

PAWEŁ ROMANIUK

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
pawel.romaniuk@uwm.edu.pl
ORCID 0000-0002-7217-956X

The right to access public information in local government units

Prawo dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego

ABSTRACT

The right of access to article 61 of the Polish Constitution public information is undoubtedly one of the pillars of society's development civil. Such society is characterized by high awareness and social activity in the broadly understood public life. Cited a legal norm guarantees every citizen the right to obtain information on the activities of public authorities and persons performing functions public. This right includes in particular also obtaining information on the activities of economic and professional local government bodies, in which they perform public authority tasks and manage communal property or property of the Treasury. In the light of the provisions of Article 61 of the Polish Constitution, the right to obtain public information includes access to documents and admission to meetings of collegiate authorities public coming from general elections with the possibility of registration sound or image.

Detailed rules for access to public information have been developed by the legislator in the provisions of the Act on access to public information, which precisely defines the most important principles facilitating practical implementation the right to access public information, including the mode of its provision. The article concerns access to public information in units local government, indicating the most important aspects regarding, among others electronic request for access to public information or processing and anonymization of public information.

KEYWORDS: *public administration, local government, information, communication*

STRESZCZENIE

Zapewnione w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo dostępu do informacji publicznej stanowi bez wątpienia jeden z filarów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo takie charakteryzuje się dużą świadomością i aktywnością społeczną w szeroko rozumianym życiu publicznym. Przytoczona norma prawna gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje w szczególności również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W świetle zapisów art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do uzyskiwania informacji publicznej obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów wraz z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu¹.

Szczegółowe zasady dostępu do informacji publicznej zostały rozwinięte przez ustawodawcę w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, która w sposób precyzyjny określa najważniejsze zasady ułatwiające praktyczną realizację prawa dostępu do informacji publicznej, w tym trybu jej udzielania². Przedmiotowy artykuł dotyczy dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazując na najważniejsze aspekty dotyczące m.in. elektronicznego wniosku o dostępie do informacji publicznej czy przetwarzania i anonimizacji informacji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: *administracja publiczna, samorząd, informacja, komunikacja*

Administracyjne aspekty prawa dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego

W związku z bardzo dynamicznym w ostatnich latach rozwojem świadomości obywatelskiej, a także coraz większym zainteresowaniem spo-

¹ Patrz art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 4 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

² Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), zwana dalej u.d.i.p.

łączeństwa działalnością organów samorządu terytorialnego pojawił się wyraźny wzrost liczby składanych przez obywateli wniosków w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Jednak w toku wdrażania przepisów prawnych ściśle dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej organy samorządu terytorialnego napotykały na wiele różnorodnych problemów i niejasności interpretacyjnych. Bardzo pomocną formą rozwiązania wszelkich niejasności stają się orzeczenia sądów administracyjnych, które wielokrotnie wskazują na kierunek doktrynalnego podejścia do sytuacji wprost niewyrażonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można zaobserwować wyraźną tendencję, która jest związana z koniecznością zwiększenia zakresu stosowania prawa dostępu do informacji publicznej. Wyraźny wpływ na ukształtowanie takiego orzecznictwa odniosło wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta zwiększyła katalog podmiotów, które zostały uprawnione do uzyskania informacji publicznej, a także wyodrębniła katalog podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia. Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych doprecyzowały także, na czym polega udostępnienie dokumentów urzędowych, oraz określiły formy ich udostępnienia. Rozstrzygnęły także w sposób jednoznaczny zagadnienia związane z wglądem do dokumentów urzędowych oraz możliwością jedynie zapoznania się z materiałami, które są pomocne przy sporządzeniu takich dokumentów³. Można zatem jednoznacznie wskazać, iż orzecznictwo sądów administracyjnych odegrało ogromną rolę w faktycznym zabezpieczeniu prawa dostępu do informacji publicznej.

Rozważając znaczenie prawa dostępu do informacji publicznej w polskiej przestrzeni prawnej, należy na początku wykazać, na czym to prawo polega i dlaczego jest ono takie istotne. Opierając się na podstawie założeń zapisów Konstytucji RP, prawo dostępu do informacji publicznej zostało ukształtowane jako prawo podmiotowe. Taki sposób postrzegania prawa od-

³ M. Mucha (2002), *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 45–51.

grywa duże znaczenie dla realnej możliwości osiągnięcia tego prawa⁴. Należy przy tym zauważyć, że w doktrynie mianem praw podmiotowych definiuje się takie prawa, które mogą być przyznane na drodze sądowej, które jednocześnie kształtują po stronie jednostki określone roszczenia związane z ich realizacją⁵. Oznacza to nic innego jak wskazanie okoliczności, w której utworzone zostaje prawo dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie wykazuje się odpowiedni stopień precyzji w taki sposób, aby możliwe było odczytanie z niej treści roszczenia, które stanowi o istotności takiego prawa. Pojawić się też może inna sytuacja prawna dotycząca okoliczności, w której regulacja konstytucyjna byłaby zbyt mało widoczna, gdzie wskazanie przysługującego roszczenia na podstawie założeń normatywnych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej wymagałoby odniesienia do regulacji ustawowej. Zatem omawiane uznanie prawa dostępu do informacji publicznej za prawo podmiotowe w swoim założeniu odnosi się do czterech poniższych obszarów, do których zalicza się:

- 1) wskazanie podmiotu prawa, czyli osoby, której przysługuje konkretne roszczenie;
- 2) zdefiniowanie adresata prawa, czyli podmiotu zobowiązanego do realizacji obowiązku wynikającego z roszczenia podmiotu prawa;
- 3) określenie znaczenia obowiązku dotyczącego adresata prawa na rzecz podmiotu prawa;
- 4) wskazanie innych przesłanek, które przyczynią się do realizacji takiego obowiązku⁶.

Na podstawie zapisu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP podmiotem uprawnionym do aktywnego korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej jest przede wszystkim obywatel. Oznacza to, że wskazane konstytucyj-

⁴ Patrz A. Surówka (2013), *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 3 (15), s. 150.

⁵ B. Banaszak (2008), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 457-458.

⁶ Por. M. Bernarczyk (2008), *Obowiązek bezwziostkowy udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 5-6.

ne prawo dostępu do wszelkiej informacji publicznej przysługuje osobom, które spełniają kryterium obywatelstwa. Jest to konieczność powodująca identyfikację konkretnej osoby z państwem polegająca na posiadaniu przez nią polskiego obywatelstwa. Oczywiście należy także zaznaczyć, że osoby, które nie są obywatelami polskimi, również mają prawo dostępu do informacji publicznej⁷. Jednak należy zaznaczyć, iż prawo to odgrywa szczególnie istotną rolę dla polskich obywateli, gdyż to oni najczęściej są uczestnikami w podejmowaniu kluczowych decyzji. Zwłaszcza tę aktywność przypisuje im się poprzez udział w wyborach czy obecność w różnego rodzaju referendach, tych o zasięgu lokalnym oraz krajowym. Biorąc oni również udział w inicjatywach obywatelskich dotyczących w szczególności inicjatyw ustawodawczych lub podejmując działania w zakresie zarządzania referendum. Oznacza to, iż przysługujące prawo do informacji publicznej powinny posiadać takie osoby, które w sposób realny wpływają na sposób realizacji władzy publicznej. To właśnie one decydują o kształcie i funkcjonowaniu organów państwowych za pomocą wyboru swoich przedstawicieli. Zatem pozbawienie polskich obywateli możliwości dotyczących zapoznania się z informacjami na temat działalności organów państwa, schematu kompetencji przypisanych poszczególnym organom prowadzić by mogło do negatywnych konsekwencji⁸. Należy również mocno zaakcentować, że obywatele pozbawieni prawdziwych, wiarygodnych i sprawdzonych informacji dotyczących spraw publicznych w żaden sposób nie mogą odpowiedzialnie podejmować istotnych decyzji. Mogą być oni również pozbawieni prawa dotyczącego właściwego decydowania o sposobie obsadzenia organów państwowych, wybieranych zarówno na poziomie administracji samorządowej, jak i rządowej. Stąd mocno akcentowane konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej zostało przyporządkowane przede wszystkim osobom, które mogą realnie wpływać na losy państwa. Jednak i w takim przypadku ustawodawca wskazał,

⁷ Patrz szerzej W. Sokolewicz (2005), *Artykuł 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa, s. 14–15.

⁸ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (2015), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 127–141.

iz na podstawie dyspozycji prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej⁹. Wyłączeniem jest sytuacja zdefiniowana w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy, gdzie przysługujące prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych¹⁰ oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹¹. Ważną przesłanką jest również okoliczność, która bezspornie przypomina, iż od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego ani faktycznego¹².

Najważniejszym adresatem konstytucyjnego prawa związanego z dostępem do informacji publicznej są przede wszystkim organy władzy publicznej, organy samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i gospodarczego. Należą do nich również inne osoby oraz jednostki organizacyjne, które wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem Skarbu Państwa. Tak szerokie ujęcie adresata prawa dostępu do informacji publicznej zmierza do zagwarantowania dostarczenia wiedzy o sprawach publicznych. Należy pamiętać, że przywoływany już art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nakłada prawny obowiązek udzielania informacji publicznej na wszystkie poziomy organów władzy publicznej. Taki obowiązek jest dopełnieniem założenia, iż zaklasyfikowanie konkretnego organu do kategorii władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej w żaden sposób nie wpływa na ograniczenie takiego obowiązku. Zatem widać tutaj klasyczną równowagę, polegającą na sprawiedliwym zobowiązaniu wszystkich organów państwa do udzielania informacji publicznej. Powyższa regulacja prawna ma ważne znaczenie dla realizacji praw jednostki. Każdy obywatel może w ramach takiej konstrukcji

⁹ Patrz art. 2 ust. 1 u.d.i.p

¹⁰ Patrz ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

¹¹ Przykładem przepisów o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych można wskazać ustawę z 10 maja 2018r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm.).

¹² Obowiązek taki wskazany jest w art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

uzyskać informacje nie tylko o najważniejszych organach państwa, ale także o wszystkich innych organach, w tym sądach i trybunałach. Umożliwia to, o czym wskazywało rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, szczególne poznanie wzajemnych relacji pomiędzy organami, ich kompetencji oraz sposobu wykonywania zadań publicznych¹³.

Pojęcie i znaczenie informacji publicznej

Rozważania związane z analizą problemów, z jakimi spotykają się wszystkie organy samorządu terytorialnego w obszarze dostępu do informacji publicznej, należy rozpocząć od wyjaśnienia, czym tak naprawdę jest informacja publiczna. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie¹⁴. Katalog ustawowych informacji publicznych został zawarty w art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Na podstawie tej przesłanki normatywnej podzielono informację publiczną na kilka strategicznych obszarów, tj.:

- informacja publiczna dotycząca polityki wewnętrznej i zewnętrznej,
- informacja o władzach publicznych i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, szczególnie obejmująca ich status prawny, majątek publiczny, przedmiot działalności, kompetencje, majątek, którym dysponują,
- informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych,
- informacja dotycząca danych publicznych, w tym w szczególności treści i postaci wszelkich dokumentów urzędowych, np. aktów administracyjnych oraz innych rozstrzygnięć prawnych,
- informacja o majątku publicznym.

¹³ Patrz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK Z.U. 2004 nr 1A, poz. 1 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03, OTK Z.U. 2005 nr 9A, poz. 101.

¹⁴ Patrz art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Dogłębna ocena przywołanych przepisów prawnych zmierza do przyjęcia stanowiska, iż ustawodawca w swoim zamiarze nie zdecydował się na przyjęcie klasycznej, a także odnoszącej się do głównych cech definicji „informacji publicznej”. W takiej sytuacji niezwykle pomocne stają się rozbudowane orzecznictwo, szczególnie sądów administracyjnych. W nich to odnaleźć można liczne rozważania nad pojęciem informacji publicznej. Bez wątplenia należy szczególnie w takim rozumowaniu nieustannie uwzględniać wspomniany już art. 61 Konstytucji RP¹⁵. Wielokrotnie sądy administracyjne wskazują przy tym, iż informacją publiczną może być każda wiadomość, która została wytworzona przez władze publiczne. Informacją publiczną może być również informacja stworzona przez inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne w zakresie realizacji przez nie zadań publicznych, gdzie także zarządzają mieniem komunalnym lub gospodarują mieniem należącym do Skarbu Państwa. Należy również zaznaczyć, że informacją publiczną jest również taka informacja, która nie została bezpośrednio wytworzona przez wskazane powyżej podmioty, lecz jedynie się do nich odnosząca. Dla każdego obywatela oznacza to nic innego jak traktowanie informacji publicznej, jako treść różnego rodzaju dokumentów, nie tylko w sposób bezpośredni zredagowanych i wytworzonych przez podmioty administracji publicznej. To także rozumienie informacji publicznej w taki sposób, że treść dokumentów jest wykorzystywana do realizacji zadań powierzonych prawem podmiotom administracji publicznej. Również bez znaczenia jest w takim przypadku okoliczność dotycząca sposobu znalezienia się dokumentu w posiadaniu adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz fakt, czy takie dokumenty znajdują się w posiadaniu innego podmiotu. Należy jednak mieć na uwadze, że aby takie dokumenty przyczyniały się do realizacji obowiązku ustawowego, muszą one bezpośrednio być skierowane do adresata i przez niego odpowiednio wykorzystane, bez określenia formy i sposobu takiego zastosowania¹⁶.

¹⁵ Patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2014 r., sygn. akt I OSK 46/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 358/14.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1558/13.

Aspekty dostępu do informacji publicznej w administracji samorządowej

W rozważaniach poświęconych zasadom dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego bardzo ważną staje się konieczność identyfikacji społeczności lokalnej z władzą samorządową. W opinii S. Michałowskiego dostrzec można podejście, że silne połączenie władzy lokalnej ze wspólnotą samorządową jest efektem jawności życia publicznego. Jest to również możliwość stałej, rzetelnej, realnej oraz skutecznej kontroli społecznej (obywatelskiej), która mocno utożsamiana jest z odpowiedzialnością władzy lokalnej przed całym społeczeństwem. Demokratycznie wybrane organy samorządowe, szczególnie na poziomie funkcjonowania samorządu gminnego, muszą pamiętać o stworzeniu miarodajnych i właściwych programów, na podstawie których będą na bieżąco informowały społeczności lokalne o wszelkich podejmowanych przez siebie działaniach i co najważniejsze będą otwarte na aktywną i obustronną współpracę¹⁷.

Można również zauważyć, iż społeczeństwo polskie od lat domaga się zauważenia oraz odpowiedniego dowartościowania ze strony polityków szczebla samorządowego, nie mówiąc już o akceptacji ze strony administracji centralnej. Każdy szczebel i forma władzy powinna mieć miarodajny patent związany z nawiązaniem dialogu ze społeczeństwem. Musi również posiadać sprawdzone koncepcje informowania ludzi nie tylko o własnych sukcesach, ale również o widocznych porażkach czy też potencjalnych zagrożeniach i niebezpieczeństwach, które powinny zostać jak najszybciej rozwiązane¹⁸. Pojawiają się również sygnały, iż w stosunku do niektórych samorządów lokalnych widać nieufność ze strony wspólnot samorządowych. Można zatem wysunąć dość odważny, ale i zapewne prawdziwy wniosek, który wskazuje, iż poziom wspomnianej nieufności społecznej do organów władzy publicznej uzależnio-

¹⁷ Patrz S. Michałowski (2007), *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja społeczna*, [w:] *Media a demokracja*, L. Pokrzycka, W. Micha (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 76–78.

¹⁸ S. Michałowski (2007), *Polityka...*, dz. cyt., s. 77–79.

ny jest od pojawiających się błędów w realizacji polityki informacyjnej, gdy w wielu przypadkach taka polityka istnieje jedynie w ograniczonym zakresie¹⁹.

Jednak z punktu widzenia funkcjonowania i rozwoju administracji samorządowej informowanie o wszystkim, co się dzieje w danym urzędzie, nie zawsze jest w pełni uzasadnione, a tym samym korzystne dla wszystkich stron. Można w tym aspekcie wskazać kilka ważnych powodów takiej sytuacji. Jednak należy zawsze koncentrować się na zwykłej ostrożności. Jest ona podyktowana sytuacją, kiedy może dojść do zwykłej pomyłki urzędnika, w przypadku której rodzi się zagadnienie dotyczące określenia nie tylko zakresu odpowiedzialności tego urzędnika za popełniony błąd. Należy również zastanowić się nad próbą odwrócenia ewentualnych negatywnych skutków, które mogą powstać w wyniku przekazania takiej informacji. Dlatego z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa urzędnika zawsze lepszym rozwiązaniem jest zweryfikowanie informacji przed jej udostępnieniem i przekazaniem, aby ograniczyć ewentualność powstania konsekwencji jej nieodpowiedniego przygotowania. Należy przy tym uwzględnić jeszcze dość ważny element. Chodzi o sposób zrozumienia takiej informacji przez adresata. Powodem powstania takiej sytuacji jest choćby to, że często administracja publiczna posługuje się typowo urzędowym i hermetycznym językiem także nie w pełni zrozumiałym dla obywateli. Warto również wspomnieć o tworzeniu informacji publicznej na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, co również może wpływać na ogólny poziom niezrozumienia wytworzonych w ten sposób informacji. Jednak pomimo tych wszystkich trudności obecne przepisy prawne i coraz większa aktywność obywateli przyczynia się do pozyskania informacji publicznej, która zwiększy świadomość społeczną na temat działań podejmowanych przed administracją samorządową.

¹⁹ S. Michałowski (2006), *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, S. Michałowski, W. Micha (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 136–138.

Sposoby dostępu do informacji publicznej

Zagadnienia dotyczące dostępu, a tym samym udostępniania informacji publicznej, nie zostały w sposób wyczerpujący i kompleksowy opisane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Duży akcent został jednak położony na zastosowanie instrumentów informatycznych, których głównym zadaniem jest sprawne i skuteczne zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej. Oczywiście takie założenie znajduje jak najbardziej zrozumienie i jest w pełni uzasadnione. Takie działania wkomponowane są w założenie, którego głównym zadaniem jest wszechstronny rozwój społeczeństwa informacyjnego, opartego przede wszystkim na wykorzystaniu takiej formy komunikacji pomiędzy danym urzędem a obywatelem w realizacji misji publicznej. W przedmiotowej ustawie wyjaśnione zostało pojęcie informacji publicznej, które w sposób kompleksowy określa prawo do jego dostępu, a także główne założenia poświęcone jego realizacji.

Po bardziej dogłębnej analizie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej widać wyraźnie, że ustawodawca pominął całkowicie zagadnienia dotyczące sposobu kształtowania przekazu czy konstruowania oczekiwanych przez wnioskodawcę informacji. Zatem zasadne staje się zastosowanie wykorzystywanych w doktrynie zasad poświęconych prowadzeniu komunikacji społecznej²⁰. Wobec tego trafnym działaniem staje się wykorzystanie wypracowanych w doktrynie zasad prowadzenia komunikacji społecznej. Należy wyjść z przeświadczenia, iż współcześnie sprawna komunikacja opiera swoją funkcjonalność na sprawdzonych metodach, które opierają się na odpowiednich kanałach przekazu. To także zastosowanie narzędzi budujących system komunikacji w urzędzie publicznym, którego efektywność i funkcjonalność działania powinny przekładać się zdecydowanie na zadowolenie odbiorców takiej informacji. W tym ujęciu szczególnego znaczenia nabiera przyjęta w danym urzędzie kultura administrowania pole-

²⁰ D. Fleszer (2017), *Realizacja dostępu do informacji publicznej w gminach powiatu raciborskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, Nr XVII, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec, s. 92.

gająca przede wszystkim na zastosowaniu takich reguł postępowania, które przyjęte są w ogólnospołecznym kanonie zasad. Skuteczność takiej formy komunikacji postrzega się najczęściej poprzez przestrzeganie trzech głównych zasad, tj.: współpracy, kultury przekazu oraz zainteresowania samych odbiorców. Należy również pamiętać, że ważną rolę odgrywa przygotowanie odpowiedniej do realnych potrzeb struktury organizacyjnej podmiotów administracji publicznej i sprawne jej funkcjonowanie. To z kolei ma przyczyniać się do wpływu na jakość warunkującą skuteczność podejmowanych przez urzędy działań, co również powinno być tematem zainteresowań ze strony wszystkich mieszkańców²¹.

Według opinii B. Ociepki oraz na podstawie wspólnie obowiązujących standardów warunkiem niezbędnym do skutecznego i efektywnego komunikowania się w administracji publicznej, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jest dialog, a także otwartość działania²². W tej materii swoje stanowisko przedstawia również T. Górzyńska, formułując inne, lecz ciekawe stanowisko, że każdy urzędnik powinien jak najszybciej zrozumieć, iż rozwój administracji musi przyczyniać się do postrzegania jej jako administracji informacyjnej, która oparta jest na właściwej komunikacji. Autorka zwróciła uwagę, że muszą pojawić się odpowiednie argumenty, które przemawiają za koniecznością zapewnienia dostępu każdego obywatela do informacji publicznej²³. Stąd taka forma komunikacji musi spełniać kilka poniższych przesłanek, tj.:

- musi być obecny stały napływ informacji oraz muszą być zastosowane nowoczesne narzędzia informatyczne, które powodują, że informacja staje się cenną wartością,

²¹ Patrz D. Konopka, J. Sitniewska (2014), *Efektywna i skuteczna komunikacja jako element budowy zaufania pomiędzy urzędem a jego klientem (raport z badań w wybranych urzędach województwa dolnośląskiego)*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1–2, s. 108–109.

²² B. Ociepka (1999), *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens, I. Macek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 148–151.

²³ Patrz T. Górzyńska (1998), *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo”, nr 6, s. 14.

- musi być realizowana zasada jawności, która w pełni wdraża i konkretyzuje uzasadnione prawa jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej, spełniając przy tym obywatelską funkcję kontrolną,
- zasada jawności powinna zapewniać efektywne uczestniczenie jednostek w procesach decyzyjnych, które są ściśle związane ze sprawami ogólnospołecznymi, lokalnymi i indywidualnymi,
- należy zapewnić wywiązywanie się organów administracji samorządowej z obowiązków dotyczących udzielania obywatelom istotnych dla nich informacji, które są w posiadaniu takich organów,
- należy także zredukować obszar przekazywanych informacji do zakresu wynikającego z przedmiotowego wniosku w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Biorąc zatem pod uwagę wskazane powyżej aspekty, należy także przywołać stanowisko G. Sibigi, dla którego rozwój społeczeństwa informacyjnego nie może zostać urzeczywistniony bez wykorzystania informacji znajdującej się w posiadaniu administracji publicznej²⁴. Taki rozwój oczywiście nie może być możliwy bez udziału organów administracji samorządowej w procesie przekazywania zebranych informacji. Dlatego coraz większego znaczenia zaczyna nabierać rozwój komunikacji elektronicznej w procesie budowania społeczeństwa opartego na jakości i swobodnego dostępu do informacji publicznej. Za pomocą współczesnych narzędzi informatycznych w zakresie sposobu dostępu do informacji publicznej, w porównaniu z tradycyjnymi metodami komunikacji, dostrzega się jej skuteczność, oszczędność, szybkość i możliwość przekazania informacji większej grupie zainteresowanych nią odbiorców.

²⁴ G. Sibiga (2006), *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 97–99.

Wnioski

Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotem administracji publicznej, który jest usytuowany w strukturze aparatu państwowego najbliższej obywateli. Odległość ta powoduje, że zainteresowanie społeczne związane z ich działalnością jest coraz większe. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym i każdy ma prawo interesować się tematami, które są podejmowane każdego dnia przez administrację samorządową. Pojawiające się przy okazji problemy natury interpretacyjnej, dotyczącej przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeszcze zapewne przez pewien czas będą obecne. Jednak cieszyć może zwiększona świadomość obywatelska, że warto interesować się zagadnieniami związanymi z funkcjonowaniem podmiotów administracji samorządowej, bo wiedza taka może realnie przełożyć się w przyszłości na podejmowanie przez obywateli odpowiedzialnych i trafnych decyzji, wpływających na rozwój ich lokalnych oraz regionalnych „ojczyzn”.

LITERATURA:

- Banaszak B. (2008), *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa
- Bernarczyk M. (2008), *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Fleszer D. (2017), *Realizacja dostępu do informacji publicznej w gminach powiatu raciborskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, Nr XVII, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec
- Górzyńska T. (1998), *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo”, nr 6
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M. (2015), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa
- Konopka D., Sitniewska J. (2014), *Efektywna i skuteczna komunikacja jako element budowy zaufania pomiędzy urzędem a jego klientem (raport z badań w wybranych urzędach województwa dolnośląskiego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 4 kwietnia 1997 r. (Dz U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.)

- Michałowski S. (2006), *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, S. Michałowski, W. Micha (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin
- Michałowski S. (2007), *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja społeczna*, [w:] *Media a demokracja*, L. Pokrzycka, W. Micha (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin
- Mucha M. (2002), *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
- Ociepka B. (1999), *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens, I. Macek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław
- Sibiga G. (2006), *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa
- Sokolewicz W. (2005), *Artykuł 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa
- Surówka A. (2013), *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3(15)
- Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm.)
- Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 358/14
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2014 r., sygn. akt I OSK 46/14
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1558/13

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03,
OTK Z.U. 2005 nr 9A, poz. 101

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK
Z.U. 2004 nr 1A, poz. 1