

MOWA NIENAWIŚCI A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

OLGA JÓZEFczyk*

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie tematyki mowy nienawiści w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej. Autor omawia przejawy mowy nienawiści zarówno po stronie wnioskujących o dostęp do informacji publicznej, jak i po stronie podmiotu udostępniającego tę informację oraz dokonuje ich oceny. Podkreślając praktyczny wymiar prezentowanego tematu, autor dokonuje również przeglądu orzecznictwa sądów w tym zakresie.

Słowa kluczowe: mowa nienawiści, informacja publiczna, kontrola

HATE SPEECH AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The purpose of the article is to present the subject of hate speech in the field of the right of access to public information. The author discusses manifestations of hate speech both on the part of those requesting access to public information and on the part of the entity providing this information, and evaluates them. Emphasizing the practical dimension of the presented topic, the author also reviews the jurisprudence of the courts in this regard.

Key words: hate speech, public information, control

1. WSTĘP

Zagadnienie mowy nienawiści zyskało na znaczeniu wraz z rozwojem Internetu. Jego globalny zasięg i możliwość działania anonimowo w istotny sposób wpłynęły na powszechność tego zjawiska.

* dr, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: olga.jozefczyk@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2156-7711

Temat ten był dotychczas przedmiotem analiz i publikacji głównie w zakresie wolności słowa.

Niemniej istotnym aspektem związanym z mową nienawiści jest natomiast w ocenie autora problem pojawiania się tego zjawiska w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej.

W praktyce mowa nienawiści jest najczęściej spotykana w wypowiedziach lub publikacjach prywatnych (np. na forach internetowych, w mediach społecznościowych). Możemy jej jednak również doświadczyć w debacie publicznej (np. wypowiedzi polityków, hasła w czasie kampanii wyborczej).

Przypadki te dotyczą jednak „bezpośredniej” mowy nienawiści. Co natomiast z sytuacjami, gdy zjawisko to pojawia się niejako „przy okazji” i nie jest celem samym w sobie? Czy takie przypadki należy oceniać w odmienny sposób?

Celem niniejszej publikacji jest omówienie i analiza przejawów mowy nienawiści w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej. Analogicznie, jak w przypadku granicy wolności słowa, warto zastanowić się, czy i gdzie jest granica pomiędzy ochroną prawa dostępu do informacji a ochroną przed rozpowszechnianiem nienawiści.

Czy korzystając z prawa stanowiącego przeciwieństwo demokracji można naruścić inną demokratyczną wartość? Jeśli tak, to czy nie stanowi to nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej?

2. POJĘCIE MOWY NIENAWIŚCI

W polskim prawie nie stworzono osobnej regulacji dotyczącej mowy nienawiści. Zjawisko to jest jednak uznawane za niezgodne z istniejącym porządkiem prawnym (przepisy Kodeksu karnego¹ i Kodeksu cywilnego² oraz ustaw szczególnych³).

Definicję mowy nienawiści wprowadziła Rada Europy w Rekomendacji R (97) 20 Komitetu Ministrów Rady Europy nt. mowy nienawiści z 1997 r. jako:

*„każdą formę wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości, migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów”.*⁴

Problematykę mowy nienawiści poruszano także w innych dokumentach, w tym w Rekomendacji 1805/2007 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącej bluźnierstwa, obelg religijnych i wypowiedzi szerzących nienawiść do ludzi w oparciu o ich religię, Studium Komisji Weneckiej 406/2006 odnośnie bluź-

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17), dalej: „KK”.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

³ Np. ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823).

⁴ B. Liżewski, M. Myślińska, *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie intranerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, Studia Iuridica Lublinensia nr 21/2014, s. 122.

nierstwa, obelg religijnych i podżegania do nienawiści religijnej oraz Rekomendacji Ogólnej Polityki nr 7 Komisji Europejskiej przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w ustawodawstwie krajowym w celu zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej.⁵

Mowa nienawiści (ang. *hate speech*) polega na używaniu języka w celu rozbudzenia, rozpowszechniania czy usprawiedliwiania nienawiści i dyskryminacji, jak również przemocy wobec konkretnych osób, grup osób, przedstawicieli mniejszości czy jakiegokolwiek innego podmiotu.⁶

Z tzw. hejtem mamy do czynienia w mediach, Internecie, w przestrzeni publicznej, a nierzadko nawet w naszym najbliższym sąsiedztwie czy w rodzinie. W Polsce najczęściej z mową nienawiści mierzą się takie grupy, jak:

- a) mniejszości nieheteronormatywne (LGBTQIA),
- b) mniejszość romska (romofobia),
- c) mniejszość żydowska (antysemityzm),
- d) muzułmanie (islamofobia),
- e) mniejszość rosyjska (rusofobia),
- f) mniejszość ukraińska (ukrainofobia),
- g) osoby dotknięte widocznymi dysfunkcjami (np. zespół Downa) lub innymi wadami fizycznymi (np. karłowatość).⁷

Jest to zatem złożone zjawisko pod względem psychologicznym, socjologicznym i prawnym, a jego akceptacja prowadzi do utrwalania się stereotypów i uprzedzeń.⁸ W wielu przypadkach trudno powiedzieć, czy mamy do czynienia z mową nienawiści, pogardą, zniesławieniem czy po prostu wyrażaniem opinii.⁹

Warto wskazać, że w 2019 r. prof. Adam Bodnar (ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich) przedstawił dwadzieścia rekomendacji dotyczących sposobów rozwiązywania problemu mowy nienawiści, z czego pięć z nich dotyczyło stricte działalności władzy publicznej. Żadna z tych rekomendacji nie dotyczyła jednak sfery dostępu do informacji publicznej.¹⁰

3. PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało ustanowione w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ i rozwinięte w ustawie z dnia 6 września 2001 r.

⁵ K. Gorazdowski, *Próba oceny karnoprawnych regulacji zwalczania mowy nienawiści w Polsce*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 6/2019, s. 101.

⁶ <https://uprzedzuprzedzenia.org/czym-mowa-nienawisci/>, dostęp: 31.01.2024 r.

⁷ K. Gorazdowski, *Próba oceny karnoprawnych regulacji zwalczania mowy nienawiści w Polsce*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 6/2019, s. 96.

⁸ <https://uprzedzuprzedzenia.org/czym-mowa-nienawisci/>, dostęp: 31.01.2024 r.

⁹ M. Trębacka, *Prawo europejskie wobec stereotypizacji i mowy nienawiści*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis nr 11 (1)/2022, s. 219.

¹⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/20-rekomendacji-rpo-adam-bodnar-o-sposobach-rozwi%C4%85zywania-problemu-mowy-nienawi%C5%9Bci>, dostęp: 31.01.2014 r.

¹¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, dalej: „Konstytucja RP”.

o dostępie do informacji publicznej¹². Głównym założeniem tej instytucji prawnej jest transparentność działań organów władzy państwowej oraz innych podmiotów zobowiązanych do stosowania UDIP.¹³

Prawo to jest prawem o charakterze politycznym, o czym świadczy m.in. fakt, że art. 61 Konstytucji RP jest usytuowany w rozdziale II, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.¹⁴

Zgodnie z treścią art. 3 UDIP, prawo to obejmuje uprawnienia do:

- a) uzyskania informacji publicznej (prostej lub przetworzonej),
- b) wglądu do dokumentów urzędowych,
- c) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Kluczowe dla rozważań podjętych w niniejszym artykule jest ustalenie celu prawa dostępu do informacji publicznej. Warto w tym miejscu przywołać badania prof. Agnieszki Piskorz-Ryń, która wyodrębniła cztery podstawowe kategorie celów, którym ma służyć urzeczywistnianie w życiu społecznym wartości, jaką jest jawność życia publicznego. Są one następujące:

- a) demokratyzacja życia publicznego,
- b) dążenie do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej,
- c) walka z korupcją,
- d) sprawne funkcjonowanie administracji publicznej.¹⁵

W powyższym ujęciu wykonywanie prawa do informacji przez podmiot, który nie realizuje żadnego z tych celów, traktować należy jako jego nadużycie. Stanowisko to potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 sierpnia 2012 r.¹⁶, gdzie wskazano, co następuje:

„Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może bowiem ograniczać dostęp do niej innym podmiotom i zakłócać funkcjonowanie urzędu.”

Innymi słowy, realizacja zasady jawności życia publicznego powinna objawiać się w dążeniu do zachowania swoistej równowagi poprzez odpowiednie wazenie interesów. Jakie jednak w praktyce mogą być owe korzyści i koszty? Czy w ich granicach mieści się szerzenie lub choćby tolerancja dla mowy nienawiści?

¹² Dz.U.2022 poz. 902, dalej: „UDIP”.

¹³ O. Józefczyk, *Kontrola Społeczna w ramach dostępu do informacji publicznej – problemy praktyczne*, *Procedury Administracyjne i Podatkowe* nr 4(19)/2020, s. 16.

¹⁴ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2016, Legalis, dostęp: 31.01.2024 r.

¹⁵ A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Kontrola Państwowa* Nr 6/2008, s. 35.

¹⁶ I OSK 799/12, CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

4. MOWA NIENAWIŚCI PO STRONIE WNIOSKUJĄCYCH O DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Może się zdarzyć, że wnioskujący o dostęp do informacji publicznej formułuje zapytanie do organu w ten sposób, że jednocześnie w jego treści dopuszcza się mowy nienawiści. Czy taki wniosek powinien zostać rozpatrzony?

Odpowiedź na to pytanie wiąże się z problemem nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, który wciąż budzi kontrowersje, w szczególności z powodu braku badań na ten temat¹⁷ (jedyne badania były prowadzone w 2014 r. przez zespół pod kierownictwem prof. Agnieszki Piskorz-Ryń, a ich wyniki zaprezentowano podczas konferencji naukowej pt. „Nadużywanie prawa do informacji publicznej”, która miała miejsce 28 listopada 2014 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego).

Warto zatem w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2023 r.¹⁸, gdzie wskazano, co następuje:

„Przypomnieć należy, że zarówno doktryna jak i orzecznictwo przyjęły, że nadużycie prawa do informacji publicznej pojawia się w kontekście:

- 1. wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji);*
- 2. wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych;*
- 3. wykorzystania dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji.”*

Ostatni przytoczony w powyższym orzeczeniu kontekst wiąże się z analizowaną mową nienawiści.

Przykładem informacji publicznej jest m. in. wiek sędziego, gdyż mieści się w pojęciu informacji o organach i osobach sprawujących w nich funkcje, o którym mowa w art. 6 UDIP.¹⁹ Dane te zakreślają bowiem cezurę czasową pełnienia przez niego urzędu i mają znacznie prawne. Czysto hipotetycznie²⁰ można wyobrazić sobie sytuację, że złożono wniosek dotyczący innych informacji o sędziach o następującej treści:

„Ilu i którzy z sędziów tutejszego sądu są pedałami?”²¹

W pierwszej kolejności należy wskazać, że powyższy zakres zapytania nie tylko stanowi rodzaj szykany, ale też powoduje dwuznaczność na gruncie językowym. „Pedał” to bowiem zarówno część roweru, jak i obraźliwe określenie homoseksual-

¹⁷ Sz. Osowski, *Nadużywanie prawa do informacji Analiza krytyczna*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2016, s. 3.

¹⁸ III OSK 181/22, CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2014 r., II SAB/Łd 118/14, CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

²⁰ brak badań i orzeczeń potwierdzających, że taki wniosek faktycznie kiedykolwiek został złożony.

²¹ Autor podkreśla, że użyte w artykule wyrażenia nie mają na celu szerzenia mowy nienawiści, a wynikają jedynie z potrzeb naukowo-publicystycznych.

nego mężczyzny. Autor przywołuje go nie bez powodu, bowiem z ostatnich badań Centrum Badań Opinii Społecznej z 2019 r. wynika, że mowa nienawiści najczęściej dotyczy orientacji seksualnej (64%), a wcześniejsze badania z 2007 r. pokazały, że to konkretne słowo było przez ankietowanych oceniane jako najbardziej obraźliwe (83%)²².

Zakres wnioskowanych w powyższym przykładzie danych nie będzie jednak stanowić informacji publicznej, bowiem - w przeciwieństwie do wieku sędziego - nie stanowią one sprawy publicznej.

Innym przykładem, tym razem faktycznym, jest wniosek złożony do Najwyższej Izby Kontroli w grudniu 2023 r.²³, który dotyczył prośby o wszczęcie kontroli zasadności i legalności przekazania kwoty 120 miliardów zł na pomoc Ukrainie w 2022 r. oraz udzielenia informacji publicznej o następującej treści:

„Zastanawia mnie jedna sprawa, a mianowicie jak na mój wniosek wpłynię państwa „Solidarność z Ukrainą”, którą Państwa instytucja epatuje na portalu NIK, czyli neobanderowskim państwem, w którym stawia się pomniki zwyrodnialcom ukraińsko-banderowsko-nazistowskim, na rzetelność dochodzenia? Dlaczego, w świetle hekatomb, jakiej poddawani są obywatele okupowanej od 1948 roku Palestyny, nie umieściliście barw narodowych czy flagi Palestyny, którą Google wymazał ze swoich map? Kto i na czyje polecenie dokonał przyozdobienia barwami neobanderowskiego państwa portalu NIK?”

Badając zakres wniosku należy skonstatować, że dane o flagach umieszczonych na budynkach publicznych można uznać za informację publiczną, dotyczącą bowiem sfery polityki zagranicznej (w tym przypadku wyrażenia lub nie solidarności z innym państwem).

Biorąc natomiast pod uwagę dobór użytych w zapytaniu słów, bez wątpienia mamy w tym przypadku do czynienia z mową nienawiści (w tym przypadku na tle narodowościowym). Sformułowanie „neobanderowskie państwo” odwołuje się do „banderowców”. Także ten przykład autor przywołuje nieprzypadkowo, bowiem z badań przeprowadzonych w środowisku polskich studentów z 2019 r. wynika, że właśnie to określenie jest obraźliwym synonimem osób narodowości ukraińskiej²⁴.

W tym miejscu warto przywołać inny fragment cytowanego już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2023 r.²⁵, gdzie stwierdzono, co następuje:

„W każdym indywidualnym przypadku zachowanie skarżącego wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być oceniane nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach należy również uwzględnić płynące wobec niego wartości, a przede wszystkim nadrzędne zasady.”

Czy okoliczności tej konkretnej sytuacji stanowią nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej? Wydaje się, że tak. Trudno bowiem uznać, że taki sposób

²² Komunikat z badań Nr 139/2019, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_139_19.PDF, dostęp: 31.01.2024 r.

²³ Źródło własne.

²⁴ O. Fylypec, *Jak studenci nazywają Ukraińca i Polaka (na materiale danych ankietowych z ośmiu polskich uniwersytetów)*, SŁOWO. Studia językoznawcze nr 11/2020, s. 100.

²⁵ III OSK 181/22, CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

korzystania z prawa przez wnioskującego realizuje również zasadę słuszności (*ius aequum*).

Autorstwo pojęcia słuszności przypisuje się Arystotelesowi, który twierdził, że to, co słuszne, nie zawsze jest tożsame z tym, co sprawiedliwe w znaczeniu sprawiedliwości stanowiącej. W konsekwencji, czasem wykonywanie określonych uprawnień, mimo ich zgodności z przepisami prawa, budzi wewnętrzny sprzeciw, ponieważ narusza wartości, które określone prawo ma realizować.²⁶

5. MOWA NIENAWIŚCI PO STRONIE PODMIOTU UDOSTĘPNIAJĄCEGO INFORMACJĘ PUBLICZNA

Odwrotnym, możliwym do zaistnienia zjawiskiem jest działanie podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej przejawiające w użyciu mowy nienawiści.

Informacja publiczna jest udostępniana zarówno na wniosek, jak i w Biuletynie Informacji Publicznej²⁷ w trybie bezwnioskowym²⁸.

W trybie wnioskowym można wyobrazić sobie sytuację, gdy organ w odpowiedzi dopuszcza się mowy nienawiści (albo powielając słowa wnioskującego albo kierując ją właśnie do niego).

Zakres realizacji dostępu w trybie bezwnioskowym wynika natomiast nie tylko z treści UDIP, ale również z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej²⁹.

Należy wskazać, że UDIP zawiera konkretne wytyczne dotyczące treści BIP, tj.:

- a) oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,
- b) podanie w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- c) dołączenie do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację,
- d) oznaczenie czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- e) zabezpieczenie możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

Obowiązek zamieszczania powyższych danych ma służyć zapewnieniu poprawności, rzetelności i adekwatności publikowanych informacji.³⁰ Brak jednak regulacji, która wprost odnosiłaby się do kwestii językowo-etycznej publikowanych treści.

Powyższe nie oznacza oczywiście, że organ posiada pełną swobodę w tym zakresie. Postępowanie w przedmiocie dostępu do informacji publicznej cechuje

²⁶ O. Karczevska, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej (w:) „Prawo a nowoczesność. Wyzwania – problemy – nadzieje*, Warszawa 2019, s. 25.

²⁷ dalej: „BIP”.

²⁸ K. Kędzińska, *Bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania*, Informacja w Administracji Publicznej nr 3/2017, s. 57–60.

²⁹ Dz.U. Nr 10, poz. 68.

³⁰ P. Zsustakiewicz, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2016, Legalis, dostęp: 31.01.2024 r.

wszakże odformalizowany charakter, jednak zastosowanie znajdują w jego zakresie ogólne zasady postępowania administracyjnego.³¹

Zgodnie z treścią art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego³² organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. O randze tej zasady świadczy fakt, że nie jest ona uregulowana jedynie w KPA, ale również w samej Konstytucji RP (art. 2). Z tego względu uznaje się ją za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania.³³

Stanowisko to wprost wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 czerwca 2010 r.³⁴, wskazując, co następuje:

„Celem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa jest przede wszystkim humanizowanie stosunków między administracją a obywatelem. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, aby działanie organu prowadzącego postępowanie cechował zawsze należyty poziom, od przestrzegania prawa i norm etycznych począwszy – przez podejmowanie działań zmierzających do podniesienia świadomości i kultury prawnej obywateli – a na życzliwej postawie pracowników urzędu, kończąc”.

W dobie, gdy mówimy o tym, że „Internet to okrutny historyk”³⁵ znaczenie BIP jest ogromne. Z tego względu publikacja jakichkolwiek treści powinna być poprzedzona rzetelną oceną ewentualnego ryzyka.

Przykładem tego rodzaju sprawy było opublikowanie na stronie BIP interpelacji zawierającej dane osobowe, w tym imię, nazwisko, adres oraz informacje z życia prywatnego jej autora, tj. orientacji seksualnej. Publikacja tego rodzaju danych raczej sama w sobie nie była mową nienawiści (naruszała natomiast przepisy z zakresu ochrony danych osobowych³⁶). Niemniej jej skutkiem była fala hejtu odnosząca się do autora i jego syna. W konwencji był on zmuszony przeprowadzić się do innego miasta, co spowodowało u niego zmniejszenie wydajności w pracy, obniżenie dochodów i standardu życia. Z tego względu wystąpił do sądu z powództwem o naruszenie dóbr osobistych. W ocenie sądu I instancji brak dokonania anonimizacji ewidentnie świadczył o dopuszczeniu się zniesławienia, jak również rażącego naruszenia dóbr osobistych, a negatywne przeżycia psychiczne powoda powinny być w pełni zrekompensovane zarówno przez zaniechanie dokonywania tych naruszeń, jak i zapłatę zadośćuczynienia. Sąd II instancji przychylił się natomiast do

³¹ O. Karczevska, *Biuletyn Informacji Publicznej jako przykład realizacji zasady pogłębiania zaufania do władzy publicznej (w:) Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa-Lódź 2019, s. 579.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

³³ R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, dostęp: 31.01.2024 r.

³⁴ I OSK 124/10, CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

³⁵ D. Solove, *The Future of Reputation: Gossip, Rumor, and Privacy on the Internet*, New Haven and London 2007, s. 11.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE. L 2016 Nr 119).

argumentów wskazanych przez pozwanego i uznał ostatecznie, że doszło jedynie do naruszenia dóbr osobistych w postaci prawa do prywatności. W konsekwencji zaskarżony wyrok w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie został oddalony. Sprawa ta nie była natomiast rozpatrywana na gruncie prawa karnego.³⁷ Czy organ naruszył w tym przypadku zasadę zaufania? W opinii Autora – tak.

Warto podkreślić, że informacją publiczną są nie tylko dane umieszczone w BIP, ale też wiele innych, np. treść i postać dokumentów urzędowych. W tym kontekście należy przywołać sprawę, która dotyczyła uchwał niektórych jednostek samorządu terytorialnego (organy 24 gmin i 12 powiatów, np. Kraśnik) w przedmiocie tzw. „Samorządu wolnego od ideologii „LGBT””. W 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar zaskarżył do wojewódzkich sądów administracyjnych dziewięć wybranych uchwał jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli. Wszystkie zaskarżone uchwały zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa. Sądy administracyjne, rozpatrując te sprawy merytorycznie nie miały wątpliwości, że uchwały tej treści dyskryminują konkretne osoby i stwarzają wokół nich wroga, uwłaczającą i zastraszającą atmosferę. Co więcej sytuacja ta wywołała reakcje instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza co do wstrzymania przez Komisję Europejską wypłat środków unijnych, wprowadzenia do Umowy o Partnerstwie z Polską zapisu zakazującego finansowego wspierania samorządów, które nie przestrzegają unijnych zasad niedyskryminacji oraz cofania przez Komisję Europejską dofinansowania poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Zaniepokojenie w kwestii przyjmowania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uchwał tej treści wyraziła także Rada Europy.³⁸

Przeciwdziałanie podobnym sytuacjom bezsprzecznie wpisuje się w treść postulatu otwartego rządu i pogłębiania zaufania do władzy publicznej.

6. MOWA NIENAWIŚCI JAKO PRZEDMIOT KONTROLI SPOŁECZNEJ

Ostatnim elementem związanym z analizą mowy nienawiści w kontekście dostępu do informacji publicznej jest odpowiedź na pytanie, czy samo zjawisko hejtu stanowi przedmiot kontroli społecznej.

Pojęcie kontroli społecznej zostało wprowadzone do słownika socjologicznego w XIX w. przez Edwarda A. Rossa. Należy przez nie rozumieć system nakazów, zakazów, sankcji i innych środków oraz metod, które służą grupie lub społeczeństwu do utrzymania konformizmu ich członków wobec wartości, norm i wzorów zachowania przyjętych w danej zbiorowości.³⁹ Jej przejawem jest w szczególności omawiane prawo dostępu do informacji publicznej.

³⁷ Wyrok SA w Warszawie z 19.04.2016 r., I ACa 705/15, <http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl>, dostęp: 31.01.2024 r.

³⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-samorzady-odpowiedzi-kojne>, dostęp: 31.01.2024 r.

³⁹ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997, s. 100–101.

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych⁴⁰ wynika, że spraw dotyczących dostępu do danych o mowie nienawiści w skali całej Polski było niewiele (22 z 20 825 orzeczeń, co stanowi 0,1%)⁴¹.

W 2013 r. ten sam wnioskodawca złożył kilka wniosków⁴² o dostęp do informacji publicznej do różnych podmiotów samorządu terytorialnego o tej samej treści⁴³. Przedmiotem zainteresowania było to, w jaki sposób władze zapewniają, że na terenie pomieszczeń publicznych krzyż lub inne symbole religijne są umieszczone na ścianach i otaczane czcią nie mniejszą czcią niż godło i flaga państwowa, nie wywołując przy tym poczucia prymatu prawa religijnego nad prawem państwowym czy poczucia dominacji któregoś z symboli religijnych w stosunku do pozostałych. Celem wniosku, wyrażonym wprost w jego treści, było również zbadanie realizacji przez te podmioty przeciwdziałania szerzeniu „zła, nienawiści, destrukcji, przestępczości”, np. wieszania odwróconego o 180 stopni krzyża z postacią Chrystusa głową skierowaną ku dołowi (co może stanowić niewerbalną formę mowy nienawiści). Co ciekawe, bardzo podobne zapytanie było przedmiotem zainteresowania innego wnioskującego w 2015 r. (również złożył on kilka wniosków do różnych podmiotów).⁴⁴

W 2018 r. złożono wniosek do Telewizji Polskiej S.A. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie, jaki mechanizm jest wykorzystywany do zatwierdzania tweetów.⁴⁵ Sama treść zapytania nie dotyczyła wprost mowy nienawiści, ale jego kontekst sytuacyjny – już tak. Sprawa ta była bowiem również objęta postępowaniem przygotowawczym przed jedną z prokuratur okręgowych w zakresie podżegania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych i wyznaniowych (przestępstwo z art. 256 § 1 KK).

W nawiązaniu do powyższego warto wskazać, że policja jako podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej, publikuje dane dotyczące m.in. przestępstw z art. 256 § 1 KK, czyli publicznego propagowania faszyzmu i nawoływania

⁴⁰ orzeczenia opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) na dzień 31.01.2024 r., <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴¹ próba orzeczeń wydanych od 1.10.2007 r. do 31.01.2024 r. w przedmiocie dostępu do informacji publicznej.

⁴² Łącznie 12 orzeczeń, tj. wyrok NSA z 4.07.2014 r. (I OSK 2826/13), Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.12.2015 r. (IV SAB/Wr 273/15) Wyrok WSA w Gdańsku z 25.11.2015 r. (II SAB/Gd 164/15), wyrok WSA w Poznaniu z 21.08.2013 r. (II SAB/Po 71/13), postanowienie WSA w Łodzi z 7.08.2013 r. (II SAB/Łd 70/13), wyroki WSA w Gdańsku z 7.08.2013 r. (II SAB/Gd 63/13 oraz II SAB/Gd 60/13), wyrok WSA w Poznaniu z 6.08.2013 r. (II SAB/Po 63/13), postanowienie WSA we Wrocławiu z 2.07.2013 r. (IV SAB/Wr 104/13), postanowienie WSA w Szczecinie z 26.06.2013 r. (II SAB/Sz 54/13), postanowienie WSA w Opolu z 20.06.2013 r. (II SAB/Op 31/13), Wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2013 r. (II SAB/Kr 103/13), CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴³ Z uwagi na obszerność wniosku Autor nie cytuje go w całości.

⁴⁴ Łącznie 4 orzeczenia, tj. wyrok WSA we Wrocławiu z 11.05.2016 r. (IV SAB/Wr 67/16), wyrok WSA w Poznaniu z 12.05.2016 r. (IV SAB/Po 21/16), wyrok WSA w Warszawie z 12.08.2016 r. (II SAB/Wa 150/16), Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.08.2017 r. (IV SAB/Wr 110/17), CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 9.01.2019 r. (II SA/Wa 926/18), CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

do nienawiści, którego znamiona wypełnia mowa nienawiści. Dostępne dane w tym zakresie dotyczą okresu z lat 1999–2020⁴⁶.

Przedmiotem innego wniosku złożonego również do Telewizji Polskiej S.A. w 2019 r. były wydatki spółki w postaci kosztu produkcji jednego z wyemitowanych programów. Także w tym przypadku sama treść zapytania nie dotyczyła wprost mowy nienawiści, ale jego kontekst sytuacyjny - już tak. W uzasadnieniu skargi do sądu wnioskujący wskazał, że materiał telewizyjny, którego kosztów dotyczył wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w sposób nieprawdziwy, stereotypowy, jednostronny i obraźliwy oraz niezgodnie z zasadami etyki dziennikarskiej przedstawiał działalność organizacji działających na rzecz osób LGBT, a także samych osób LGBT. Argumentował on, że zapytanie nie dotyczyło serialu czy programu komercyjnego, lecz materiału reporterskiego, który miał stanowić wyraz realizacji przez spółkę powierzonych jej misji publicznej. Nadto, w tej sprawie zgłosił również swój udział Rzecznik Praw Obywatelskich, wyrażając przy tym krytyczną ocenę materiału telewizyjnego.⁴⁷

Kolejnym wnioskiem w tym zakresie było zapytanie z 2021 r. skierowane do arestru śledczego o udostępnienie informacji publicznej w postaci kart, instrukcji, zaleceń, wytycznych, zarządzeń itp. wydawania osadzonym konsol do gier. Przypadek ten również nie dotyczył wprost mowy nienawiści, ale jego kontekst sytuacyjny - już tak. Odpowiadając na wniosek, organ wskazał bowiem, że zabrania się posiadania w celi mieszkalnej płyt zawierających tematykę pornograficzną, odnoszących się do symboli subkultur albo będących symbolami subkultur oraz szerzących nienawiść lub kult przemocy. Przedmiotem zainteresowania w tej sprawie było zatem to, w jaki sposób władze arestru przeciwdziałają szerzeniu się mowy nienawiści w miejscu przecież szczególnie podatnym na jej wystąpienie.⁴⁸

Ostatnią sprawą był wniosek z 2022 r. skierowany do organu samorządu terytorialnego w zakresie podania listy zablokowanych osób, instytucji i firm na portalu społecznościowym Facebook na dzień wpływu wniosku. W odpowiedzi organ wskazał, że zablokowane były trzy konta będące w posiadaniu anonimowych osób, które używały w swoich wpisach mowy nienawiści, słów powszechnie uznawanych za obelżywe, a także niepokrywających się z prawdą.⁴⁹ Tym razem zatem, celem wnioskującego nie było uzyskanie informacji na temat działań organu zapobiegających szerzeniu mowy nienawiści, a poznanie tożsamości jej sprawców (tzw. hejterów).

Przykłady te, choć nieliczne, pozwalają mieć nadzieję, że społeczeństwo dostrzeże problem mowy nienawiści.

⁴⁶ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-13/63613,Publiczne-propagowanie-faszyzmu-nawolywanie-do-nienawisci-art-256.html>, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 24.09.2020 r. (II SA/Wa 234/20), CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴⁸ Wyrok NSA z 8.11.2021 r. (III OSK 2137/22), CBOSA, dostęp: 31.01.2024 r.

⁴⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 14.12.2023 r. (II SA/Go 582/23), dostęp: 31.01.2024 r.

7. PODSUMOWANIE

Dokonana przez autora analiza pokazuje, że zagadnienie mowy nienawiści w zakresie dostępu do informacji publicznej stanowi temat, który zdecydowanie wymaga zgłębienia. Przywołane sytuacje (zarówno faktyczne, jak i hipotetyczne) potwierdzają złożony charakter tego zjawiska pod względem psychologicznym, socjologicznym i prawnym. Bez reprezentatywnych badań trudno jest niestety formułować wnioski o charakterze systemowym. Dokonana przez autora analiza może stanowić przyczynek do dalszych rozważań w doktrynie.

Mowa nienawiści w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej może wystąpić zarówno po stronie wnioskującego, jak i podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia. Może wreszcie stanowić sam przedmiot wniosku.

Co ciekawe, omówione przykłady pokazują, że w zakresie faktycznie udokumentowanych zdarzeń więcej naruszeń powstaje nie po stronie wnioskujących o dostęp do informacji publicznej, a po stronie podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania. Gros z tych podmiotów to organy władzy publicznej, które powinny wzbudzać zaufanie społeczne.

Omawiany problem dotyczy de facto kolizji dwóch równorzędnych wartości. Realizacja zasady jawności życia publicznego powinna bowiem objawiać się w dążeniu do zachowania swoistej równowagi w zakresie ewentualnych korzyści i kosztów. Szerzenie lub choćby tolerancja dla mowy nienawiści wydaje się natomiast nieakceptowalnym kosztem i winna być oceniana jako przejaw nadużycia prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Fylypec O., *Jak studenci nazywają Ukraińca i Polaka (na materiale danych ankietowych z ośmiu polskich uniwersytetów)*, SŁOWO. Studia językoznawcze nr 11/2020
- Gorazdowski K., *Próba oceny karnoprawnych regulacji zwalczania mowy nienawiści w Polsce*, Studia Administracji i Bezpieczeństwa nr 6/2019
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018
- Józefczyk O., *Kontrola Społeczna w ramach dostępu do informacji publicznej – problemy praktyczne*, Procedury Administracyjne i Podatkowe nr 4(19)/2020
- Karczewska O., *Biuletyn Informacji Publicznej jako przykład realizacji zasady pogłębienia zaufania do władzy publicznej (w:) Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa- Łódź 2019
- Karczewska O., *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej (w:) „Prawo a nowoczesność. Wyzwania – problemy – nadzieje*, Warszawa 2019
- Kędzierska K., *Bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej – schemat postępowania*, Informacja w Administracji Publicznej nr 3/2017
- Liżewski B., Myślińska M., *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie intramerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, Studia Iuridica Lublinensia nr 21/2014
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997

- Osowski Sz., *Nadużywanie prawa do informacji Analiza krytyczna*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2016
- Piskorz- Ryń A., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Kontrola Państwowa Nr 6/2008
- Solove D., *The Future of Reputation: Gossip, Rumor, and Privacy on the Internet*, New Haven and London 2007
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2016
- Trębacka M., *Prawo europejskie wobec stereotypizacji i mowy nienawiści*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis nr 11(1)/2022