposób widoczny dla innych, a więc w procesie komunikacji interpersonalnej” (W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „PiP” 2008, z. 6, s. 22). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się nadto, że na tle art. 54 Konstytucji można mówić o trzech odrębnych wolnościach jednostki: wolności wyrażania swoich poglądów, wolności pozyskiwania informacji, wolności rozpowszechniania informacji (zob. np. wyrok P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11). Zgodnie z zasadą rozumienia wyrazów konstytucyjnych w możliwie najszerszym znaczeniu (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 54, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 1), pojęcia te interpretowane powinny być sze-

Dysponując w rzeczywistości szerokim dostępem do informacji każdy ma możliwość ciągłej oceny działalności organów przedstawicielskich i zasiadających w nich osób. Okazuje się przy tym, że ocena demokracji, jak i samych przedstawicieli zasiadających w organach przedstawicielskich dokonywana przez obywateli jest bardzo negatywna.

Jedne z ostatnich badań CBOS pokazują, że 47 proc. Polaków uważa, że od „ludzi takich jak oni nie zależy ani to, co się dzieje w skali ogólnopolskiej, ani na poziomie lokalnym. Jedna czwarta badanych (26 proc.) ma poczucie wpływu zarówno na sprawy kraju, jak i miasta czy gminy, nieznacznie mniejsza grupa (23 proc.) – wyłącznie na to, co dzieje się w ich miejscowości, natomiast nieliczni (4 proc.) – tylko na sytuację w kraju”³⁵.

Praca parlamentarzystów jest przez Polaków również częściej krytykowana niż chwalona. W sierpniu działalność Sejmu negatywnie oceniło 64% badanych, a Senatu – 47%. Pozytywne opinie o pracy posłów wyraziło tylko 18% badanych, a o pracy senatorów – 23%³⁶.

3. Próba identyfikacji przyczyn negatywnych ocen demokracji przedstawicielskiej

Nieodłącznym elementem demokracji jest niezadowolenie pewnej grupy osób, które stanowią część zbiorowego podmiotu władzy, jakim współcześnie, również w Polsce, jest naród, związane z negatywną oceną jakości i sposobu sprawowania władzy. W wielu też przypadkach ta negatywna ocena identyfikowana jest z tzw. kryzysem demokracji, a gdy bezpośrednio dotyka wybieranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli (w Polsce posłów i senatorów) z kryzysem demokracji przedstawicielskiej.

roko, w szczególności wolność pozyskiwania informacji oraz rozpowszechniania informacji powinna dotyczyć także poglądów, a nie tylko faktów. O znaczeniu wolności wyrażania swoich poglądów, szczególnie w kontekście życia publicznego, a zwłaszcza politycznego, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie P 1/06, wiążąc ją z wolnością działania jednostki w życiu publicznym. Należy podkreślić, że „uświadomienie społeczeństwu, że w skład statusu jednostki jako *hominem politicus* wchodzi także wolność wyrażania poglądów, bezpośrednio lub poprzez media, a nie tylko ich wyrażania poprzez manifestacje publiczne lub przynależność do organizacji, może przyczynić się do większego angażowania się w życie publiczne i przejmowania w szerszym wymiarze odpowiedzialności za wspólne dobro, jakim jest państwo polskie”.

³⁵ Badanie przeprowadzono w dniach 5–16 września 2012 r. na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Raport BS/6/2014 (http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_006_14.PDF [dostęp 20.12.2014]).

³⁶ Komunikat z badań CBOS NR 118/2014 (sierpień 2014 r.) - http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_118_14.PDF [dostęp 20.12.2014]. Warto jednocześnie zauważyć, że negatywna ocena polskich parlamentarzystów jest w zasadzie cechą charakterystyczną każdego przeprowadzanego przed wyborami badania. Np. na początku 2005 r. negatywnie oceniło działalność Sejmu 84% Polaków, a zaledwie 8% wypowiedziało się w tej sprawie pozytywnie. Senat był tylko nieco lepiej oceniany niż Sejm: pozytywne opinie miało o nim w tamtym okresie 16% badanych, 63% było natomiast zdania, że senatorowie niezadowolająco wypełniają swoje obowiązki. – Komunikat z badań BS/19/2005 (styczeń 2005) http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_019_05.PDF [dostęp 20.12.2014].

Niewątpliwie jakość sprawowania władzy w państwie jest jednym z podstawowych problemów współczesnej demokracji, która jednak może stać się przedmiotem publicznej debaty tylko wtedy, gdy staje się elementem składowym otwartej dyskusji opartej na rzeczywistych faktach, przedstawionych w sposób ogólnie zrozumiały i jednocześnie dający się w odpowiedni sposób zweryfikować. Istotą współczesnych systemów demokracji musi więc być stworzenie takiego systemu gwarancji, który zapewnić będzie możliwość pozyskiwania i rozpowszechniania informacji na temat funkcjonowania instytucji publicznych i reprezentujących ich funkcjonariuszy publicznych. Zdefiniowanie podstaw kształtujących treść tych gwarancji oraz praktycznej możliwości ich realizacji należy uznać za fundament, który determinować będzie ocenę tego, czy rzeczywiście demokracja ma miejsce, czy też jest fikcją.

Paradoksalne jest twierdzenie, że kryzys demokracji ma miejsce wtedy, gdy możemy pozyskiwać określone informacje, poddać je ocenie i w ramach tej oceny rozpocząć, a następnie prowadzić merytoryczną dyskusję, w ramach której konfrontowane będą ze sobą różne poglądy oraz racje. Przesłanką istnienia takiego kryzysu byłoby wyeliminowanie takich gwarancji, co należałoby uznać za zaprzeczenie demokratycznego charakteru państwa, negację istnienia społeczeństwa demokratycznego, tzn. takiego, które nie musi, a nawet nie może być jednomyślne. Demokracja ma to bowiem do siebie, że zawsze umożliwia każdemu zainteresowanemu przedstawienie swojego zdania, nawet jeżeli ma ono zupełnie inne niż większość charakter.

Demokracja musi wiązać się z istnieniem i propagowaniem wielości poglądów, które ze względu na cele przyświecające różnym osobom (grupom społecznym), mogą być zupełnie ze sobą sprzeczne, a nawet się wykluczające. W niektórych przypadkach, jak to ma np. miejsce w USA, poglądy takie mogą nawet godzić w dobra innych osób³⁷, co z perspektywy europejskiej, a przede wszystkim polskiej praktyki prawnej, wydaje się niedopuszczalne. Demokracja w ujęciu modelowym musi być jednak utożsamiana z takim systemem, w ramach którego różnorodność – która polegająca również na odmiennym postrzeganiu tych samych zjawisk – jest standardem, a nie wypaczeniem wzorcowego systemu sprawowania władzy i relacji jednostek, których ogół identyfikowany jest z podmiotem suwerennej władzy.

W takim ujęciu demokracja musi być pojmowana jako przestrzeń ścierania się wielu odmiennych poglądów, w celu osiągnięcia kompromisu zapewniającego sprawne, oparte na zasadzie rzetelności i sprawności działanie państwa. Odnosząc to do państwa polskiego, można byłoby wskazać, że chodzi w przypadku naszej, polskiej demokracji,

³⁷ Zob. szerzej: Ł. Machaj, *Wypowiedzi symboliczne w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Wrocław 2011, s. 131 i n.

o ty, by mieć na względzie dobro Trzeciej Rzeczypospolitej, o którym w wielu miejscach jest mowa w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³⁸.

Osiągnięcie kompromisu oparte być musi na uzyskaniu, a następnie na odpowiednim wykorzystaniu informacji. W takim ujęciu informacja i dostęp do niej staje się punktem wyjścia do zainicjowania procesu poznania określonych zjawisk, procedur czy zachowań. Sama informacja nie może być jednak identyfikowana z wiedzą, pozwalającą na zrozumienie i merytoryczną ocenę istniejących praktyk charakteryzujących funkcjonowanie różnego rodzaju instytucji oraz ich piastunów. Informacja jest bowiem dopiero punktem wyjścia, stworzeniem sobie bazy dla późniejszych działań mających na celu poznanie i weryfikację określonego stanu rzeczy. Uzyskanie informacji cząstkowej, niepełnej, subiektywnie przekazanej, niepoddanej merytorycznej ocenie jest zjawiskiem dość częstym i w istocie charakterystycznym właśnie dla demokracji, która zapewnia właśnie możliwość swobody formułowania różnego rodzaju wypowiedzi. Brak takiej możliwości identyfikowany będzie natomiast z brakiem swobody wyrażania poglądów, a więc będzie zaprzeczeniem jednego z fundamentów, na którym opiera się funkcjonowanie państwa demokratycznego.

Wiedza jest dobrem wyższym, którego uzyskanie wymaga od każdego zainteresowanego podjęcia dodatkowych działań, bazujących już nie tylko na wygenerowanym przekazie danych, ale na poddaniu ich weryfikacji. W takim ujęciu konieczne staje się zebranie sumy informacji, ich odpowiednie przetworzenie, w odniesieniu do obiektywnego punktu odniesienia (suma dokumentów, dowodów itd.). Uzyskanie wiedzy nie jest łatwe i dlatego dość często ocena demokracji i podstawowych jej mechanizmów opiera się na pozyskaniu prostej i niesprawdzonej (lub niepełnej) informacji, która zaburza prawidłową weryfikację określonego rodzaju zdarzeń. Niekiedy też dochodzi do sytuacji, w której mimo uzyskania informacji kompletnej, jej upowszechnienie ma charakter niekompletny (wybiórczy).

Przenosząc ten wątek na płaszczyznę funkcjonowania parlamentu, trzeba sobie zdawać sprawę, że jest to miejsce, w którym podstawowym mechanizmem wydaje się przeprowadzenie rzetelnej i merytorycznej dyskusji, której efektem ma być osiągnięcie konsensusu. Problemem, który charakteryzuje współczesny przekaz informacyjny, jest to, że obywatel otrzymujący informację na temat dyskusji parlamentarnej (również ciał przedstawicielskich na poziomie lokalnym) nie jest w stanie dostrzec dążenia do jakiej-

³⁸ Dobro to przywoływane jest zarówno we wstępie do Konstytucji, jak i jej art. 1 „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Odwołanie do dobra wspólnego ma też miejsce w art. 82 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat: P. Kaczmarek, *Rozumienie praw i wolności jednostki w Konstytucji RP (między dobrem wspólnym a ideą indywidualistyczną)*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 289 i n.

gokolwiek osiągnięcia kompromisu. W zasadzie dominujący staje się przekaz o hegemonii jednej opcji dysponującej większością, połączony z tezą o zawłaszczaniu całej sfery decyzyjnej tylko przez jedną grupę, tzw. grupę rządzącą. W zasadzie nie akcentuje się zarówno istnienia jakichkolwiek procesów pozwalających na wymianę poglądów, jak też tych, których celem staje się poszukiwanie tzw. złotego środka. Jednocześnie podkreśla się dość pozorny charakter procedur konsultacji społecznych, które towarzyszyć mają różnym procesom decyzyjnym³⁹, co jest trudne do zrozumienia, jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że niepełne wykonanie obowiązku prawidłowego przeprowadzenia konsultacji społecznych, przeczy zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wypływającym z niej dyrektywom prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także – jak się podkreśla w doktrynie – zasadzie społeczeństwa obywatelskiego, z którą wiąże się obowiązek współpracy władz publicznych z organizacjami społecznymi (art. 12 Konstytucji), a także obywatelskie prawo do petycji (art. 63 Konstytucji)⁴⁰.

Negatywne oceny społeczne nie mogą jednak same w sobie stanowić o tym, że mamy do czynienia z rzeczywistym kryzysem demokracji. Wręcz przeciwnie – system, który opiera się na trwałych fundamentach, tzn. istnieniu:

- społecznego i politycznego przekonania o konieczności poszanowania standardów jawności informacji ze sfery życia publicznego;
- prawnie zdefiniowanego modelu i związanych z nim mechanizmów identyfikacji obowiązków informacyjnych w sferze działania struktur państwa i funkcjonariuszy publicznych;
- wyodrębnionych środków, którymi dysponuje zainteresowany pozyskaniem informacji publicznej;

³⁹ „Aby konsultacje uznać za w pełni demokratyczne, należy tak określić zakres podmiotów objętych nimi, by nie pominąć żadnego z potencjalnie zainteresowanych. Należy również okazać elementarny szacunek ich uczestnikom, dostarczać im pełnych informacji o przebiegu prac, o planowanych zmianach pierwotnego projektu, o napływających ekspertyzach itp. Należy napiętnować i zwalczać patologiczne przypadki niearchiwizowania, usuwania i niszczenia dokumentów i ekspertyz finansowanych ze Śródków publicznych za dziesiątki tysięcy złotych. W trakcie prac przed podpisaniem umowy i późniejszych prac legislacyjnych nad ustawą regulującą jakiś zespół stosunków społecznych bądź nad ustawą zezwalającą na ratyfikację umowy międzynarodowej nie mogą zdarzać się sytuacje, w których podmioty uczestniczące dotychczas w konsultacjach nie są wystarczająco lub w ogóle informowane o zmianach wprowadzonych do konsultowanych aktów prawnych, bądź sytuacje, w których wobec tych podmiotów były składane obietnice bez pokrycia. Nie można w tym kontekście zapominać, że konsultacje są niczym innym jak wymianą informacji pomiędzy osobami żywo i bezpośrednio zainteresowanymi nowymi rozwiązaniami prawnymi, posiadającymi na dodatek szczegółową wiedzę na temat potrzeb swojego środowiska. Konsultacje, będąc instytucją nierozzerwalnie związaną z demokratycznym sposobem podejmowania rozstrzygnięć i stanowiąc immanentny element społeczeństwa obywatelskiego, nie mogą funkcjonować prawidłowo bez dostępu do informacji” (B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4 (43).

⁴⁰ Por. T. Zalasieński, *Konsultacje społeczne rządowych projektów ustaw jako instrument poprawy jakości prawa*, „Kwartalnik KRS” 2010, nr 4, s. 46–47.

- zróżnicowanego i szerokiego katalogu procedur dostępu do informacji, w tym do ewidencji i rejestrów publicznych, przy jednoczesnym zastrzeżeniu istnienia systemowej gwarancji w postaci podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, którego wykorzystanie musi wiązać się z istnieniem odpowiednich gwarancji procesowych pozwalających na skuteczną jego egzekucję;
- zapewnia trwałość demokracji, nie prowadząc jednocześnie do zakwestionowania rządów przedstawicielskich. Możemy mówić jedynie o pojawianiu się pewnych niedoskonałości modelu.

Istnienie odpowiednich środków oraz organów ochrony wolności i praw jednostki zapewnia jednak nie tylko możliwość ustalenia, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia lub nadinterpretacji obowiązujących reguł, ale również możliwość ich wyeliminowania. Działania takie możliwe są właśnie dzięki gwarantowanej konstytucyjnie sferze uprawnień informacyjnych zapewniających dostęp do informacji. Ich realizacja pozwala opinii publicznej uzyskać informacje, które tworzą podstawę do rozpoczęcia publicznej dyskusji, a następnie (tak w ujęciu modelowym) do wydania merytorycznej oceny opartej na rzeczywistych i obiektywnie zweryfikowanych przesłankach.

Warto jednocześnie zauważyć pewną dość istotną kwestię dotyczącą relacji charakteryzujących demokrację przedstawicielską i bezpośrednią w kontekście realizacji uprawnień informacyjnych. Paradoksalnie, frekwencja w dotychczasowych wyborach i referendach nie potwierdza poglądu o większym zainteresowaniu obywateli w bezpośredniej procedurze sprawowania władzy. Przede wszystkim widać wyraźnie, że największym zainteresowaniem cieszą się wybory prezydenckie, w których bierze udział najwięcej uprawnionych. Widoczne jest to szczególnie w pierwszym okresie po wprowadzeniu rozwiązań charakterystycznych dla systemu demokratycznego. W 1990 r. w pierwszej turze wzięło w nich bowiem udział 60,63% uprawnionych (53,40% w drugiej), w 1995 r. – 64,70% (w drugiej jeszcze więcej, bo 68,23%), w 2000 r. – 61,12% (drugiej tury nie było potrzeby przeprowadzać ze względu na uzyskanie przez Aleksandra Kwaśniewskiego bezwzględnej większości głosów w pierwszej turze głosowania).

W miarę upływu czasu stopień zainteresowania społecznego udziałem w wyborach prezydenckich malał. W 2005 r. w pierwszej turze wyborów wzięło udział tylko 49,74% (nieco tylko więcej, bo 50,99% w drugiej turze), natomiast w 2010 r. zanotowaliśmy pewien wzrost zaangażowania – w pierwszej turze wzięło udział 54,94% (55,31% w drugiej turze).

Specyficznie natomiast kształtowała się frekwencja w wyborach parlamentarnych. Pomijając głosowanie w 1989 r., które miało charakter kontraktowy, co w istocie musiało mieć wpływ na udział w drugiej turze wyborów (w pierwszej turze wzięło udział – 62,70%;

a w drugiej – 25,31%), frekwencja wyborcza tylko dwa razy przekroczyła 50% (1991 r. – 43,20%, 1993 r. – 52,13%, 1997 r. – 47,93%, 2001 r. – 46,29%, 2005 r. – 40,57%, 2007 r. – 53,88%, 2011 r. – 48,92%).

Jeszcze większym zaskoczeniem jest natomiast to, że najmniejszą frekwencją cieszy się udział obywateli w głosowaniach referendalnych, więc tych, które co do zasady mają każdemu obywatelowi polskiemu gwarantować osobisty i bezpośredni udział w procesie sprawowania władzy, w tym przypadku przybierającemu postać wyrażenia woli w konkretnej sprawie. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie charakteryzuje się referendum akcesyjne z 2003 r. Pozostałe charakteryzują się frekwencją zdecydowanie niższą niż 50% (referendum „uwłaszczeniowe” w 1996 r. – 32,40%, referendum „prywatyzacyjne” w 1996 r. – 32,44%, referendum konstytucyjne w 1997 r. – 42,86%, referendum akcesyjne w 2003 r. – 58,85%)⁴¹.

4. Podsumowanie

Wydaje się, że trudno identyfikować niskie poczucie wpływu obywateli na sprawę kraju oraz niską ocenę funkcjonowania organów przedstawicielskich z istnieniem tzw. kryzysu demokracji. Odczucie takie jest raczej wynikiem klasycznego – właśnie dla demokracji – procesu kształtowania świadomości obywatelskiej, tzn. zarówno poznawania zasad, mechanizmów, jak i praktyk funkcjonowania państwa i reprezentujących go funkcjonariuszy. Niekiedy ten proces skutkuje pojawieniem się ogólnej niechęci społecznej będącej wyrazem dezaprobaty, czy to wobec instytucji, czy w odniesieniu do konkretnej osoby (przedstawicieli ugrupowania politycznego lub sumy ugrupowań). W szerszym ujęciu przekłada się to też na możliwy spadek zainteresowania udziałem obywateli w wyborach, czy też referendach, co również w realiach demokracji, która nie łączy się z egzekwowaniem obowiązku udziału w wyborach, może przyjmować postać tzw. bierności w zakresie osobistego udziału w procesach wyborczych i referendalnych. Tytułem przykładu można w tym zakresie przywołać kasus Brazylii, która dotknięta w znacznym stopniu problemem korupcji i utraty społecznego zaufania do elit politycznych charakteryzuje się frekwencją wyborczą liczącą sobie ponad 80%⁴².

⁴¹ Wyniki dostępne na stronie Państwowej Komisji Wyborczej: <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html> [dostęp 20.12.2014].

⁴² Podmiotowy zakres obowiązku udziału w głosowaniu jest jednak zróżnicowany na podstawie różnych kryteriów. Zob. art. 14 Konstytucji Republiki Brazylii. *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*. Tłum. Agnieszka Wojtyczek-Bonnand. Warszawa 2004. Kryzys zaufania publicznego trwa kilka lat. Jego źródłem jest tzw. afera „Mensalão”, zob. M. Stasiński, *Polityczna ośmiornica. Za posłuszne głosowanie posłowie dostawali po 10–15 tys. dol.*; *Brazylia: parlament ostoja korupcji* teksty zamieszczone pod adresami: http://wyborcza.pl/1,76842,12647142,Polityczna_osmiornica_Za_posluszne_glosowanie_poslowie.html; http://wyborcza.pl/1,76842,13358591,Brazylia__parlament_ostoja_korupcji.html [dostęp 25.11.2014].

Trwałym fundamentem demokracji – co wydaje się niezależne od stopnia zainteresowania udziałem obywateli w procedurach wyborczych – jest utrwalanie procedur dostępu do tej sfery informacji, która dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a które to w państwie totalitarnym były w zasadzie niedostępne. Możliwość sprawowania rzeczywistej kontroli obywatelskiej, wykonywanej w związku z realizacją uprawnień informacyjnych, wzmocniona wolnością prasy i innych środków przekazu, sama w sobie jest gwarancją demokracji. Oczywiście jest przy tym, że żaden system, w tym również demokracja, nie jest doskonały. Dlatego również w ramach demokracji zdarzały się i będą się ujawniać pewne zjawiska, które negatywnie wpływają na ocenę konkretnych procedur, czy zachowania się funkcjonariuszy publicznych. W sytuacji, w której istnieją realne mechanizmy pozwalające zarówno na wyegzekwowanie informacji ujawniających pewne odstępstwa od przyjętych reguł, jak też ich rozpowszechnienie i rozpoczęcie publicznej debaty, teza, zgodnie z którą mamy do czynienia z kryzysem demokracji, wydaje się przesadzona. Z kryzysem demokracji będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy tajność stanie się regułą, a nie ustawowo sprecyzowanym wyjątkiem, oraz dopiero wtedy, gdy mimo ujawnionych nieprawidłowości, istniejące instytucje prawne nie podejmą lub nie będą zdolne do podjęcia właściwych działań prowadzących do wyciągnięcia stosownych konsekwencji prawnych, politycznych oraz społecznych. Uważam, że istniejąca sytuacja, w tym ta charakteryzująca praktykę funkcjonowania nie tylko instytucji państwowych, ale w szczególności tych, które identyfikują realizację uprawnień informacyjnych, przeczy w pełni twierdzeniom nie tylko o zachwianiu, ale wręcz o zaprzeczeniu demokratycznego charakteru Rzeczypospolitej Polskiej. Generalnie można odnieść wrażenie, że jak zwykle sprawdza się stare polskie powiedzenie: „Cudze chwalicie, swego nie znacie”.

Transparência da vida pública e a questão da crise da democracia representativa

Resumo

O artigo aborda a importância da chamada publicidade na vida política para a apreciação dos padrões da democracia contemporânea. O exame, alicerçado no arcabouço institucional polonês, tem por escopo medir se o sentimento decrescente dos cidadãos sobre a sua influência mínima nos assuntos do país, bem como a pequena participação eleitoral das populações podem atestar o fenômeno qualificado habitualmente como crise da democracia representativa.

O pressuposto precípua diz que o fundamento essencial e durável da democracia – independentemente do grau de interesse dos indivíduos na participação dos eventos de votação universais – é o fortalecimento dos procedimentos de acesso à informação no que tange às atividades das autoridades públicas, bem como das pessoas que desempenham as funções públicas, o que foi proibido nos regimes totalitários. As possibilidades do verdadeiro controle cívico – exercido com relação à realização dos poderes informativos e reforçado pela ação da mídia

– e em si mesmo a garantia da democracia. Nenhum sistema, incluído também o democrático, é perfeito. Por isso, nas democracias ocorrem igualmente os determinados fenômenos nocivos, os quais influem negativamente na avaliação dos procedimentos e comportamentos dos servidores públicos.

Neste contexto, a opinião sobre a crise da democracia – quando existem os mecanismos reais que permitem a extração das informações reveladoras das infrações das regras estabelecidas, bem como a sua ampla difusão como alvo de debate na sociedade, parece exagerada. A crise da democracia ocorre quando o segredo é a regra e não uma exceção exatamente limitada, bem como quando depois de descobrir as irregularidades, as instituições do Estado não fazem nenhuma ação oportuna, dirigida a tirar as indispensáveis consequências de caráter jurídico, político e social.

Palavras-chaves: transparência da vida pública, crise da democracia representativa, informação pública, acesso aos dados, Polônia.

