

Адам БобрыкORCID: 0000-0001-5876-4685
adam.bobryk@uph.edu.plЕстественно-гуманитарный университет в г. Седльце
Факультет общественных наук
Польша**«Бюллетень публичной информации»
как инструмент общественного контроля
в политической системе государства**“Bulletin of Public Information” as an instrument
of social control in the political system of the state„Biuletyn Informacji Publicznej” jako instrument
kontroli społecznej w systemie politycznym państwa

DOI: 10.34739/doc.2022.19.12

Аннотация: Важным элементом демократической системы является возможность контроля посредством доступа к широкому спектру информации органами власти и государственных учреждений не только уполномоченными органами, но и каждым гражданином. В Польше принято правовое и организационное решение, предоставляющее широкий круг возможностей для такой деятельности. Основным инструментом является «Бюллетень публичной информации». Он должен содержать исчерпывающие данные о конкретном учреждении. Согласно закону любая информация по общественным вопросам представляет собой общедоступную информацию и подлежит раскрытию. Это создает важный инструмент социального контроля в политической системе государства, способствует развитию интереса граждан к общественным делам, укреплению демократии и формированию гражданского общества.

Ключевые слова: «Бюллетень публичной информации», общественный контроль, политическая система

Abstract: An important element of the democratic system is the ability to control, through access to a wide range of information, authorities and public institutions not only by authorized institutions, but also by every citizen. In the Republic of Poland, a legal and organizational solution has been adopted that provides a wide range of possibilities for such activities. The basic instrument is the „Bulletin of

Public Information". It should contain exhaustive data on a specific institution. The act defines that any information on public matters constitutes public information and is subject to disclosure. This creates an important instrument of social control in the political system of the state. It is also conducive to developing citizens' interest in public affairs, strengthening democracy and shaping civil society.

Keywords: "Bulletin of Public Information", social control, political system

Abstrakt: Ważnym elementem systemu demokratycznego jest możliwość kontroli poprzez dostęp do szerokiego zasobu informacji, organów władzy oraz instytucji publicznych, nie tylko przez uprawnione instytucje, ale każdego obywatela. W Rzeczypospolitej Polskiej przyjęto rozwiązanie prawno-organizacyjne, które daje szeroki zakres możliwości takich działań. Podstawowym instrumentem jest „Biuletyn Informacji Publicznej”. Winny być w nim zamieszczone wyczerpujące dane dotyczące określonej instytucji. W ustawie zdefiniowano bowiem, iż każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu. Tworzy to istotny instrument kontroli społecznej w systemie politycznym państwa, co sprzyja rozwijaniu zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, umacnianiu demokracji i kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: „Biuletyn Informacji Publicznej”, kontrola społeczna, system polityczny

Одним из важных элементов политической системы государства является степень свободы участия граждан не только в формировании органов власти, влиянии на их работу, выполнении различных функций, но и в контроле действий, предпринимаемых как официальными организациями, так и отдельными инициативами граждан. Прозрачность в публичной жизни является важным механизмом контроля в демократической системе. Несомненно, последствием этого зачастую является исправление предпринятых действий или же служит как элемент профилактики в процессе принятия решений. Это также способствует сокращению количества несоответствующих решений и случаев неадекватного поведения со стороны отдельных представителей аппарата власти. Поэтому гражданский контроль направляет административные действия на их осуществление в соответствии с законом, когда отдельные случаи рассматриваются как конкретный вопрос, а не из-за лица, которое обратилось в учреждение. Это также относится к финансовой дисциплине, обоснованности принятия решений или выполнении учреждением определенных задач.

Учитывая, что политическая система – это «все структуры, процедуры и институты, которые работают вместе, чтобы

найти решение проблем»¹, общественный контроль является её важным компонентом. Ежи Ковальский рассматривает этот вопрос немного шире. Он утверждает, что политическая система – это «государственный аппарат, политические партии, формальные и неформальные общественные организации и группы, участвующие в политической деятельности в рамках данного государства, и все правовые принципы и нормы, регулирующие их взаимоотношения»². В какой-то степени это также относится к области политической культуры. Януш Жарновски в этом контексте обращает внимание на способ использования политической системы. Он подчеркивает, что это относится не только к сфере институтов и конституционного права, но также к «привычкам элит и более широких кругов общества относительно их участия в политической жизни, уровня этого участия и чувства ответственности и, наконец, отношения элит к массам и масс к элитам, а также способа формирования последних»³. В более общем плане можно сказать, что это представляет собой сферу качества, масштаба и формы участия в общественной жизни.

Шерри Р. Арнстейн справедливо отмечает, что гражданский контроль является самым высоким уровнем участия общественности в процессе осуществления власти. При чём Арнстейн определяет его очень широко, так как объем деятельности гражданского контроля выходит далеко за пределы функций контролирования⁴. В Польше широкая система общественного контроля была внедрена вместе с реформой государственного управления, которая началась после системных изменений, введённых в 1989 году. Это было связано с расширением возможностей участия граждан в процессе принятия решений и проверки процесса их реализации. Это оказалось не без значения для прозрачности управленческой

¹ M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [в:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2013, c. 11.

² *Ibidem*.

³ J. Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012, c. 16.

⁴ M. Furmankiewicz, *Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 51, c. 75.

деятельности и эффективности распоряжения государственными средствами⁵. Это имеет положительное влияние на формирование связей гражданина с государством и повышение уровня общественного доверия⁶. Пьер Розанваллон описывает аналогичные механизмы участия граждан как «демократию надзора»⁷. Поэтому общественный контроль следует определить не только в правовых категориях, но прежде всего в контексте «фактических возможностей, полагающихся отдельным лицам, группам или ассоциациям людей в сфере деятельности аппарата государственного управления»⁸. В результате формируются существенные основы для «выражения оценок, мнений и постулатов, направленных на выявление нарушений, ошибок и упущений в этой деятельности, и способствование – иногда в обязательном порядке – их эффективному устранению»⁹.

В концепции *community development* (развития сообщества) подчёркивается, что публичная активность приносит пользу как гражданам, так и органам власти. Эта концепция основана на инициированном и контролируемом гражданами участии «в регулировании публичных дел с целью оказания влияния на решения, принимаемые представителями органов публичной власти или избирателями»¹⁰. Елизавета Инглот-Бженк, ссылаясь на концепцию Стюарта Лэнгтона, заявляет на тему привлечения граждан к проявлению заинтересованности общественными делами, что это «действия, инициированные и контролируемые государственными органами в ходе выполнения их уставных задач. Их цель – улучшить процесс принятия решений и качество предоставляемых общественных услуг, а также завоевать благосклонность граждан и достичь возможный консенсус. Следует помнить, что вовлечение

⁵ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, nr XXXVIII, c. 83-85.

⁶ A. Zadroga, *Podatki z perspektywy katolickiej nauki społecznej*, „Annales. Etyka w życiu społecznym” 2013, vol. 16, c. 160.

⁷ P. Rosanvallon, *Democracy Past and Future*, New York 2006, c. 240.

⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, c. 157.

⁹ Ibidem.

¹⁰ T. Kaźmierczak, *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia*, [в:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Warszawa 2013, c. 17.

граждан не основано на предположении «чем больше участия, тем лучше» – участие должно быть таким, насколько является необходимым для получения легитимности решения в той мере, которая позволяет на их реализацию»¹¹.

Общественный контроль – это «все механизмы, которые вызывают, а иногда и принуждают к сотрудничеству, поддерживающему общественный порядок»¹². Он включает в себя определенную систему санкций, распоряжений, запретов или рекомендаций, направленных на поддержание группового конформизма. Он также направлен на устранение поведения, которое являлось бы значительным отклонением от принятых принципов, ценностей или способов поведения, поэтому противопоставляет фактическое состояние предполагаемому, включая элемент оценки. Что же касается публичного управления, это прежде всего юридическая и фактическая основа для оценки правильности и обоснованности действий. Частью этого являются конкретные данные и сформулированные на их основе мнения, выводы и постулаты. Они могут быть конкретизированы как учреждениями, назначенными для контроля, официальными организациями, так и отдельными гражданами¹³. Они непосредственно или косвенно касаются отдельных уровней администрации, а также влияют на формирование общественного мнения или программ партий, общественных организаций и социальных групп.

В каждом сообществе существует определенный комплекс взглядов на общественные вопросы. Это касается различных сфер, таких как экономика, администрация, политика и социальная жизнь. Это связано с определенными схемами оценки. Как сказал Петр Штомпка, «чувство общности мнения ведет к коллективным действиям или политическому участию, что чрезвычайно важно для демократических обществ»¹⁴. Это одна из форм общественного сознания. Общественное мнение следует определить как «взгляды,

¹¹ E. Inglot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 50, s. 331.

¹² B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 159.

¹³ J.A. Błaszczak, *Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 16, s. 25.

¹⁴ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 365.

подходы, оценки (суждения) относительно фактического, но конкретного предмета (ценности) или конкретного человека и его поведения, сформулированные и переданные членами сообщества, сосредоточенными вокруг обсуждаемых ценностей или человека»¹⁵. Важным фактором формирования общественного мнения является информация. Современное общество, которое можно назвать информационным, характеризуется быстро растущим потоком сообщений различной степени доверия. Становится все более важным проверять информацию и получать её из достоверных источников. Это влияет на формирование мнений, а также на отражение фактического состояния данной области социальной реальности.

В Республике Польша направление политики в области доступа к публичной информации было определено в Конституции, принятой 2 апреля 1997 года. Во главе II *Свободы, права и обязанности человека и гражданина* были сформулированы принципы деятельности в этой сфере. Статья 61 определяет её следующим образом: «1. Гражданин имеет право на получение информации о деятельности государственных органов и лиц, выполняющих публичные функции. Это право также включает в себя получение информации о деятельности экономических и профессиональных органов самоуправления, а также других лиц и организационных единиц в той степени, в которой они выполняют задачи государственной власти и управляют муниципальной собственностью или государственными казначейскими активами. 2. Право на получение информации должно включать доступ к документам и доступ к собраниям коллективных органов публичной власти, происходящих из всеобщих выборов, с возможностью записи звука или изображений. 3. Ограничение права, упомянутого в пункте 1 и 2, может иметь место только в связи с защитой прав и свобод других лиц и хозяйственных субъектов, указанных в законах, а также защитой общественного порядка, безопасности или важных экономических интересов государства»¹⁶.

¹⁵ J. Turowski, *Socjologia. Male struktury społeczne*, Lublin 2000, с. 139.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Вопрос функционирования «Бюллетеня публичной информации» (БПИ) [Biuletyn Informacji Publicznej] урегулировал Закон от 6 сентября 2001 года «О доступе к публичной информации»¹⁷. Он вступил в силу 1 января 2002 года. Закон определил, что «вся информация о публичных делах является публичной информацией в понимании Закона и подлежит раскрытию»¹⁸ (статья 1). В следующей статье указано, что право доступа к такой информации принадлежит всем¹⁹, а также подчеркнута, что от лица, запрашивающего ответ, не можно требовать доказательства как юридического, так и фактического интереса. На основании Закона можно запрашивать доступ не только к документам, но и обращаться за переработанной информацией. Кроме того, Закон гарантирует

¹⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198.

¹⁸ Это понятие было разъяснено в решении Областного Административного Суда в Варшаве от 18 апреля 2012 года, в котором указано, что «публичная информация согласно Закону о д.[оступе к] п.[убличной] и.[нформации] – это любое сообщение, созданное или относящее к публичным органам власти, а также созданное или переданное другими лицами, исполняющими публичные функции в рамках выполнения задач государственного органа и управления муниципальной собственностью или имуществом Государственного казначейства. Это содержание документов, созданных органами публичной власти и субъектами, которые не являются органами государственного управления, содержание выступлений, мнений и оценок, сделанных ими, независимо от того, до какого субъекта они направлены, и к каким вопросам они относятся. Кроме того, публичной информацией является содержание всех видов документов, относящихся к государственному органу или субъекту, который не является органом публичной администрации, связанных с ними или каким-либо образом касающихся их, включая как содержание документов, непосредственно созданных ими, так и те, которые они используют в ходе реализации предусмотренных законом задач, даже если они не поступают напрямую от них. Независимо от вышесказанного, чтобы конкретная информация имела ценность публичной информации, она должна относиться к сфере фактов». M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, T. XIII, s. 17.

¹⁹ Это стало основанием для интервенции Омбудсмена, который получил жалобы от двух лиц, временно задержанных, о том, что директора следственных изоляторов, в которых они находились, отказались предоставить им информацию в режиме доступа к публичной информации. Это касалось метража и списка тюремных камер, а также протокола проверки, проводимой пенитенциарным судьей. По мнению Уполномоченного по правам граждан, эти ожидания соответствовали требованию публичной информации, поэтому он обратился с просьбой интервенции по поводу необходимости ответа. Кроме того, согласно его оценке, заключенные в Польше, как правило, имеют достаточный доступ к содержанию БПИ. Однако иногда бывают случаи, когда трудно получить информацию по запросу. *Dostęp więźniów do informacji publicznej – wystąpienie RPO do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostep-wiezniow-do-informacji-publicznej-wystapienie-rpo-do-dyrektora-generalnego-sluzby-wieziennej> (дата доступа: 28.11.2021).

доступ к заседаниям коллегиальных органов власти, происходящих из всеобщих выборов (статья 3). Предоставлять публичную информацию обязаны органы власти и субъекты, выполняющие публичные задачи. В Законе прежде всего указаны органы публичной власти, профессиональные и деловые самоуправления, субъекты, представляющие Государственное казначейство, государственные или местные органы управления, организации, которые выполняют публичные задачи или распоряжаются государственной собственностью. Это обязательство распространяется также на политические партии, профсоюзы и организации работодателей (статья 4).

В Законе перечислено, какая информация в частности подлежит свободному доступу. Прежде всего указано на: внутреннюю и внешнюю политику (намерения действий, разработка правовых актов, пути и последствия реализации публичных задач), субъекты, обязанные предоставлять информацию (статус и юридическая форма, компетенции и предмет деятельности, органы управления и лица, имеющие функции, структура собственности, активы), принципы работы отдельных субъектов (режим работы органов власти и их организационных подразделений, способы разработки публично-правовых актов, способы принятия и реализации конкретных дел, ведение записей, регистров, архивов, а также правила доступа к ним, набор на вакансии), публичные данные (содержание и форма официальных документов – административные акты, документация об инспекциях, содержание судебных решений, позиция и выступления в публичных делах, информация о состоянии государства и территориального самоуправления), государственное имущество (Государственное казначейство и государственные юридические лица, имущественные права, активы местного, профессионального и хозяйственного самоуправления, доходы и убытки коммерческих компаний с доминирующей долей государственных средств, государственный долг, публичное бремя, понимаемое как все нагрузки, налагаемые на субъекты для достижения целей, которые выполняет публичная администрация) (статья 6).

БПИ – это унифицированная система веб-сайтов в сети телеинформации (статья 8). Основная страница создается

министром, ответственным за компьютеризацию. Предоставляет она возможность получения прямого доступа к информации. Кроме того, она также связана сетью с другими веб-сайтами, созданными отдельными субъектами, которые обязаны вести БПИ (статья 9). Информация предоставляется посредством возможности доступа к совещаниям конкретных органов (они также обязаны предоставлять протоколы и стенограммы заседаний или аудиовизуальные материалы и материалы ИКТ – статья 19), размещения в репозитории или предоставления по просьбе гражданина (особенно, если они не были опубликованы ранее – статья 10). Доступ к публичной информации является бесплатным (статья 7) за исключением случаев, когда отвечающий субъект должен понести расходы, связанные со способом предоставления информации или ее преобразования, тогда может потребовать возмещения суммы, затраченной на подготовку этой информации (статья 15). Предоставление информации по запросу должно быть сделано в течение 14 дней с момента подачи заявки. Если по каким-либо важным причинам невозможно предоставить её в течение этого периода, необходимо уведомить об этом заявителя, указав причины задержки и дату получения ответа, с оговоркой, что это не может быть дольше, чем два месяца с момента подачи заявки (статья 13). Информация должна быть предоставлена в соответствующей заявке форме, при условии, что если обязанный ответить субъект не имеет ожидаемых технических возможностей, он должен предоставить возможность получения информации в другой форме и получить на это одобрение заявителя (статья 14).

В обоснованных случаях можно исключить раскрытие информации. Тогда сфера исключения, юридическая основа, орган или лицо, которые приняли решение по данному делу, должны быть указаны в БПИ (статья 8). В случае отказа предоставления информации орган выносит решение с обоснованием. Однако заявитель имеет право подать апелляцию (статья 16). Он также может потребовать повторного рассмотрения (статья 17). Однако это относится к исключительным ситуациям, поскольку, как правило, соблюдается принцип, что

вся информация является публичной²⁰. Следует подчеркнуть, что если, несмотря на существующее обязательство, кто-то не предоставляет публичную информацию, он может быть оштрафован, ограничен или лишен свободы на срок до 12 месяцев (статья 23).

Обязательством учреждений, указанных в Законе, является не только создание веб-сайта БПИ, но и его содержание, а также постоянное обновление. Отдельные страницы БПИ должны быть зарегистрированы на сайте www.bip.gov.pl, за который отвечает министр информатизации. При этом очень важны также технические требования. Страницы должны быть спроектированы таким образом, чтобы их можно было модифицировать с учетом технологического развития системы телеинформации. Минимальные требования в этой области изложены в Постановлении Совета Министров от 12 апреля 2012 года «Относительно Национальных рам интероперабельности, минимальных требований к публичным реестрам и обмену информацией в электронной форме, а также минимальных требований к системам ИКТ»²¹. Сайт должен быть защищен модулем безопасности, т.е. техническим оборудованием, которое предотвращает несанкционированное уничтожение или изменение информации. Сайты должны иметь системы безопасности для предотвращения замедления или блокировки доступа. В случае сбоя доступ к основной странице не может превышать 8 часов, а остальных страниц –

²⁰ Примером этого является выступление Гражданской Сети Watchdog, которая обратилась к политической партии Право и справедливость. Запрос касался деталей личной встречи лидера этой группы Ярослава Качиньского с премьер-министром Венгрии Виктором Орбаном, которая состоялась 6 января 2016 года в пансионате «Зелена Овечка» в Недзице. В запросе, адресованном в режиме доступа к публичной информации, не только было предложено предоставить смету расходов совещания, отсканированные счета-фактуры, но и документы, касающиеся предмета и хода проведения встречи. Ответ содержал подробное финансовое счисление на сумму 13 385 злотых (4187 долларов). Однако было отказано в ответе на вопрос о предмете встречи. Поэтому общество передало дело в суд. MROZ, *Wiemy, ile kosztowało spotkanie Kaczyński-Orban. PiS ujawnia część danych*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/wiemy-ile-kosztowalo-spotkanie,170,0,2010794.html> (дата доступа: 28.11.2021).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 526.

24 часа²². Материалы, размещённые на веб-сайтах БПИ, не могут быть защищены от копирования или печати. Они должны быть доступны в качестве, которое гарантирует полное и не оставляющее сомнений ознакомление с их содержанием. Они также не могут содержать сокращений, которые не были выяснены (исключение составляют те, которые широко используются). Как подчеркивается на главной странице БПИ, «Бюллетень публичной информации» – это шаг на пути к получению всеми достоверной, полной и актуальной публичной информации»²³.

Предоставление информации в БПИ происходит путем немедленного размещения документов и данных без необходимости подачи заинтересованными сторонами заявки. Это является выполнением уставного обязательства по доступу к общественной информации. Поэтому, когда заявитель запрашивает конкретный документ, который уже опубликован в БПИ, его можно отослать до содержания сайта, чтобы там ознакомился с запрашиваемым материалом. Однако это невозможно, если ожидаемый документ или данные были размещены на другом веб-сайте организации²⁴. В основном это связано с тем, что публикации в БПИ имеют официальный, систематический, упорядоченный характер, они защищены от

²² В какой-то мере эта проблема также связана с безопасностью в киберпространстве. Это можно рассматривать на уровне «социальном (потеря определенных ценностей в результате деструктивных действий на конкретных ресурсах инфосферы и техносферы), информационным (потеря ценных данных, информации, знаний или последствий нежелательных деструктивных действий на ресурсах инфосферы), техническом (потеря или снижение неизменности технологических и программных ресурсов, составляющих техносферу)». P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, [в:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, Т. III, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, Warszawa 2012, с. 329.

²³ *Czym jest Biuletyn Informacji Publicznej?*, <https://www.bip.gov.pl/articles/view/51> (дата доступа: 28.11.2021).

²⁴ M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji...*, с. 26-27. В публицистике можно найти данные, указывающие на то, что особенно в сельских районах количество пользователей БПИ намного ниже, чем других форм интернет-сайтов. В более узком кругу он используется как источник знаний. Объяснением этой ситуации может быть то, что он носит очень официальный характер, следовательно – доступ к информации в виде документов не всегда понятен и прозрачен для обыкновенного пользователя. Использование ресурсов БПИ является более эффективным, когда человек имеет юридический и административный опыт. Кроме того, форма распространения является менее привлекательной, чем на многих других сайтах. K. Dzieniszewska-Naroska, *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, Warszawa 2012, с. 19.

любых изменений и сохраняется полный реестр модификаций, позволяющий на их отслеживание.

Поначалу реализация права доступа к публичной информации вызвала ряд критических замечаний и оговорок²⁵. Закон о БПИ был причиной многих споров. Внедрение этого права сталкивалось с многочисленными трудностями и требовало интерпретационных решений административных судов²⁶. Один из аспектов, который вызывал сомнения, заключался в том, насколько широкий должен быть доступ к публичной информации? Его должны иметь только польские граждане или должен быть намного шире? Практика показала, что последний подход нашел массовое распространение, несмотря на серьезные споры по этому решению²⁷. Противоречия появлялись также в отношении того, какие документы могут быть доступны. Было очевидно, что все, которые касались принципов работы, организации и структуры. Это не удовлетворяло ожиданий ряда кругов, наблюдающих за деятельностью отдельных субъектов. Впоследствии Верховный Суд принял решение, что также должны быть предоставлены все акты органа, которые позволяют на широкую проверку²⁸. Важным изменением был отказ от действующей практики права, требующей доказательства юридической или фактической заинтересованности, чтобы иметь возможность подать иск, то есть в анализируемых случаях требовать информацию. В законе, а также в судебных решениях, четко указано, что каждый субъект может запрашивать информацию, независимо от того, имеет ли это значение для него или нет²⁹.

Кроме того, следует отметить, что в случае публичных лиц их право на защиту частной жизни значительно сократилось. Много сведений об их деловой ситуации может быть предметом

²⁵ T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje-Procedury-Obywatele*, Toruń 2006, с. 210.

²⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2007, с. 9.

²⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, с. 109.

²⁸ Ibidem, с. 117.

²⁹ Ibidem, с. 130.

информации, предоставляемой в форме обязательного заявления или ответа на запрос³⁰. Тем не менее, существуют некоторые ограничения, примером которых является решение Областного Административного Суда во Вроцлаве от 7 ноября 2005 года. Говорится в нем, что не является публичной информацией составление личных данных судей вместе с медицинскими осмотрами, которые они прошли³¹.

Право на публичную информацию рассматривается как важный инструмент общественного контроля и атрибут демократического характера политической системы. Одновременно существует ряд случаев, связанных с попытками решить через инструменты закона личные проблемы, например, касающиеся служебных отношений. В судебных решениях определено, что это не имеет правовой основы, поэтому не является предметом отдельной процедуры, которая касалась бы публичной информации³². Существует также ряд случаев, когда БПИ используется в качестве инструмента для сбора данных студентами или преподавателями, чтобы подготовить дипломную работу или различные научные публикации. Это вполне приемлемая формула. Однако некоторые заявители ожидают получить не только документы и данные, но и их существенную обработку. Научная работа относится к категории частных интересов. Поэтому, согласно судебному прецеденту, ожидание получения, например, данных в виде 100 вариантов выходит за рамки публичной информации. В таком случае заявитель должен быть уведомлен о том, что его требование не имеет юридических оснований³³. Следует также

³⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji...*, с. 78-79.

³¹ IV SAB/Wr 35/05 – Wyrok WSA we Wrocławiu z 2005-11-07, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sab-wr-35-05,sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do,25a432.html IV SAB/Wr 35/05 – Wyrok WSA we Wrocławiu z 2005-11-07, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sab-wr-35-05,sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do,25a432.html (дата доступа: 28.11.2021).

³² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji...*, с. 11-12.

³³ Ibidem, с. 42-43. В этом контексте следует также отметить решение Высшего Административного Суда от 21 июня 2012 года, в котором было указано, что «Право доступа к публичной информации включает в себя право запрашивать информацию о конкретных фактах и условиях, существующих на момент предоставления информации. Публичная информация касается сферы фактов, а право доступа к публичной информации означает доступ к информации, уже находящейся во владении обязанного субъекта, и не может быть приравнено

отметить факт злоупотребления права на публичную информацию. Это относится, в частности, к сбору коммерческой информации, которая затем перепродается другим организациям в качестве маркетингового продукта или используется для получения заказа или адаптации предложения к потребностям конкретного учреждения³⁴.

Сегодня в демократических странах наблюдается процесс качественной и количественной трансформации публичной сферы. Это делается путем переопределения этой области и ее количественного увеличения, что в каком-то смысле является элементом публичной дебаты. Это в значительной степени связано с распространением новых медиа. Появляется пространство динамической гражданской активности, укрепляя потенциал демократии, в том числе свободу распространения информационного потока, критики или прогрессивных идей. Всё чаще мы имеем дело с гражданской активностью онлайн³⁵. БПИ, функционирующий как сеть веб-сайтов, содержит множество материалов, доступных повсеместно и без никаких ограничений. Кроме того, он предоставляет возможность получить ряд других сведений. Это основа для анализа, критики, публичных дебатов или распространения определенных данных, имеющих значение в аспекте публичного интереса. Становится все более распространенным использование богатого набора носителей средств связи, который предоставляет Интернет. Несомненно,

к праву инициирования действий, направленных на получение качественно новой информации». M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji...*, с. 26.

³⁴ A. Piskorz-Ryń, *Jak wyznaczyć granicę informacji publicznej* (беседовал M. Cyran-kiewicz), <https://www.rp.pl/artykul/1167429-Jak-wyznaczc-granice-informacji-publicznej.html> (дата доступа: 28.11.2021).

³⁵ J. Nowak, *Aktynność obywateli online. Teoria a praktyka*, Lublin 2011, с. 75-76. В этом контексте стоит привести мнение Анджея Земского, который заявил: «Мы каждый день видим, что технологическое развитие, включая распространение Интернета, передало многие формы общественной жизни цифровому пространству. Государственная администрация также не осталась в тылу, предлагая электронный доступ к публичным учреждениям и постоянно увеличивая спектр услуг, предоставляемых через Интернет. Он стал универсальным инструментом для эффективного и результативного движения в социальном пространстве. Это не только средство коммуникации и источник информации, но он также позволяет решать многие вопросы, не выходя из дома. Мы являемся свидетелями формирования информационного общества, то есть такого, которое может использовать современные технологии для улучшения качества жизни». A. Ziemiński, *Nowe podziały społeczne*, „Dziennik Trybuna”, 13-15 sierpnia 2018.

это своего рода контроль, который в значительной степени зависит от гражданской заботы о благо государства как сообщества. Сфера свободы доступа к информации и возможности её предоставления, а также связанные с тем дискуссии, являются важным элементом политической системы.

В польском законодательстве принято, что БПИ является основным инструментом для ознакомления с публичной информацией. В решении Областного Административного Суда в Щецине от 3 сентября 2008 года было указано, что это «рациональное решение, поскольку ознакомление с общедоступной информацией в виде веб-сайтов реализует основные предположения о праве доступа к информации. Обоснованность принятого решения не исключает даже тот факт, что не все имеют компьютеры и, как следствие, прямого доступа к Интернету, поскольку в эпоху широко распространенной компьютеризации заинтересованное лицо может использовать не только платный доступ к Интернету (например, интернет-кафе), но и бесплатный в общественных учреждениях (например, библиотеке), где – при необходимости – сможет получить помощь от людей с соответствующей квалификацией при использовании компьютерной техники»³⁶.

Закон о доступе к публичной информации и действующий на его основе БПИ функционируют уже много лет. За это время законодатели уточнили нормативные акты и разработали их интерпретацию. Тем не менее, несмотря на это, можно встретить ещё случаи уклонения некоторых субъектов от полного выполнения положений Закона³⁷. Это в первую очередь относится к ответу на запрос и в меньшей степени размещению документов в БПИ. Если в таких ситуациях заявитель направит дело в суд, он, как правило, его выиграет. Это оказывает мобилизующее воздействие на публичные учреждения для более широкого применения положений закона. Как точно указал Цезари Калита, «тайнственность государства приносит пользу немногим и может нанести вред многим людям. Если есть что-то хорошее для многих, то оно должно быть общедоступным.

³⁶ M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji...*, с. 28.

³⁷ J. Czerw, *Prawo do informacji publicznej w praktyce działania urzędów administracji samorządowej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, с. 15.

Поэтому публичная сфера (ссылаясь к идеи утилитаризма) должна быть открытой»³⁸.

Следует согласиться с мнением Мариуша Яблоньского и Кшиштофа Выгоды, которое заключается в том, что «важным показателем демократического государства является признание того, что публичные власти несут ответственность за предоставление информации»³⁹. Несомненно, функционирование БПИ не только способствует более широкому и достоверному информированию граждан. В значительной степени расширяет сферу общественного контроля над органами власти и учреждениями, располагающими публичными средствами. В публицистике подчеркивают, что внедрение этого решения оказало значительное влияние на политическую и общественную жизнь⁴⁰. В Польше БПИ стал одним из основных инструментов общественного контроля в политической системе государства. Поэтому стоит вспомнить значительное высказывание Ирины Каминской и Мирославы Розбицкой-Островской, касающееся работы «Бюллетеня публичной информации», о том, что его функционирование стало «важным элементом, способствующим укреплению демократии и построению гражданского общества»⁴¹.

Библиография / References

- Błaszczak J.A., *Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 16.
- Czerw J., *Prawo do informacji publicznej w praktyce działania urzędów administracji samorządowej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Czym jest Biuletyn Informacji Publicznej?*, <https://www.bip.gov.pl/articles/view/51> (дата доступа: 28.11.2021).
- Dalka-Noga M., *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, T. XIII.

³⁸ C. Kalita, *Stopień jawności i tajności życia społecznego a bezpieczeństwo (nielojalny fortel erystyczny argumentum ad secretum)*, „Secretum. Służby Specjalne, Bezpieczeństwo, Informacja” 2014, nr 1, c. 105.

³⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji...*, c. 97.

⁴⁰ M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji...*, c. 33.

⁴¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji...*, c. 9.

- Dostęp więźniów do informacji publicznej – wystąpienie RPO do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostep-wiezniow-do-informacji-publicznej-wystapienie-rpo-do-dyrektora-generalnego-sluzby-wieziennej> (data dostępu: 28.11.2021).
- Dzieniszewska-Naroska K., *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, Warszawa 2012.
- Furmankiewicz M., *Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 51.
- Godlewski T., *Polski system polityczny. Instytucje-Procedury-Obywatele*, Toruń 2006.
- Inglot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2017, nr 50.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
- Kalita C., *Stopień jawności i tajności życia społecznego a bezpieczeństwo (nielojalny fortel erystyczny argumentum ad secretum)*, „Secretum. Służby Specjalne, Bezpieczeństwo, Informacja” 2014, nr 1.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2007.
- Kaźmierczak T., *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia*, [B:] *Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, red. A. Olech, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, nr XXXVIII.
- MROZ, *Wiemy, ile kosztowało spotkanie Kaczyński-Orban. PiS ujawnia część danych*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/wiemy-ile-kosztowalo-spotkanie,170,0,2010794.html> (data dostępu: 28.11.2021).
- Nowak J., *Aktywność obywateli online. Teoria a praktyka*, Lublin 2011.
- Piskorz-Ryń A., *Jak wyznaczyć granicę informacji publicznej* (беседовал М. Cyrankiewicz), <https://www.rp.pl/artukul/1167429-Jak-wyznaczc-granice-informacji-publicznej.html> (data dostępu: 28.11.2021).
- Podolak M., Żmigrodzki M., *System polityczny i jego klasyfikacje*, [B:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2013.
- Rosanvallón P., *Democracy Past and Future*, New York 2006.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2007 r., nr 10, poz. 68.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 526.
- Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, [B:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, T. III, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, Warszawa 2012.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012.
- Turowski J., *Socjologia. Małe struktury społeczne*, Lublin 2000.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198.
- Zadroga A., *Podatki z perspektywy katolickiej nauki społecznej*, „Annales. Etyka w życiu społecznym” 2013, vol. 16.
- Ziemski A., *Nowe podziały społeczne*, „Dziennik Trybuna”, 13-15 sierpnia 2018.
- Żarnowski J., *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.
- IV SAB/Wr 35/05 – Wyrok WSA we Wrocławiu z 2005-11-07, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iv-sab-wr-35-05,sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do,25a432.html (data dostępu: 28.11.2021).