Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(1), s. 91-108

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **14.02.2019**
Data recenzji/Accepted: **11.05.2019**
Data publikacji/Published: **30.06.2019**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: **10.5604/01.3001.0013.3585**

Authors' Contribution:
(A) Study Design (projekt badania)
(B) Data Collection (zbieranie danych)
(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
(D) Data Interpretation (interpretacja danych)
(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)
(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Dorota Fleszer*
Nr ORCID: **0000-0001-6891-849X**

PRAWO DO INFORMACJI A PARTYCYPACJA OBYWATELSKA

Jeśli w danej społeczności znajdą się obywatele, którzy chcą wiedzieć co się wokół nich dzieje, co i kto zamierza w ich sprawach zrobić i jakiego rodzaju decyzje są podejmowane, to znaczy, że w tej społeczności partycypacja społeczna w podstawowej formie zaistniała. Przyjmuje się bowiem, że informowanie i dostęp informacji to podstawowa i najprostsza forma partycypacji społecznej. Wymaga przy tym podkreślenia, że bez wolności wypowiedzi i komunikowania się nie będą zachodziły procesy utożsamiane z istnieniem demokracji politycznej i samorządności. „Jest to podstawowy kanon demokracji, dający obywatelowi pełną możliwość otrzymywania wszystkich informacji, które są niezbędne do podejmowania zbiorowych decyzji – szcze-

* dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

gólnie w procesach wyborczych. Bo przecież legitymizacja demokratyczna polega na swobodnych decyzjach obywateli w sprawach wymagających zbiorowego działania"[1]. Ustawodawca zagwarantował pod względem prawnym istnienie tej najprostszej formy partycypacji społecznej i wprost określił też podmioty zobowiązane za jej kreowanie.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie chcę uczynić kwestii związanych z czynnymi i biernymi formami realizacji prawa do informacji publicznej. Moje zainteresowanie skieruję na ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do jego realizacji. Pomijam zagadnienia *public relations* w ujęciu komunikacyjnego działania administracji publicznej a także form prowadzenia komunikacji społecznej. Analizę przeprowadzono w oparciu o dorobek polskiej doktryny oraz orzecznictwo.

ISTOTA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

Wszyscy budujemy społeczeństwo, dzięki czemu staje się ono zbiorem indywidualności, które jednak podporządkowując się pewnym zasadom i normom zachowań akceptowanym przez większość zbiorowości, wzajemnie się kontroluje i oddziałuje na siebie. Pozwala to na zachowanie ładu i umożliwia wspólne funkcjonowanie[2]. Jak bowiem słusznie się zauważa, „jesteśmy różni, mamy inne problemy, doświadczenia, warunki, w jakich przyszło nam żyć. Różnorodność ta sprawia, że nie utożsamiamy się z całym społeczeństwem, tworzymy mniejsze grupy, które stają się dla nas zbiorem osób o tych samych zainteresowaniach, problemach czy celach, wynikają z więzi rodzinnych, życia towarzyskiego, zaangażowania w pewne sprawy"[3].

Tak jak nie jesteśmy w stanie poznać wszystkich struktur, grup, osób, które tworzą daną zbiorowość, tak samo niemożliwe jest wypracowanie modelu i podejmowanie działań, które będą dla wszystkich zrozumiałe, potrzebne, w jednakowym stopniu korzystne czy akceptowane. To, co dla jednych wydawać się będzie słuszne i konieczne, innych nie będzie w żaden sposób dotyczyć czy interesować. Bez problemu można jednak wskazać takie sfery życia, które dotyczą każdego bądź większej części społeczeństwa, niezależnie od tego, do jakiej grupy należy, czym się zajmuje, jakie wartości wyznaje. Najczęściej będą to dobra publiczne czy problemy społeczne[4]. Naturalną rzeczą jest to, że nasze poglądy czy spojrzenie na daną sprawę mogą różnić się, i to w znaczący sposób od wyobrażenia czy preferencji osób, z którymi wchodzimy w relacje, dlatego też konieczne jest wzajemne zrozumienie, umiejętność dojścia do konsensusu czy nawet pójścia na pewne ustępstwa[5]. W takich wy-

[1] M. Gierula, *Lokalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją-public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006, s. 154.
[2] I. Dominik (red.), *Jak budować dobro wspólne,* Warszawa 2010, s. 10.
[3] P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2004, s. 180-182.
[4] I. Dominik (red.), *Jak budować dobro…*, s. 8.
[5] Ibidem, s. 16.

padkach koniecznością staje się współpraca jednostek, które przecież na co dzień mogą bardzo się od siebie różnić, a nawet nie mieć ze sobą kontaktu. Wtedy wspólny cel wymaga zaangażowania wszystkich, którym zależy na jego osiągnięciu[6]. Przez współpracę rozumie się sytuację, gdy pewna grupa osób współdziała, współgra – inicjuje, pomaga, działa w sprawie, która dotyczy ich wszystkich, w którą każdy jest zaangażowany, widzi potrzebę oraz możliwości rozwiązania problemu, osiągnięcia korzyści czy rozwoju. Role poszczególnych osób mogą być w tym procesie bardzo zróżnicowane, jednak każda z nich wnosi pewną część i dokłada starań do powodzenia całości działań. Motywem podjęcia współpracy jest zazwyczaj świadomość tego, że po prostu samodzielne działania mogą okazać się niewystarczające, nieskuteczne. Współdziałanie pozwala natomiast na dzielenie się odpowiedzialnością, poznanie preferencji innych i w związku z tym lepsze dobranie spraw, zadań, rozwiązań – współdecydowanie. Istnieją jednak pewne zagrożenia wynikające z różnych przyczyn zewnętrznych, ale przede wszystkim z natury ludzkiej i pewnego egoizmu, które mogą zagrozić współpracy bądź w ogóle do niej nie doprowadzić[7]. Dlatego w pełni podzielam stanowisko P. Sztompki, że współdziałanie wynikające z solidarności środowiskowej, czyli oparte na podobieństwie ról, sposobów zachowania, poglądów, zasobie wiedzy, daje większe szanse powodzenia[8].

Poruszana problematyka współdziałania społecznego utożsamiana jest z istnieniem partycypacji obywatelskiej. W literaturze definiuje się pojęcie partycypacji społecznej jako udział obywateli z zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W szerokim rozumieniu partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego. Tak pojmowane partnerstwo publiczno-prawne wynika z trzech zasadniczych przesłanek:

- prawnych – samorządność oznacza nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych dla dobra lokalnej społeczności;
- społecznych – rozwój lokalny nie może dokonywać się bez aktywnego współudziału mieszkańców;
- finansowo-technicznych – skuteczne działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają partnerstwa publiczno-prywatnego[9].

Natomiast według G. Pawelskiej-Skrzypek partycypacja obywatelska to proces dobrowolnej wymiany między pewną organizacją, przekazującą odpowiednim oso-

[6] Ibidem, s. 8.
[7] Ibidem, s. 9-11.
[8] P. Sztompka, *Socjologia…*, s.113.
[9] J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna,* Kraków 1999, s. 41.

bom uprawnienia lub władzę, a tymi osobami, które w zamian za to przejawiają określony stopień mobilizacji sił i środków na rzecz tej organizacji. Autorka uważa, że partycypację obywatelską można rozważać w trzech płaszczyznach: zarządzania, społecznej i politycznej. W pierwszej z nich zaangażowanie ludzi sprawia, że rośnie skuteczność przedsięwzięć, a także ich efektywność – spadają jednostkowe koszty realizacji, mimo że de facto wydłuża się czas dochodzenia do wypracowanych rozwiązań. W płaszczyźnie społecznej partycypacja obywatelska jest w swej istocie poruszeniem całego środowiska miejscowego. W rezultacie ludzie aktywizują się, ożywiają, dyskutują nad ważnymi problemami swojej społeczności, poszerza się ich wiedza o środowisku, w którym żyją, oraz o tym, dokąd zmierza ich gmina (obecnie też powiat i województwo samorządowe). Przełamuje się też ich nieufność do oficjalnych działań i instytucji. Wreszcie w płaszczyźnie politycznej partycypacja obywatelska jest szkołą demokracji – ludzie uczą się dyskutować o swoich wzajemnych interesach w obliczu dobra wspólnego[10]. W tym ujęciu partycypacja społeczna może być jedną z technik efektywnego zarządzania administracji publicznej na poziomie lokalnym, zaś obywatele i ich aktywność mogą stanowić pomoc w podnoszeniu skuteczności działania administracji poprzez np. dostarczanie informacji, akceptowanie działań, budowanie form debaty publicznej nad szczególnie istotnymi kwestiami publicznymi, wypracowanie kompromisów, wspólne ustalanie priorytetów itd. Korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki są wielorakie. Po pierwsze, zapewniają one trafną identyfikację problemów społecznych. Po drugie, pozwalają na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania. Po trzecie, udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną. Czwartym pożytkiem oparcia zarządzania sprawami publicznymi na partycypacji obywatelskiej jest aktywizacja społeczności lokalnej (pozostającej – poza przypadkami ekstremalnymi – bierną wobec rządów autorytarnych). I w końcu dzięki partycypacji uzyskuje się włączenie grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to osiąga się możliwość wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

Obiektywna użyteczność partycypacji społecznej ułatwia sprawującym władzę dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w najbliższym stopniu będą odzwierciedlać potrzeby społeczne (a nie interesy partykularne wąskich grup czy interesy jednostkowe. Tym samym zapewniają większą skuteczność podejmowanych decyzji, minimalizację konfliktów interesów. Ponadto dzięki zapewnieniu szerokiej i autentycznej partycypacji społeczności lokalnej bądź regionalnej w budowaniu strategii,

[10] G. Pawelska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] G. Pawelska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje,* Kraków 1996, s. 100 -110, za: S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*,[w:] L. Pokrzycka, W. Micha (red.), *Media a demokracja,* Lublin 2007, s. 71.

programów i podejmowaniu decyzji mających służyć ich realizacji, możemy uniknąć nieuzasadnionych podejrzeń o partykularyzm, nepotyzm czy korupcję[11].

Warto też zwrócić uwagę, iż model partycypacyjny pozwala władzom samorządowym lepiej rozeznać oczekiwania społeczne, a obywatelom zaakceptować występujące bariery i ograniczenia. To oni też częściowo biorą na siebie odpowiedzialność za sytuację lokalnych wspólnot[12]. Najbardziej efektywną formą wdrażania modelu partycypacyjnego jest nie tylko posiadanie wiedzy o najważniejszych decyzjach władz samorządowych, lecz także konstruowanie wraz z mieszkańcami programów i głównych kierunków rozwoju samorządowych jednostek[13].

Moim zdaniem o partycypacji obywatelskiej, rozumianej jako współzarządzanie sprawami publicznymi, można mówić tylko wtedy, gdy istnieje właściwa płaszczyzna współpracy. Niewątpliwie tworzy ją społeczeństwo obywatelskie, rozumiane jako „skupisko instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie pozapaństwowej aktywności – wytwórczość ekonomiczna i kulturalna, życie gospodarstw domowych i spontaniczne stowarzyszenia – i którzy w ten sposób zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych"[14]. W dyskusji nad elementami składowymi społeczeństwa obywatelskiego istotny jest głos K. Wódz i J. Wodza. Autorzy twierdzą, że o społeczeństwie obywatelskim mówi się w Polsce bardzo dużo, jednak należy zauważyć, że często pojęcie społeczeństwa obywatelskiego sprowadza się do samych organizacji pozarządowych, podkreślając ich liczbę i obszar działania. Zapomina się o takich istotnych aspektach jak poszukiwanie partnerstwa w działaniach i w sprawowaniu władzy, czy też nowych formach komunikacji społecznej i politycznej[15]. Zgodzić się też należy z S. Michałowskim, według którego idea społeczeństwa obywatelskiego jest nierozłącznie związana z przekonaniem o tym, że istnieją mechanizmy pozwalające efektywnie angażować się w życie społeczne oraz uzyskiwać dzięki temu wymierne korzyści indywidualne i grupowe[16]. Podziela ten pogląd T. Zbyrad, stwierdzając, że wsparcie dla budowy społeczeństwa obywatelskiego powinno być widoczne przede wszystkim na poziomie lokalnym, tutaj powinna być realizowana polityka „bliska obywatelom". Aktywność obywatelska jednostek, organizacji lokalnych bądź organizacji pozarządowych jest koniecznym elementem zarówno do istnienia spo-

[11] D. Fleszer, *Konsultacje społeczna jako forma partycypacji społecznej w procedurze tworzenia jednostek pomocniczych gminy*, [w:] M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 68-69.
[12] S. Michałowski, *Polityka informacyjna…*, s. 75.
[13] P. Buczkowski, *„Społeczeństwo obywatelskie" i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), Subsydiarność, Warszawa 1998, s. 166.
[14] W. Misztal, *Demokracja lokalna w Polsce*, „Rocznik Lubuski" 2003, tom XXIX, cz. 1, s. 29-30.
[15] K. Wódz, J. Wódz, *Dynamika budowania społeczeństwa obywatelskiego – refleksje z badań empirycznych,* „Przegląd Socjologiczny" 2007, nr 1-2, s. 221, za: H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego,* „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 4 z 2011, s. 19.
[16] S. Michałowski, *Polityka informacyjna…*, s. 75.

łeczeństwa obywatelskiego i jego rozwoju, jak i dającym możliwość wielu inicjatyw lokalnych bądź krajowych[17].

POJĘCIE INFORMACJI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Aktywność obywateli zależy w dużym stopniu od tego, czy posiadają oni prawdziwe, rzetelne informacje, na których bez obaw mogliby opierać swoje działania i z których mogliby korzystać, podejmując decyzje i przedsięwzięcia. Ludzie, aby zaangażować się w działania społeczne, muszą mieć dostęp do informacji, która będzie dla nich zrozumiała, w jakiś sposób uwiarygodniona i poprawnie interpretowana, co pozwoli np. przewidzieć skutki ich działań, da podstawy lub motywy do zaangażowania się w dane sprawy czy chociaż wyrażenia opinii na dany temat[18]. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że „we współczesnej epoce informacja jest jedną z podstawowych wartości, zaś postęp naukowo-techniczny w dziedzinie gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, ujawniania i przenoszenia informacji, jaki dokonał się obecnie, spotęgował niepomiernie ich znaczenie. Życie ludzkie to proces podejmowania różnorodnych decyzji zarówno w skali mikro- w sprawach osobistych, jak też w skali większych grup społecznych (np. wspólnoty samorządowej), aż po decyzje w makroskali (całego państwa, a nawet szerszym, globalnym wymiarze). Sprawność, racjonalność procesu podejmowania decyzji zależy bezpośrednio od ilości, jakości i wiarygodności materiału informacyjnego, którym dysponuje podmiot decydujący. Aby wybór określonego działania był świadomy, a nie przypadkowy, człowiek musi posiadać *quantum* rzetelnych informacji. W państwach demokratycznych, w epoce społeczeństwa poinformowanego (czy też jak chcą inni „informatycznego") świadomość tej zależności stała się tak powszechna, że prawo człowieka do informacji znalazło się w katalogu podstawowych praw i wolności człowieka[19].

Słowo „informacja" pochodzi z języka łacińskiego (*informatio*) i oznacza wizerunek, pojęcie, zarys[20]. Informacja to dane, które zostały przetworzone w formę zrozumiałą dla odbiorcy i mają realną wartość dla obecnych lub przewidywanych działań lub decyzji. Dane to grupy nieprzypadkowych symboli, reprezentujące ilość, działania, obiekty itp. Mogą mieć postać znaków alfanumerycznych lub specjalnych symboli. Dla celów przetwarzania dane są zorganizowane w struktury, zbiory i bazy danych. Ścisły związek między danymi i informacją powoduje, że oba określenia są często używane zamiennie[21].

---

[17] T. Zbyrad, *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej,* [w:] E. Balawander (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007, s. 196-197,za: H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji...,* s. 19,

[18] I. Dominik (red.), *Jak budować dobro…*, s. 6.

[19] E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego,* „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 4, s. 3.

[20] K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1990, s. 260.

[21] A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania,* Lublin 2002, s. 24 i podana tam literatura.

W administracji publicznej istnieją trudności w zdefiniowaniu tego, czym jest informacja. Jednocześnie administracja funkcjonuje dzięki informacjom i apelom, np. w sferze kultury i sztuki, w innych dziedzinach funkcja informacyjna spełnia rolę przygotowawczą w stosunku do przyszłej regulacji[22]. Natomiast pod pojęciem informacji przekazywanej obywatelom przez administrację rozumie się oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwowej albo innego podmiotu administrującego dotyczące określonego stanu faktycznego, stanu prawnego czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Takie oświadczenie wiedzy nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację pewnych uprawnień lub obowiązków odbiorcy informacji czy też osób trzecich. W szerszym ujęciu informację udzielaną obywatelowi przez pracownika działającego w imieniu podmiotu wykonującego administrację publiczną stanowi komunikat (zakodowany system znaków), którego nadawcą jest pracownik, a odbiorcą obywatel. Komunikat ten dotyczy określonego stanu faktycznego lub prawnego, wynikających z nich konsekwencji prawnych oraz przekazywany jest w ramach kompetencji danego organu. Nie wywołuje on bezpośrednio żadnych skutków prawnych, lecz może mieć wpływ na realizację uprawnień lub obowiązków odbiorcy komunikatu lub osób trzecich[23].

T. Górzyńska stoi na stanowisku, że urzędnicy powinni zrozumieć, że administracja współczesna musi być administracją informacyjną, podstawowe motywy przemawiające za koniecznością zapewnienia dostępu jednostki do informacji publicznej to:

- stały napływ informacji oraz rozwój informatyki, co powoduje, że informacja staje się wartością aktywną – towarem,
- zasada jawności w pełni realizuje i konkretyzuje prawa jednostki oraz spełnia funkcje kontrolne,
- jawność pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych, dotyczących spraw ogólnospołecznych, lokalnych i indywidualnych,
- prawo dostępu do informacji pozwala na ograniczenie ilości wydawanych decyzji na podstawie błędnych i niepełnych danych,
- zapewnienie wywiązywania się organów administracji z obowiązków udzielania obywatelom istotnych dla nich informacji, będących w posiadaniu tych organów,
- zredukowanie zakresu informacji do niezbędnych dla realizowanych przez te organy celów[24].

Dlatego też pracownik administracji publicznej ma obowiązek udzielania informacji w możliwie jasny sposób. Sprecyzowanie wymogu jasności nie powinno budzić większych wątpliwości, jeśli zostanie on utożsamiony ze zrozumiałością

[22] B. Ociepka, *Komunikacja w administracji publicznej,* [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie,* Wrocław 1999, s. 149 i podana tam literatura.
[23] E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym,* Warszawa 2009, s. 127-128 i podana tam literatura.
[24] T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji,* „Państwo i Prawo" 1998, nr 6.

z punktu widzenia odbiorcy. Urzędnik jest zobowiązany przekazać informacje w taki sposób, aby zrozumiał ją konkretny obywatel, co oznacza, że stopień zrozumiałości informacji będzie zróżnicowany w zależności od cech indywidualnych adresata, np. wieku czy wykształcenia[25].

PRAWO DO INFORMACJI NA GRUNCIE KONSTYTUCJI

Prawo do informacji o działalności organów władzy państwowej należy do podstawowych praw decydujących o jakości demokracji[26]. Pełne uczestnictwo w procesie demokratycznym oraz sprawowanie społecznej kontroli nad wszelką działalnością publiczną wymaga dysponowania informacjami. Bezsporna jest zasada jawności działalności władzy publicznej i jej służebna rola wobec społeczeństwa[27].

Prawo do informacji to prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji. Należy je także rozumieć jako prawo do bycia poinformowanym i prawo do informowania innych[28]. Jak twierdzi K. Tarnacka, konstytucja z 1997 r., wzorem nowoczesnych ustaw zasadniczych, zagwarantowała prawo do informacji jako doniosły składnik społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże analiza tego prawa ujawnia pewne w nim niespójności, które mogą utrudniać jego stosowanie. Ustrojodawca poświęcił prawu do informacji cztery artykuły: 54 ust. 1, w którym mowa o wolności „pozyskiwania i rozpowszechniania informacji"; 61 ust. 1 gwarantujący „prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne"; 74 ust. 3 przyznający „prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska"; 51 ust. 3 regulujący prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobowych. Znajdują się one w konstytucyjnym katalogu „Wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela" i, mimo że umiejscowione zostały w różnych częściach tego rozdziału, wszystkie odnoszą się do szeroko pojmowanego prawa do informacji[29].

Na mocy art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[30] (dalej konstytucja), zapewniono każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Zdaniem E. Koniuszewskiej zagadnienie wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji powinno być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich stanowi

[25] W. Taras, *Informacja w postępowaniu administracyjnym,* [w:] G. Szpor (red.), *Informacja i informatyka w administracji publicznej,* Katowice 1993, s. 27-28.
[26] R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego),* „Państwo i Prawo" 2004, z. 2, s. 94.
[27] K. Święcka, J.S. Święcki, *Informowanie społeczeństwa przez administrację: weberyzacja działań urzędniczych czy patologia?*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej,* Warszawa 2009, s. 384.
[28] T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* „Kontrola Państwowa" 1997, nr 5, s. 26.
[29] K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce,* „Państwo i Prawo" 2003, nr 5 z 2003, s. 69.
[30] Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

przekazywanie informacji za pomocą środków masowego przekazu. Korzystanie z tych środków może polegać na swobodnym dostępie do informacji za ich pomocą przekazywanych, na zamieszczaniu w nich odpowiednich informacji, a także na prawie do krytyki. Natomiast druga płaszczyzna obejmuje wymianę informacji między administracją a obywatelami w zakresie informacji przez nią gromadzonych. Ustrojodawca nie określił w sposób pozytywny treści tej wolności. Wiadomo jednak, że została zagwarantowana każdemu, niezależnie od posiadanego statusu prawnego. W art. 54 konstytucji nie wskazano także ewentualnych ograniczeń pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wynikają one jednak z ogólnej formuły określającej zasady i zakres ograniczeń wolności i praw jednostki zawartej w art. 31 konstytucji. Stosownie do postanowień ust. 3 powołanego artykułu podstawą działań ograniczających może być ustawa, i to tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw[31].

Jednocześnie, jak wynika z art. 61 ust. 1 konstytucji, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Kryterium decydującym o wyodrębnieniu kategorii wymienionych podmiotów jest wykonywanie administracji publicznej, niezależnie od formy prawnej lub organizacyjnej działania. Natomiast wyznacznik pomocniczy stanowi gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W literaturze przedmiotu prezentowany jest także pogląd odmienny, zgodnie z którym kryterium decydującym o zakresie przedmiotowym konstytucyjnego prawa do informacji jest gospodarowanie środkami publicznymi[32].

Na gruncie przedstawionej regulacji prawnej A. Piskorz-Ryń stawia wniosek, że uzyskiwanie informacji jest czymś więcej niż sam dostęp do niej. Udzielanie informacji jest czynnością konwencjonalną, polegającą na przekazaniu komunikatu przez nadawcę i odebraniu go przez odbiorcę. Odczytanie komunikatu przez odbiorcę wymaga znajomości kodu, którym posłużył się nadawca. W konkretnym przypadku przez udzielenie informacji należy rozumieć przekazanie kodu w taki sposób, aby przeciętny obywatel mógł go odebrać, tj. odczytać informację. Na prawo do uzyskiwania informacji składa się zatem, oprócz prawa do dostępu do informacji, również prawo do przekazania informacji w taki sposób, by była ona zrozumiała dla przeciętnego odbiorcy[33].

---

[31] E. Koniuszewska, *Środki prawne...*, s. 132 i podana tam literatura.
[32] Ibidem, s. 134 i podana tam literatura.
[33] A. Piskorz-Ryń, *Prawo od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7-8, s. 92.

Tak więc wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 konstytucji) polega na braku ingerencji ze strony państwa w sferę wymiany i przepływu informacji (z wyjątkami przewidzianymi w ustawach, zaś prawo do informacji publicznej i prawo do informacji o środowisku to wzorzec możliwego postępowania[34].

PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[35] (dalej: u.d.i.p.) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei, jak wynika z brzmienia art. 2 ust. 1 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Analizując zakres obowiązywania, należy brać pod uwagę stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 31.05.2004 r. Wynika z niego, że *ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 konstytucji, a także w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli[36]. Natomiast WSA w orzeczeniu z 7.10.2010 r. wyraźnie wskazuje, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Racjonalny ustawodawca, używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu", precyzuje zastrzeżone w konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Przy czym owo „każdy" należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego[37].

Wymaga podkreślenia, że „realizacja prawa do informacji publicznej w przewidzianych u.d.i.p. formach jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze: przedmiotem żądania informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 oraz art. 3 ust. 2 u.d.i.p.; po drugie: adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej, na zasadach tej ustawy, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p., mają być „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne", ponadto związki zawodowe i inne organizacje oraz partie polityczne; po trzecie: według art. 4 ust. 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji"[38].

Poddając analizie zakres podmiotowy u.d.i.p. określony w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., nasuwa się wniosek, że ustawodawca w sposób bardzo szeroki zakreślił krąg podmio-

[34] J. Ciapała, *Wolność a uprawnienie – próba analizy porównawczej pojęć w kontekście wybranych postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka,* „Humanistyczne Zeszyty Naukowe" 2000, nr 7, s. 78, za: K. Tarnacka, Prawo do informacji w Polsce, „Państwo i Prawo" 2003, nr 5 z 2003, s. 70.

[35] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330, z późn. zm.

[36] Wyrok NSA w Warszawie z 31.05.2004 r., OSK 205/04, niepubl.

[37] Wyrok WSA w Warszawie z 7.10.2010 r., II SAB/Wa 119/10, LEX nr 756168.

[38] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2011 r., II SAB/Wa 104/11, LEX nr 994263.

tów zobowiązanych do realizacji prawa do informacji publicznej. Obejmuje on władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- organy władzy publicznej,
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), oraz partie polityczne.

Wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. nie zostało w nim przeprowadzone w sposób wyczerpujący i dokładny. Katalog ma charakter przykładowy[39]. Jednocześnie „analiza art. 4 ust. 1 u.d.i-.p. dowodzi, że bez fachowej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego, finansowego nie da się stworzyć listy podmiotów, która pozwalałaby na stwierdzenie, że dokonano wyczerpującej enumeracji zobowiązanych do udzielania informacji. Konstrukcja samego tylko art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. pokazuje, że taki katalog podmiotów miałby charakter »dynamiczny«. Otóż podmiot tam określony w zakresie wykonywania zadań publicznych może stosunkowo krótko dysponować majątkiem publicznym. Ta swoista więź z władzą publiczną może zostać »skonsumowana« wskutek ukończenia zadania publicznego i np. zużycia lub przeniesienia majątku publicznego. Jeśli natomiast mówilibyśmy o kapitałowej spółce prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego i prowadzącej działalność, to spółka ta utraciłaby swoje informacyjne *genus proximum* w momencie zbycia udziałów (mienia publicznego) należących poprzednio do podmiotów władzy publicznej"[40].

Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciami władzy publicznej i organu władzy publicznej skłania do zastanowienia się, czy nazwy te są tożsame, czy różnią się od siebie w ten sposób, że pierwsza z nich jest szersza od drugiej. Zakładając racjonalność dzia-

[39] M. Bernaczyk, *Artykuł 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zagadnienia wstępne,* [w:] *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, LEX nr 88747.

[40] M. Bernaczyk, *Pojęcie podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji*, Warszawa 2008, LEX nr 88747.

łania ustawodawcy, należy opowiedzieć się za drugim stanowiskiem, bowiem trudno przyjąć, aby w jednym akcie prawnym używano różnych nazw dla określenia tej samej kategorii podmiotów. Z drugiej jednak strony analiza ustawy wskazuje, że terminy te używane są zamiennie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rozróżnienie władzy publicznej i organów tej władzy znajduje uzasadnienie. Ustawodawca bowiem mówi o władzy publicznej wtedy, gdy wskazuje na pewne generalne powinności czy uprawnienia. Natomiast jeżeli zachodzi potrzeba konkretyzacji tych powinności i uprawnień, wówczas wskazuje na organy, które mają je realizować. Przez organy władzy publicznej należy zatem rozumieć wszystkie te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa. Będą więc nimi zarówno organy państwa: ustawodawcze, wykonawcze – w tym organy administracji rządowej – i sądownicze, jak również organy samorządów: terytorialnego, zawodowego, gospodarczego. Drugim pojęciem, oprócz władz publicznych, kształtującym obowiązek udostępniania informacji, są zadania publiczne. Należy ono do sfery prawa publicznego i dotyczy przede wszystkim wykonywania władczych kompetencji ze skutkiem wiążącym podmioty prawa, co określa się zazwyczaj jako zadania reglamentacyjno-porządkowe. Do sfery prawa publicznego należy także działalność świadcząca, polegająca na zapewnieniu dostarczania określonych usług niezbędnych do funkcjonowania zbiorowości. Przy realizacji tych powinności organy władz publicznych mogą działać w formach władczych, jednak coraz częściej wykorzystują instrumenty właściwe prawu cywilnemu. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że jeżeli udostępnienia informacji żąda się od jednostki organizacyjnej jedynie uczestniczącej w procesie wykonywania zadań publicznych (najczęściej na zasadzie porozumienia publicznoprawnego), a nie działającej w ramach struktur stworzonych bezpośrednio do realizacji kompetencji władzy publicznej, wówczas obowiązek udzielenia informacji ogranicza się do danych, które wiążą się z wykonywaniem zadań[41].

Jak wynika z art. 4 ust. 3 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Tym samym, co podkreśla T.R. Aleksandrowicz, ustawodawca sformułował zasadę nakazującą udostępnianie informacji tym podmiotom, które są w jej posiadaniu. Wbrew pozorom kwestia ta ma olbrzymie znaczenie praktyczne, gdyż w znacznym stopniu rozszerza zakres udzielanej informacji. Ustawodawca stanął bowiem przed koniecznością rozstrzygnięcia zasadniczego problemu: czy podmiot jest zobligowany do udzielenia informacji publicznej tylko w zakresie swojej kompetencji, czy też obowiązek ten powinien rozciągać się na wszystkie informacje publiczne, jakie pozostają w dyspozycji tego podmiotu. Równocześnie w grę wchodziła kwestia udostępniania przez zobligowany do tego podmiot albo tylko informacji przezeń wytworzonej, albo również informacji otrzymanych od innych podmiotów, mających status informacji publicznej. Wpro-

[41] E. Koniuszewska, *Środki prawne*..., s. 139-140 i podana tam literatura.

wadzenie tego typu ograniczeń mogłoby spowodować, iż dostęp do informacji stałby się fikcją. Obywatel, chcąc uzyskać daną informację, musiałby precyzyjnie stwierdzić, w zakresie kompetencji którego z zobligowanych ustawą podmiotów leży kwestia, jakiej ta informacja dotyczy. Nie wiedząc tego – musiałby składać wniosek jednocześnie do kilku podmiotów, co nie tylko byłoby dlań uciążliwie, lecz także groziłoby paraliżem administracji zobowiązanej do udzielania odpowiedzi na złożony wniosek. Ponadto zobligowany podmiot mógłby uchylić się od udostępnienia informacji publicznej, stwierdzając, że informację tę otrzymał od innego podmiotu, a więc nie jest władny do jej udostępnienia. Przyjęcie takiego rozwiązania *de facto* sankcjonowałoby funkcjonowanie trzeciej – obok informacji niejawnych i jawnych – kategorii: informacji publicznej niedostępnej dla obywatela. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest zatem ustawowy nakaz udostępniania wszystkich tych informacji publicznych, które pozostają w posiadaniu zobligowanego podmiotu, a których ujawnienia nie zabraniają odrębne przepisy. Każdy ze zobligowanych do udostępnienia podmiotów musi zatem liczyć się z tym, że przekazując ją innemu podmiotowi, zwielokrotni możliwość jej udostępnienia[42].

Z kolei zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej obejmuje – zdaniem WSA w Krakowie – prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Wniosek zainteresowanego rodzi po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia w sytuacji, gdy owa informacja publiczna znajduje się w jego posiadaniu. W sytuacji, gdy organ nie posiada żądanej informacji, nie można zobowiązać go do jej udzielenia[43].

Obywatel, żądający udostępnienia informacji publicznej, nie musi wykazywać interesu prawnego ani faktycznego, nie musi też podawać powodu, dla którego występuje o podanie określonej informacji. Jak bowiem wynika z treści art. 2 ust. 2 u.d.i.p., od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Takie sformułowanie wskazuje, że prawo do informacji publicznej może więc być wykorzystywane przez wszystkie podmioty prawa. W tym miejscu warto zaznaczyć, że przyjęta w ustawie zasada jest odejściem od typowej praktyki polskiego ustawodawstwa, uzależniającej występowanie z roszczeniem tylko w sytuacji legitymowania się interesem prawnym lub faktycznym[44].

Jak podkreśla WSA w Warszawie, każda udzielona informacja publiczna musi być na tyle dokładna i precyzyjna, aby żądającego nie zmuszać do domniemywania bądź też do domyślania się jej treści[45]. Stanowisko to podzielane jest w doktrynie. E. Knosala uważa że w procesie administrowania fundamentalnym zagadnieniem jest kwestia zrozumiałości (jasności) przekazywanej przez administrację informacji. Jawność łączy się bezpośrednio z koniecznością porozumiewania się organu

[42] T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej,* Warszawa 2008, s. 133.
[43] Wyrok WSA w Krakowie z 5.03.2012 r., II SAB/Kr 185/11,LEX nr 1139108.
[44] D. Fleszer, *Zasada powszechności prawa do informacji publicznej,* „Czas Informacji" 2011, nr 3, s. 37.
[45] Wyrok WSA w Warszawie z 11.01. 2012 r., II SAB/Wa 317/11, LEX nr 1107702.

w osobie pracownika z petentem, do którego informacja jest skierowana, a przesłanką wymiany myśli jest wspólny system wartości. Jakość informowania zależna jest m.in. od zrozumiałości informacji, co wiąże się ściśle z poziomem wykształcenia społeczeństwa i systemem edukacji nadzorowanym przez administrację[46].

PRAWO DO INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI RADNYCH

Zakresem podmiotowym prawa do informacji publicznej należy objąć także radnych. Według terminologii stosowanej w prawie administracyjnym oraz u.d.i.p. nie są oni wprost zobligowani do wykonywania działań mających na celu udostępnienie informacji publicznej, ale taki obowiązek można wyspecyfikować na gruncie przepisów ustrojowych. W mojej ocenie kwestia ta wymaga zasygnalizowania, ponieważ „problem pojawia się na poziomie przepływu informacji pomiędzy radnymi a społecznościami lokalnymi. Radni coraz częściej są wybierani z »namaszczenia« partii politycznych, rzadko dostrzegają potrzebę utrzymywania bezpośrednich kontaktów nie tylko ze społecznościami, które mają reprezentować, ale też i ludźmi, którzy na nich głosowali"[47]. W zasadzie „kontakt radnego z wyborcami rozpoczyna się w momencie demokratycznych wyborów – można więc mówić o kreowaniu przez społeczność lokalną swoich przedstawicieli do organów samorządowych, przyznając im mandat radnego[48]. Mandat radnego jest mandatem wolnym, co wynika z treści art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym[49] (dalej u.s.g.), art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 5. 06. 1998 r. o samorządzie powiatowym[50] (dalej u.s.p.) oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 5.06. 1998 r. o samorządzie województwa[51] (dalej u.s.w.). Mandat radnego jest wolny, ponieważ radny nie jest związany instrukcjami wyborców, nie ponosi też przed nimi innej odpowiedzialności indywidualnej jak tylko polityczna. Radny nie ponosi odpowiedzialności także przed własną radą ani żadną formą odpowiedzialności dyscyplinarnej[52]. Oczywiście w praktyce radny stara się podejmować i rozwiązywać problemy dotyczące okręgu wyborczego, z którego pochodzi, jednak w sensie prawnym jest przedstawicielem wszystkich mieszkańców[53]. W literaturze instytucji mandatu wolnego przypisuje się trzy cechy: generalny charakter – znaczy, że radnego uważa się za przedstawiciela woli całej wspólnoty samorządowej, nie tylko głosujących, którzy go wybrali; niezależność – oznacza brak prawnie wiążących zobowiązań wobec indywidualnych czy też zinsty-

[46] E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005, s. 70.
[47] S. Michałowski, *Polityka informacyjna…*, s. 138.
[48] Por. K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym,* Warszawa 2004, s. 53.
[49] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994.
[50] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995.
[51] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 913.
[52] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce,* Warszawa 2006, s. 214.
[53] P. Sitniewski, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007, s. 83.

tucjonalizowanych grup wyborców; nieodwołalność – to fakt, że nie można w drodze prawnie dostępnych środków indywidualnie pozbawić mandatu[54].

Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców (art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 21 ust. 1 u.s.p., art. 23 ust. 1 u.s.w.).

A. Szewc formułuje pogląd, zgodnie z którym w ramach obowiązku utrzymywania więzi z wyborcami mieści się również obowiązek informowania ich o sprawach i aktualnej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego[55]. Takie samo stanowisko w tej kwestii zajmuje E. Olejniczak-Szałowska. Na poparcie swojego stanowiska Autorka wskazuje, że w ustawie samorządowej nie znajdziemy „(...) *expressis verbis* sformułowanego obowiązku radnego udzielania informacji wyborcom (...), [to] informowanie wyborców o sprawach gminy i działalności jej organów należy traktować jako podstawowy obowiązek radnego. Z tego obowiązku wypływa refleksowe prawo wyborcy do »bycia poinformowanym«[56].

Nakładając na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, ustawodawca nie określił jednak zasad, form ani metod tych kontaktów, pozostawiając to unormowaniom statutowym, jako sprawę z zakresu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy rady i jej organów. Unormowania te opierają się na założeniu, że głównymi cechami tych kontaktów są:

- przyjmowanie postulatów, wniosków, skarg i zażaleń oraz uwag i propozycji wyborców,
- informowanie wyborców o aktualnej sytuacji gminy oraz celach, kierunkach i formach działania jej organów,
- konsultowanie ważniejszych zamierzonych przez radę i zarząd rozstrzygnięć oraz informowanie o już podjętych uchwałach i decyzjach, ich wyjaśnienie i propagowanie,
- zachęcanie wyborców do współdziałania w realizacji zadań i programów działania gminy;
- informowanie ich o swojej działalności w radzie oraz w innych organach samorządowych, do których radny został wybrany lub desygnowany.

Reasumując, należy uznać za w pełni uzasadnioną tezę, że krąg podmiotów zobowiązanych do informowania jest szeroki. Obowiązek ten może zostać nałożony przez

[54] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego,* Toruń 2005, s. 149.

[55] Por. A. Szewc, *Komentarz do art. 23 ustawy o samorządzie województwa,* [w:] A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz,* 2008, LEX nr 38612; A. Szewc, *Komentarz do art. 23 ustawy o samorządzie gminnym,* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*., LEX 2012, nr 32700.

[56] E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego,* „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 4, s. 9.

ustawodawcę wprost, poprzez wskazanie w konkretnym przepisie prawnym na rodzaj podmiotów lub przez określenie charakteru wykonywanych przez nich zadań publicznych. Wydaje się, że ten drugi sposób identyfikowania adresata obowiązków o charakterze informacyjnym w stosunku do obywateli powinien być formułowany w sposób zdecydowanie bardziej wyraźny, nie pozostawiając aż tak dużej dowolności interpretacyjnej. Jest to o tyle istotne, ponieważ podmioty, wykonując zadania istotne z punktu widzenia społeczności obywatelskiej, nie zawsze odczuwają potrzebę nawiązania jakichkolwiek relacji informacyjnych, komunikacyjnych, i tym samym nie biorą żadnej odpowiedzialności za efekty działań, których są twórcami lub współtwórcami.

Bibliografia

Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wydawnictwo Warszawa 2008.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Buczkowski P., *„Społeczeństwo obywatelskie" i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

Bernaczyk M., *Artykuł 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, LEX nr 88747.

Bernaczyk M., *Pojęcie podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, LEX nr 88747.

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.

Ciapała J., *Wolność a uprawnienie – próba analizy porównawczej pojęć w kontekście wybranych postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe" 2000, nr 7.

Dominik I. (red.), *Jak budować dobro wspólne*, Warszawa 2010.

Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004.

Fleszer D., *Zasada powszechności prawa do informacji publicznej*, „Czas Informacji" 2011, nr 3.

Fleszer D., *Konsultacje społeczna jako forma partycypacji społecznej w procedurze tworzenia jednostek pomocniczych gminy*, [w:] M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.

Gierula M., *Lokalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006.

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności a przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" 1997, nr 5.

Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 6.

Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005.

Koniuszewska E., *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.

Kumaniecki K., Słownik łacińsko-*polski*, Warszawa 1990.

Michałowski S., *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006.

Michałowski S., *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, [w:] L. Pokrzycka, W. Micha (red.), *Media a demokracja*, Lublin 2007.

Misztal W., *Demokracja lokalna w Polsce*, „Rocznik Lubuski" 2003, tom XXIX cz. 1.

Ociepka B., *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999.

Olejniczak-Szałowska E., *Ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 4.

Pawelska-Skrzypek G., *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] G. Pawelska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków 1996.

Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002.

Piskorz-Ryń A., *Prawo od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7–8.

Sitniewski P., *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007.

Stefanicki R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej (wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Państwo i Prawo" 2004, z. 2.

Szewc A., *Komentarz do art. 23 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2008, LEX nr 38612

Szewc A., *Komentarz do art. 23 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX, 2012, nr 32700.

Sztompka P., *Socjologia*, Kraków 2004.

Święcka K., Święcki J.S., *Informowanie społeczeństwa przez administrację: weberyzacja działań urzędniczych czy patologia?*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Taras W., *Informacja w postępowaniu administracyjnym*, [w:] G. Szpor (red.), *Informacja i informatyka w administracji publicznej*, Katowice 1993.

Tarnacka K., *Prawo do informacji w Polsce*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 5.

Wódz K., Wódz J., *Dynamika budowania społeczeństwa obywatelskiego - refleksje z badań empirycznych*, „Przegląd Socjologiczny" 2007, nr 1-2.

Zbyrad T., *Samoorganizacja obywatelska jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] E. Balawander (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007.

Zięba-Załucka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 4.

Streszczenie: W dyskusji na temat jakości zarządzania w sferze publicznej wskazuje się na konieczność włączenia w proces decyzyjny społeczeństwa, obywateli. Podnosi się tutaj argument, że podejmowanie określonych decyzji z wykorzystaniem wyłącznie administracyjnych mechanizmów w skutkach nie zawsze jest adekwatne do rzeczywistych potrzeb i oczekiwań społecznych. Tylko bowiem podejmując dialog społeczny właściwy organ władzy ma możliwość preferencje społeczne poznać i stosownie na nie zareagować poprzez podjęcie właściwych działań. Najprostszą formą partycypacji, niezbędną a jednocześnie angażującą obywateli w najmniejszym stopniu jest informowanie. Ludzie, aby zaangażować się w działania społeczne muszą więc mieć dostęp do informacji, która będzie dla nich zrozumiała, w jakiś sposób uwiarygodniona i poprawnie interpretowana, co pozwoli np. przewidzieć skutki ich działań, da podstawy lub motywy do zaangażowania się w dane sprawy, czy chociaż wyrażenia opinii na dany temat.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, partycypacja społeczna, mandat radnego

RIGHT TO INFORMATION AND PUBLIC PARTICIPATION

Summary: The necessity to include citizens in the decision making process of society is pointed out in the discussion on the quality of management in the public sphere. An argument is raised here that making certain decisions with the use of only administrative mechanisms in consequences is not always adequate to the real needs and expectations of the society. Only by establishing social dialogue, the competent authority has the ability to recognise social preferences and respond appropriately by taking proper actions. The simplest form of participation, necessary and at the same time engaging citizens in the slightest is to inform. People, in order to engage in social activities must therefore have an access to information which will be understandable for them, in some way proven and properly interpreted, which will make it possible for example to foresee the consequences of their actions, give grounds or motives to engage in the details of the case, or express an opinion on the subject.

Keywords: public information, public participation, the mandate of the Council