

NATALIA KIZIUK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-9186-4204>
natkiz@st.amu.edu.pl

JAN PAWŁOWICZ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-2114-8771>
janpaw3@st.amu.edu.pl

PATRYK PIENIAŻEK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-3015-337X>
patpie12@st.amu.edu.pl

JOLANTA ŻÓŁKIEWSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-8741-4243>
jolzol@st.amu.edu.pl

Dostęp do informacji publicznej w zakresie działalności organów stanowiących administracji samorządowej. Studium prawnoporównawcze*

Access to public information on the activities of local government constituting bodies. Comparative legal study

Abstract: This article summarizes the most important regulations of the right of access to public information on the levels of international law, EU law, national law and two selected countries – the Czech Republic and the Federal Republic of Germany. The indicated comparison of regulations on the right of access to public information as a fundamental human right was made by means of a comparative legal method. The second part of the article is the presentation of field research carried out in selected units of bodies constituting the administration throughout the country, in the field of information on the activities of bodies and their meetings during the COVID-19 pandemic and the execution at that time of the principle of openness of the activities of bodies and their accessibility to citizens.

Keywords: access to public information, activities of local government bodies, principle of openness, activities during COVID-19

Wprowadzenie

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało stosunkowo niedawno ujęte w przepisach prawa, zarówno w przepisach krajowych, jak i regulacjach międzynarodowych. Pierwszą regulacją obejmującą zniesienie cenzury prasy oraz nadającą prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu władz publicznych była Konstytucja Królestwa Szwecji¹, natomiast pierwszą regulacją prawnomiędzynarodową – rezolucja Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 59/I z 1946 r. ustalająca prawo do otrzymywania, przekazywania i publikowania wiadomości we wszystkich miejscach i bez przeszkód². Prawo do wolności poglądów oraz po-

* Publikacja finansowana ze środków ID-UB jako projekt badawczy w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza UAM”.

¹ Konstytucja Królestwa Szwecji, *Grundlagarna* <https://www.copyrighthistory.com/swe_tf1766.html> [dostęp: 4.09.2023].

² M. Flasiński, *Swobodny przepływ informacji a interesy Polski*, Warszawa 1991, s. 16.

szukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania idei bez względu na granice jest prawem podstawowym każdego człowieka zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka³ oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych⁴. Na podstawie obu regulacji należy uznać, że prawo dostępu do informacji jest podstawowym prawem człowieka.

Wyżej przywołane regulacje prawne nie odnoszą się bezpośrednio do prawa dostępu do informacji publicznej. Mają na celu wskazanie, że podstawowym prawem człowieka jest nieskrępowana wymiana informacji i idei, a obowiązek udostępniania informacji przez władze publiczne można z nich interpretować, choć nie jest on literalnie zapisany⁵.

Początków dostępu do informacji na tle regulacji unijnych należy upatrywać w art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, następnie zastąpionego Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶. W art. 15 TFUE oraz art. 42 Karty Praw Podstawowych⁷ zawarto literalnie prawo dostępu do informacji publicznej, nadając każdemu obywatelowi Unii i każdej osobie mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji i organów unijnych. Należy podkreślić, że prawo to nie ma charakteru absolutnego, warunki oraz zasady udostępniania informacji zostały szczegółowo uregulowane w Rozporządzeniu 1049/2001/WE⁸. W preambule tego aktu stwierdzono, że przejrzystość pozwala obywatelom na uczestnictwo w procesie decyzyjnym oraz przede wszystkim umacnia zasady demokracji i szacunku dla praw podstawowych. Ponadto prawo dostępu do dokumentów powinno się odnosić nie tylko do dokumentów tworzonych przez organy, ale także do dokumentów przez nie otrzymywanych. Przepisy rozporządzenia określają też tryby udzielenia informacji oraz przesłanki odmowy jej udzielania. Wskazuje się również, że w celu ochrony i poszanowania praw jednostki korzystającej z prawa dostępu do informacji należy zastosować dwustopniową procedurę administracyjną wraz z postępowaniem sądowym⁹.

Oprócz prawa dostępu do informacji, art. 15 ustala także jawność obrad Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej nad projektem aktu prawodawczego. Zasada jawności działania organów jest również przejawem dostępu do informacji i stanowi podstawę regulacji konstytucyjnych wielu państw europejskich.

³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948) <<https://www.unic.un.org/pl/dokumenty/deklaracja.php>> [dostęp: 20.07.2023].

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

⁵ A. Bloch, B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 3.

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/32 ze zm.), dalej: TFUE.

⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 145 z 2001 r., s. 43, ze zm.).

⁹ A. Bloch, B. Opaliński, op. cit., s. 9.

1. Prawo dostępu do informacji publicznej – rozwiązania prawne w Polsce

Prawo dostępu do informacji publicznej zaliczane jest do kręgu publicznych praw podmiotowych zagwarantowanych obywatelom w ramach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Jest to prawo kardynalne, uregulowane w większości demokratycznych państw europejskich, które charakteryzują się otwartością i jawnością w dostarczaniu obywatelom informacji. Dzięki temu wiedza obywateli dotycząca problemów społecznych kształtuje ich społeczną odpowiedzialność, sprzyjając rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, którego podstawowym celem jest wykształcenie poczucia odpowiedzialności za wspólne dobro. Należy wskazać, że możliwość uzyskania informacji publicznej stanowi pewnego rodzaju kontrolę i oddziaływanie na politykę państwa przez jego obywateli¹¹. Owo prawo nie ma jednak charakteru absolutnego, przez co może być ograniczane w sytuacjach, w których udostępnienie informacji publicznej będzie zagrożeniem dla dóbr istotnych z punktu widzenia państwa i społeczeństwa. Nie może również stać w sprzeczności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i traktatami.

Już na samym wstępie warto zauważyć, że pojęcie organów stanowiących administracji samorządowej nie znalazło w obecnych regulacjach swojej definicji legalnej. Żaden akt prawny w Polsce nie posługuje się tym pojęciem. Na potrzeby niniejszej pracy należy przyjąć, że ilekroć mowa o organach stanowiących administracji samorządowej, chodzić będzie o rady gmin, powiatów oraz sejmiki wojewódzkie. Niewątpliwie są to organy, które odgrywają znaczącą rolę w stanowieniu prawa, a tym samym są najbliższe obywateli.

Fundamentem realizacji praw dostępowych jest art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten szczegółowo rozwija Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹², a także Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴ oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵. Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej będzie związana z możliwością ubiegania się przez wszystkich zainteresowanych (nie tylko przez obywateli)¹⁶ o udostępnienie informacji publicznej

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

¹¹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

¹² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm., dalej: u.d.i.p.

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40, dalej: u.s.g.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm., dalej: u.s.p.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm., dalej: u.s.w.

¹⁶ Artykuł 61 Konstytucji RP zawęży, w porównaniu z u.d.i.p., zakres dostępności. Jedynymi podmiotami, którym przysługuje to uprawnienie, będą obywatele polscy, przez których należy rozumieć osoby fizyczne, z uwzględnieniem osób prawnych. Zastosowanie w u.d.i.p. rozszerzenia ma odpowiadać regulacjom

w formach przez nich żądanych, a także zapewnienia im dostępu do dokumentów urzędowych. Oczywiście nie są to jedyne przejawy realizacji prawa dostępowego. Warto wskazać, że ustawodawca umożliwił wszystkim zainteresowanym udział w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych oraz możliwość rejestracji obrazu i dźwięku.

W u.d.i.p. przewidziane są dwa główne tryby udostępniania informacji publicznej, tj. tryb wnioskowy i tryb bezwnioskowy. Pomimo że trybów bezwnioskowych udostępniania informacji ustalono kilka, najczęstszym jest udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), który stanowi specjalny urzędowy i elektroniczny publikator w sieci teleinformatycznej. Korzystanie z tego trybu przez zainteresowanych nie będzie wymagało złożenia przez nich wniosków, a wizyta na stronach BIP nie będzie się wiązała z autoryzacją¹⁷. Ten tryb koreluje z kolejnym trybem, tzw. wnioskowym, ponieważ udostępnienie informacji publicznej w BIP wyłącza konieczność udostępniania informacji publicznej na wniosek. W przypadku trybu wnioskowego zainteresowany uzyskaniem informacji publicznej składa wniosek do organu, który w jego opinii posiada wnioskowaną informację. W przypadku podmiotów udostępniających informację publiczną ich obowiązkiem jest udostępnienie informacji bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Artykuły 18 u.d.i.p., 11b u.s.g., 8a u.s.p. oraz 15a u.s.w. stanowią zasadę jawności, przez którą należy rozumieć zapewnienie gwarancji przejrzystości na poziomie administracji publicznej¹⁸. Ograny władzy publicznej na szczeblu gminy, powiatu i województwa w ramach tej zasady będą zobowiązane do realizacji prawa obywateli do uzyskiwania informacji oraz zapewnienia im udziału w sesjach rady i posiedzeniach jej komisji. Wiąże się to z obowiązkiem udzielenia społeczeństwu informacji o terminach oraz tematyce posiedzeń z odpowiednim wyprzedzeniem, a także udostępnienia miejsc w sali posiedzeń¹⁹. Oczywiście organy nie są w stanie przewidzieć liczby chętnych do obserwowania obrad rady czy komisji. W przypadku gdy liczba obserwatorów przekracza możliwości techniczne i lokalowe, przewodniczący obrad zobowiązany jest do ich przerwania w celu zapewnienia odpowiedniego pomieszczenia. W takiej sytuacji nie ma uzasadnienia dla uniemożliwienia wstępu na posiedzenia rady. Gdyby tak się

dostępu do informacji publicznej przyjętym na płaszczyźnie ustawodawstwa europejskiego. W przypadku u.d.i.p. gwarancje dostępu do informacji publicznej przysługują każdemu, co wskazuje na zasadę pełnej powszechności podmiotowej (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.).

¹⁷ M. Sakowska-Baryła, *Uprawnienia kształtujące prawo dostępu do informacji publicznej oraz formy i tryby dostępu do informacji publicznej*, [w:] eadem, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, LEX/el.

¹⁸ T. Górzyńska, *Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 102.

¹⁹ S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 64–75.

jednak zdarzyło, może to stanowić niewątpliwie podstawę do stwierdzenia nieważności podejmowanych na posiedzeniu uchwał²⁰. Nie należy jednak zapominać, że w przywołanych ustawach samorządowych występują też regulacje dotyczące ograniczenia jawności. Mogą one zostać wprowadzone wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w ustawach, co będzie jednoznaczne z niemożnością stanowienia jakichkolwiek regulacji w drodze aktów prawa miejscowego mających charakter restrykcyjny²¹.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.d.i.p. w miarę potrzeby organy mają obowiązek ustawowy prowadzenia transmisji audiowizualnych lub teleinformatycznych z posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Przy czym w literaturze przedmiotu podkreśla się, że śledzenie obrad w Internecie nie będzie urzeczywistniało zasady jawności, gdyż jej celem jest zapewnienie osobistej udziału, z prawem obserwowania i przysłuchiwania się obradom²², jednakże w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii z powodu COVID-19 były to najczęściej stosowane rozwiązania w ramach zapewnienia jawności działania administracji publicznej (zob. punkt 4 niniejszych rozważań). Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³ zawiera regulację dotyczącą zdalnego trybu przeprowadzania obrad (art. 15zxx). Nie ulega wątpliwości, że w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego takie rozwiązanie było konieczne ze względów zdrowotnych, jednakże bezspornie niekonstytucyjne. Ustawa covidowa, dopuszczając możliwość przeprowadzania obrad organów stanowiących administracji samorządowej, wyłączyła uprawnienie wynikające z art. 61 Konstytucji RP w sytuacji, gdy nie został wprowadzony stan nadzwyczajny, co skutkowało niezgodnym z prawem ograniczeniem zasady jawności obradowania organów.

Prawo dostępu do informacji publicznej w Polsce zagwarantowane przez przywołane regulacje spełnia swoją rolę mimo jednostkowych sytuacji, które zostały opisane powyżej. Wyrazem tego jest zwiększona aktywność obywateli dążących do zapoznania się z zakresem zadań publicznych realizowanych przez podmioty publiczne, a także zwiększone zaufanie do organów stanowiących administracji samorządowej. Niewątpliwie pandemia COVID-19 ograniczyła możliwości wynikające z prawa dostępu do informacji publicznej poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań w polskim porządku prawnym, które spowodowały wiele problemów praktycznych. W konsekwencji tego obywatel nie tylko musiał poradzić sobie w walce z pandemią, ale również w walce o własne prawa wynikające z Konstytucji RP.

²⁰ Zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2003 r., II SA/Gd 1529/02, LEX nr 698238.

²¹ M. Bidziński, *Komentarz do art. 18*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

²² A. Bohdan, *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów jednostek pomocniczych gminy pochodzących z wyborów powszechnych*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 108.

²³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm., dalej: ustawa covidowa.

2. Prawo dostępu do informacji – rozwiązania prawne Republiki Czeskiej

Dostęp do informacji publicznej jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, które umożliwiają kontrolę społeczną i transparentność działania organów publicznych. W Czechach, podobnie jak w Polsce oraz innych krajach europejskich, samorządy terytorialne odgrywają główną rolę w zapewnieniu dostępu do informacji publicznej na poziomie lokalnym. Na szczeblu regionalnym kraje (inaczej zwane regionami) pełnią funkcję nadrzędnych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) i zarządzają większymi obszarami. Na szczeblu gminnym istnieją różne formy samorządu, w tym rady miejskie, rady gminne i władze wykonawcze, które będąc najbliżej obywatela, mają za zadanie zarządzać lokalnymi sprawami, takimi jak infrastruktura, transport, oświata czy opieka zdrowotna.

W praktyce dostęp do informacji w Czechach regulowany jest na poziomie konstytucyjnym, w uchwalonej w 1991 r. Karcie Podstawowych Praw i Wolności²⁴. Stanowi ona podstawowy katalog praw człowieka w Republice Czeskiej, który w art. 17 gwarantuje dostęp do informacji oraz prawa do swobodnego poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania idei i informacji bez względu na granice państwowe. Przepis ten stanowi próbę ukształtowania zakresu przedmiotowego i podmiotowego prawa dostępu do informacji, lecz w przeciwieństwie do art. 61 Konstytucji RP nie zostały w nim wymienione formy uzyskiwania informacji.

W systemach prawnych Polski i Czech kompleksowe regulacje prawne dotyczące prawa dostępu do informacji zostały uregulowane na poziomie ustawowym. W przypadku Republiki Czeskiej aktem prawnym poświęconym szczegółowemu omówieniu prawa dostępu do informacji jest Ustawa z dnia 11 maja 1999 r. o swobodnym dostępie do informacji²⁵, która zapewnia obywatelom dostęp do wszystkich rejestrów rządowych przechowywanych przez organy państwowe, lokalne władze samorządowe oraz inne podmioty publiczne²⁶ (§ 2 SDI).

Polski prawodawca, aby opisać przedmiot ustawy, posługuje się w u.d.i.p. nieostrym pojęciem „informacja publiczna”, które jest precyzowane przez dalsze przepisy ustawy oraz judykaturę. Natomiast ustawodawca czeski używa bardzo ogólnego terminu „informacja”, który oznacza „wszelkie treści lub ich części w dowolnej formie, zapisane na dowolnym nośniku” (§ 3 (3) SDI). W obu systemach prawnych nie ma natomiast znaczenia, czy informacje te mają formę papierową czy elektroniczną, i oprócz przetwarzania pisemnego mogą również zawierać zapis audiowizualny²⁷.

²⁴ Karta Podstawowych Praw i Wolności <<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html>> [dostęp: 8.11.2022].

²⁵ Act No. 106/1999 Coll., On Free Access to Information, dalej: SDI.

²⁶ M. Antoš, *The Constitutional Right to Information in the Czech Republic: Theory and Practice*, „International Comparative Jurisprudence” 2019, nr 1, s. 49.

²⁷ Ibidem.

W przeciwieństwie do Polski ustawodawca czeski określa i precyzuje wskazany powyżej zakres prawa dostępu do informacji w sposób negatywny, poprzez ustanowienie wyczerpującego katalogu ograniczeń tego prawa.

Istotną różnicę między polską a czeską ustawą stanowi brak zagwarantowania potencjalnemu podmiotowi zainteresowanemu wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W Czechach zasada jawności jest realizowana przez podmioty publiczne, w tym samorządowe organy stanowiące, jak rady gmin i rady regionalne, głównie przez dostarczanie informacji, ograniczające się w większości przypadków do rozpatrzenia wniosku złożonego przez zainteresowanego lub do publikacji żądanej informacji w formie elektronicznej (§ 4 (1) SDI). Aby uzyskać informacje w pierwszej ze wskazanych form, obywatel musi złożyć odpowiedni wniosek do organu publicznego, który jest zobowiązany do udzielenia informacji w ciągu 15 dni. Wniosek o informacje może być zarówno ustny, jak i pisemny; w obu przypadkach zobowiązany podmiot musi go przetworzyć. Jednakże mechanizmy kontrolne oferowane przez prawo w przypadku, gdy wnioskodawca nie uzyska informacji lub nie uzna odpowiedzi za wystarczającą, mogą być stosowane tylko w przypadku wniosku pisemnego (§ 13 (2) SDI)²⁸. Organ publiczny jest zobowiązany do odpowiedzi na ten wniosek w postaci nieformalnego przekazania informacji lub poprzez odrzucenie wniosku w drodze decyzji administracyjnej, na którą można złożyć odwołanie do organu wyższego stopnia.

Należy podkreślić, że ustawodawcy obu państw wskazują, iż prawo dostępu do informacji przysługuje każdemu, czyli każdej osobie fizycznej lub prawnej żądającej informacji, w tym również cudzoziemcowi (§ 2 (1) SDI oraz art. 2 u.d.i.p.), przy czym we wniosku dana osoba musi podać dane służące do jej identyfikacji (§ 14 (2) SDI). Kolejnym rozszerzeniem zasady jawności jest katalog otwartych danych, stanowiący odpowiednik Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej w Polsce. Obecnie podmioty zobowiązane muszą aktywnie publikować w formie otwartych danych informacje zawarte w ich rejestrach, które są prawnie dostępne dla każdego i mogą być wykorzystywane do działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, do badań lub celów naukowych, lub publicznej kontroli podmiotów zobowiązanych (§ 4b (2) SDI). Natomiast bodźcem wspierającym rzetelne przestrzeganie przepisów ustawy i tym samym zasady jawności przez czeskie organy publiczne jest przymus sporządzania rocznego raportu, w którym podmiot zobowiązany przedstawia swoją działalność związaną z udzielaniem informacji (§ 18 SDI).

Czynnikiem łączącym obie ustawy jest wskazanie, że obowiązek udzielania informacji „nie dotyczy zapytań o opinie, przyszłych decyzji i tworzenia nowych informacji”, tak więc obowiązek informacyjny dotyczy wyłącznie informacji istniejących (§ 2 (4) SDI oraz polskie orzecznictwo sądowe²⁹).

²⁸ Ibidem, s. 50.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2004 r., IV SA/Wr 241/04, LEX nr 836583.

Jednocześnie w obu omawianych porządkach prawnych kwestia podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji przybiera postać nieprecyzyjnego katalogu otwartego, w którym za główny czynnik warunkujący podmiot zobowiązany uznaje się przynależność do sfery publicznej: podmiotami zobowiązanymi są w szczególności władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, np. rady gminne i regionalne czy Izba Adwokacka.

Na koniec warto zwrócić uwagę, że ze względu na epidemię koronawirusa rządy obu państw wprowadziły wiele ograniczeń praw, w tym zwłaszcza tych, które nie były poparte odpowiednimi ramami prawnymi, należycie uzasadnione i mierzone testem proporcjonalności. Jednakże ograniczenia te były znacznie łagodniejsze w odniesieniu do prawa dostępu do informacji w Czechach niż w Polsce i polegały przede wszystkim na ingerencji w swobodne rozpowszechnianie informacji przez państwo oraz nieudostępnianiu przez rząd zanonimizowanych danych na temat rozwoju pandemii ani do wiadomości publicznej, ani do celów naukowych i analitycznych przez cały czas trwania epidemii³⁰. System prawny obu państw w sposób wszechstronny reguluje zagwarantowane w wewnętrznym porządku konstytucyjnym prawo dostępu do informacji, które stanowiąc swoiste narzędzie kontrolne, nie pozostawia obywateli bezbronnymi wobec biurokratycznego działania organów władzy publicznej i zapewnia ich podmiotowe traktowanie³¹.

3. Prawo dostępu do informacji – rozwiązania prawne Republiki Federalnej Niemiec

W prawie niemieckim podstawę regulacji o dostępie do informacji publicznej stanowi Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz)³², a zapisy o jawności w niej wskazane mają swoje źródło w ogólnych regulacjach prawa międzynarodowego. Niemiecki ustrojodawca nie wskazuje bezpośrednio w GG na prawo dostępu do informacji publicznej jako takie. Prawo to wiąże przede wszystkim z prawem do wolności wypowiedzi zawartym w art. 5 GG. Celem wprowadzenia regulacji dostępu do informacji publicznej było w największym stopniu zagwarantowanie przejrzystości funkcjonowania władzy publicznej jako kontroli działalności administracji publicznej oraz realizacja praw obywatelskich³³.

³⁰ L. Kraus, *Kroky vlády v době pandemie* <<https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/nezhasinat-7-vlada-musi-i-v-krizove-dobe-respektovat-pravidla-pravniho-statuu>> [dostęp: 7.04.2023].

³¹ J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 43.

³² <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html> [dostęp: 12.11.2022], dalej: GG.

³³ Z. Cieślak, *Jawność i jej ograniczenia w prawie Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] C. Mik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 11: *Standardy europejskie*, Warszawa 2016, s. 95.

W Republice Federalnej Niemiec oprócz administracji na poziomie federalnym działają także organy administracji samorządowej. Ze względu na to, że RFN jest krajem związkowym, art. 28 GG pozwala poszczególnym krajom (landom) na samodzielne uregulowanie organizacji samorządu, dlatego organy i zakres ich zadań w poszczególnych landach mogą się różnić. Zasadniczo na płaszczyźnie gminnej organem uchwałodawczym jest rada gminna lub przedstawicielstwo gminne³⁴, a na poziomie powiatowym organem samorządowym jest rada powiatowa wybierana w wyborach bezpośrednich³⁵.

Zasada jawności działania organów państwa jest wyinterpretowana z art. 20 ust. 1 GG, który wskazuje na zasadę demokracji i państwa prawa, będącą podstawą dla zasady przejrzystości działania organów państwowych³⁶, które mają obowiązek udostępniania informacji społeczeństwu jako całości. Odniesienie do zasady jawności zawiera także art. 42 ust. 1 GG, zgodnie z którym obrady Bundestagu są jawne, ale jawność ta może zostać wyłączona na wniosek deputowanych lub na wniosek Rządu Federalnego. Jawność rad gminnych regulują przepisy uchwalone na gruncie poszczególnych krajów związkowych, lecz zasadniczo posiedzenia tych rad są jawne ze względu na konieczność zapewnienia mieszkańcom wglądu w działalność organów przedstawicielskich. Jawność posiedzeń może zostać wyłączona ze względu na interes publiczny lub uzasadniony interes jednostek³⁷. Przepisy prawa uregulowane na gruncie poszczególnych landów także wskazują na jawne posiedzenia rad powiatowych ze względu na zasadę przejrzystości działania organów.

W porównaniu do porządku prawa polskiego, Republika Federalna Niemiec nie ma ustawy ściśle regulującej dostęp do informacji publicznej. Na gruncie niemieckiego ustawodawstwa istnieje ustawa o wolności informacji (Informationsfreiheitsgesetz)³⁸. Odnosi się ona do udostępniania informacji przez organy państwowe. Poza nią wyróżniamy ustawę o dostępie do informacji o środowisku (Umweltinformationsgesetz)³⁹ oraz ustawę o poprawie dostępu do informacji dotyczących zdrowia (Verbraucherinformationsgesetz)⁴⁰. Oprócz ustaw obowiązujących na terenie całego kraju obowiązują także odrębne ustawy uchwalane na poziomie krajów związkowych. W ramach ich kompetencji prawotwórczych 11 landów przyjęło obowiązujące na terenie danego kraju ustawy regulujące dostęp do informacji. Ustawy krajowe

³⁴ M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2011, R. 3, s. 95.

³⁵ Ibidem, s. 99.

³⁶ Z. Cieślak, op. cit., s. 98.

³⁷ Wyrok Bundesgerichtshof z dnia 23 kwietnia 2015 r, III ZR 195/14 <<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=71072&pos=0&anz=1>> [dostęp: 20.07.2023].

³⁸ Informationsfreiheitsgesetz <<https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>> [dostęp: 7.04.2023 r.], dalej: IFG.

³⁹ Umweltinformationsgesetz <https://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/> [dostęp: 7.04.2023].

⁴⁰ Verbraucherinformationsgesetz <<https://www.gesetze-im-internet.de/vig/>> [dostęp: 7.04.2023].

wiążą zarówno administrację rządową, jak i administrację gminną⁴¹, natomiast ustawa danego kraju związkowego obowiązuje tylko na jego terenie. Zasada jawności na poziomie poszczególnych krajów związkowych znacząco się różni, w niektórych landach, np. w Bawarii, nie istnieje odrębna ustawa, wobec czego zastosowanie znajduje ustawa krajowa, natomiast np. ustawa landu Meklemburgia-Pomorze Przednie nakłada na organy wymóg aktywnego informowania⁴².

Podmiotem uprawnionym do uzyskania informacji jest „każdy”, przede wszystkim osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego, w tym osoby państwowe i komunalne. W przypadku osób fizycznych nie ma znaczenia przynależność państwowa czy miejsce pobytu⁴³. Roszczenie udostępnienia informacji może być kierowane do wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne, przede wszystkim do organów federalnych i samorządowych, a także wszelkich innych organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne administracji. Nie należy jednak brać pod uwagę strukturalnego przyporządkowania danego organu czy jednostki, ale jego związek z wykonywaniem zadań publicznych. Udostępniane informacje muszą stanowić informację urzędową (§ 2 IFG), którą jest wszelki zapis służący celom urzędowym niezależnie od jego utrwalenia, z wyjątkiem notatek i projektów.

Tak jak w przypadku regulacji polskiej, w ustawodawstwie niemieckim dostęp do informacji również podlega ograniczeniom. Zgodnie z § 3 IFG ograniczenia dotyczą przede wszystkim informacji, które mogłyby mieć negatywny wpływ m.in. na stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne, kwestie kontroli finansowej, a także godziłyby w interes prywatny danych jednostek.

Na podstawie § 11 ust. 1 IFG władze publiczne zasadniczo są zobowiązane do prowadzenia rejestrów pozwalających zidentyfikować istniejące zbiory informacji, a zgodnie z § 11 ust. 3 IFG rejestry te powinny być udostępniane przez organy w formie elektronicznej. Istnieje ponadto procedura udostępniania informacji wszczynana na wniosek osoby zainteresowanej (§ 7 IFG), który jest rozpoznawany w terminie miesiąca przez organ uprawniony do dysponowania wnioskowanymi informacjami. Wniosek powinien zawierać wskazanie żądanych informacji, a także uzasadnienie, gdy odnosi się do osób trzecich. W przypadku odmowy udostępnienia informacji (określonej w § 9 IFG) wnioskodawca ma środki ochrony prawnej w postaci sprzeciwu i skargi zobowiązującej, zgodnie z ogólnymi regułami postępowania sądownoadministracyjnego.

W czasie pandemii COVID-19 i w Polsce, i w Niemczech organy miały ograniczoną możliwość organizacji posiedzeń oraz zachowania zasady jawności w tym zakresie. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych landów starały się dostosowywać procedury w ten sposób, aby jak najlepiej realizować zasadę jawności. Przykładowo w Saksonii stwierdzono, że posiedzenia rad gminnych należą

⁴¹ Z. Cieślak, op. cit., s. 100.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, s. 109.

do dozwolonych wyjątków od zakazu zgromadzeń, podczas ich przebiegu należy jednak przestrzegać zasad ochrony przed infekcjami, a w przypadku zasad dotyczących publiczności należy zapewnić miejsca siedzące dla widzów albo zorganizować transmisję wideo. Ministerstwo Dolnej Saksonii zdecydowało, że posiedzenia nadal muszą być publiczne, lecz ochrona przed infekcją może wymusić zmniejszenie liczby słuchaczy, a także zastosowanie odpowiednich odległości między zainteresowanymi. W jednym z rozporządzeń dotyczących koronawirusa rząd Badenii-Wirtembergii umożliwił podejmowanie uchwał za pośrednictwem wideokonferencji, a publiczność w tym trybie powinna być mieć możliwość uczestnictwa za pomocą dostępu do transmisji⁴⁴. Jak wskazują przykłady, na gruncie prawa niemieckiego nie było jednoznacznie określonych zasad przeprowadzania posiedzeń w okresie pandemii. Ze względu na charakter ustrojowy RFN każdy z krajów związkowych samodzielnie uregulował zasady dotyczące posiedzeń samorządowych organów stanowiących. Tak jak w przypadku Polski, poszczególne jednostki działały w sposób zróżnicowany, zarówno stacjonarnie (z zachowaniem zasad ochrony), jak i zdalnie.

4. Działalność organów stanowiących administracji samorządowej oraz realizacja zasady jawności – przedstawienie badań terenowych

Prawo dostępu do informacji publicznej to nie tylko przepisy prawa zapisane w treści ustaw, lecz również realny obowiązek, z którego wybrane podmioty prawa muszą się wywiązywać. Zgodnie z art. 4 u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej obowiązane są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym m.in. podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, do których można zaliczyć organy stanowiące j.s.t. Gwarancję uzyskania informacji na temat działań podejmowanych przez organy j.s.t. tworzy konstytucyjna zasada jawności. Prawo do informacji publicznej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Jawność obejmuje nie tylko prawo wstępu na posiedzenia, ale także dostęp do dokumentów, tj. protokołów/nagrań/stenogramów z tych posiedzeń. W celu sprawdzenia działalności niektórych organów w praktyce przeprowadzono badania terenowe.

Prace rozpoczęto od doboru próby badawczej do przeanalizowania działalności organów stanowiących administracji samorządowej w czasie pandemii COVID-19 oraz obecnie, a także realizacji zasady jawności, tj. udostępniania obywatelom rezultatów tych działań w poszczególnych formach. Wśród jednostek samorządu

⁴⁴ Heinrich Böll Stiftung, *Kommunale Demokratie in Corona-Zeiten* <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kommunale_Demokratie_in_Corona-Zeiten> [dostęp: 6.04.2023].

terytorialnego wybrano 16 województw, 80 powiatów i 160 gmin. Powiaty zostały wytypowane losowo, po 5 z obszaru każdego z województw, natomiast gminy wybrano w następujący sposób: z obszaru każdego województwa wytypowano 5 gmin wiejskich, 3 gminy miejsko-wiejskie oraz 2 gminy miejskie. Wybór poszczególnych gmin również był losowy. Do każdej z wyżej wymienionych j.s.t., na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p., wysłano wniosek o udostępnienie informacji publicznej, w którym zawarto dwa pytania o treści:

1. W jaki sposób rejestrowane, zapisywane oraz udostępniane są protokoły/nagrania/stenogramy z posiedzeń rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa?

2. W jaki sposób odbywały się posiedzenia rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa w okresie pandemii COVID-19, w myśl art. 15zxx ustawy covidowej, a także w jaki sposób organ podczas posiedzeń w tym trybie realizował zasadę jawności jako możliwość biernego uczestnictwa obywateli w posiedzeniach organu?

Ponadto we wnioskach, stosownie do treści art. 14 ust. 1 u.d.i.p., wniesiono o udostępnienie wskazanych informacji poprzez przesłanie informacji pocztą elektroniczną na podany adres e-mail w formie skanu dokumentów w załączniku do korespondencji elektronicznej.

Przywołany wyżej art. 15zxx ustawy covidowej stanowi o możliwości zwoływania i odbywania obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych m.in. dla organów j.s.t., a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania)⁹.

Spośród organów, do których wysłano wnioski o udostępnienie informacji publicznej, nie wszystkie udzieliły odpowiedzi. Na 160 wniosków przesłanych do poszczególnych gmin uzyskano 150 odpowiedzi, od organów 80 powiatów otrzymano 71 odpowiedzi. Z tych danych wynika, że 6,25% gmin i aż 11,25% powiatów nie odpowiedziało na przesłany wniosek. Jedynie sejmiki województw w pełni wywiązały się z obowiązku udzielenia informacji, ponieważ od każdego z nich otrzymano odpowiedź.

Analizując formę przesłanych odpowiedzi, można zauważyć, że nie wszystkie organy spełniły wniosek o przesłanie informacji pocztą elektroniczną na podany adres e-mail, gdyż tylko 12 z 16 sejmików województw, 61 z 71 powiatów oraz 130 ze 150 gmin zachowały tę formę. Część organów czy urzędów wysłało odpowiedź w formie dokumentu Word opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, natomiast pozostałe organy czy urzędy odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej przesłały jako wiadomość e-mail bez załączników i bez podpisu. Pierwszy z odmiennych sposobów odpowiedzi zastosowały 3 sejmiki województw, 6 powiatów i 13 gmin, natomiast w drugiej odmiennej formie odpowiedzi złożył 1 sejmik województwa, 3 powiaty i 11 gmin. Ponadto żaden z organów lub urzędów, wykorzystując odmienne formy przesłania odpowiedzi, nie powiadomił pisemnie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie

z wnioskiem i nie wskazał sposobu lub formy, w jakiej informacja może być udostępniona niezwłocznie, do czego zobowiązuje je art. 14 ust. 1–2 u.d.i.p.

W odpowiedzi na pierwsze z zadanych we wniosku o udzielenie informacji publicznej pytań najczęściej podawanymi sposobami było udostępnianie protokołów/nagrań/stenogramów (dalej: p/n/s) z posiedzeń w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i na stronie internetowej danego organu stanowiącego j.s.t. Stosowano jednak różne inne sposoby, które wraz z wynikami ilościowymi przedstawiono w tabeli 1. Należy zauważyć, że trzy z badanych organów w odpowiedzi nie wykazały, że ich posiedzenia są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Dwie z gmin w swojej odpowiedzi nie wykazały żadnej z powyżej wymienionych możliwości udostępniania. Jedna z nich jako sposób udostępniania p/n/s wskazała tylko portal YouTube, natomiast kolejna udzieliła odpowiedzi, iż p/n/s udostępniane są na wniosek.

Tabela 1. Sposób rejestrowania, zapisywania oraz udostępniania p/n/s z posiedzeń organów j.s.t.

Organ	Sejmik województwa	Rada powiatu	Rada gminy
Transmitowanie i utrwalanie obrad za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk	16	71	147
Udostępnianie p/n/s z posiedzeń tylko w BIP	3	21	57
Udostępnianie p/n/s z posiedzeń tylko na stronie internetowej danego organu stanowiącego j.s.t.	1	6	11
Udostępnianie tylko do wglądu w siedzibie organu	0	0	2
Udostępnianie p/n/s w BIP i na stronie internetowej organu stanowiącego j.s.t.	10	30	55
Udostępnianie p/n/s w BIP i do wglądu w siedzibie organu	0	5	9
Udostępnianie p/n/s na stronie internetowej danego organu stanowiącego j.s.t. i do wglądu w siedzibie organu	0	0	2
Udostępnianie p/n/s w BIP, na stronie internetowej organu stanowiącego j.s.t. i do wglądu w siedzibie organu	2	9	12
Liczba przesłanych odpowiedzi	16	71	150

Źródło: badania własne.

Obowiązek sporządzania i udostępniania materiałów wynika wprost z art. 19 u.d.i.p., zgodnie z którym kolegialne organy władzy publicznej sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Przepisy dotyczące transmitowania i udostępniania nagrań znajdują się również m.in. w ustawach regulujących funkcjonowanie i zadania j.s.t. I tak, art. 20 ust. 1b u.s.g., art. 15 ust. 1a u.s.p., art. 21 ust. 1a u.s.w. stanowią, że obrady rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących

obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej gminy/powiatu/sejmiku województwa oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Działalność organów samorządów terytorialnych i innych została w znacznym stopniu zakłócona przez pandemię COVID-19. Wprowadzone przez rząd ograniczenia spowodowały konieczność zmiany trybu obradowania oraz sięgnięcie przez organy j.s.t. po nowe rozwiązania techniczne służące realizacji przez nie zasady jawności. Oprócz tradycyjnego, stacjonarnego trybu obradowania stosowano zdalny tryb z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, transmitując posiedzenia online, a także tryb hybrydowy z zachowaniem reżimu sanitarnego. Część organów nie korzystała tylko z jednego trybu, lecz wybierała różne formy odbywania posiedzeń, np. obradowano w trybie zdalnym oraz stacjonarnym z zachowaniem reżimu sanitarnego. Kilka jednostek nie wskazało w odpowiedzi sposobu odbywania posiedzeń. Niektóre jednak dodatkowo udzieliły informacji, jakim narzędziem posługiwały się przy obradowaniu w trybie zdalnym, przy czym najczęściej stosowanymi były: platforma Zoom, platforma Microsoft Teams, aplikacja Skype czy program Google Meet. Uzyskane odpowiedzi dotyczące sposobu odbywania posiedzeń organów w okresie pandemii COVID-19 zostały zebrane w tabeli 2.

Tabela 2. Sposób odbywania posiedzeń organów j.s.t. i narzędzia, jakimi się posługiwano w okresie pandemii COVID-19, w myśl art. 15zzx ustawy covidowej

Organ	Sejmik województwa	Rada powiatu	Rada gminy
Tryb zdalny z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość – posiedzenia transmitowane online	7	36	54
Tryb stacjonarny	1	10	58
Tryb hybrydowy z zachowaniem reżimu sanitarnego podczas obrad stacjonarnych	0	4	12
Tryb zdalny oraz stacjonarny z zachowaniem reżimu sanitarnego	5	14	17
Stacjonarnie, zdalnie oraz w formie hybrydowej	1	2	2
Tryb zdalny oraz hybrydowy	2	3	3
Tryb stacjonarny oraz hybrydowy	0	1	1
Brak wskazania sposobu odbywania posiedzeń	0	1	3
Narzędzie: platforma Zoom	2	6	9
Narzędzie: platforma Microsoft Teams	1	2	4
Narzędzie: aplikacja Skype	1	0	0
Narzędzie: program Google Meet	0	0	1
Liczba przesłanych odpowiedzi	16	71	150

Źródło: badania własne.

Jak już wspomniano, drugie pytanie we wniosku o udzielenie informacji publicznej dotyczyło tego, w jaki sposób organ podczas posiedzeń w okresie pandemii

realizował zasadę jawności jako możliwość biernego uczestnictwa obywateli w posiedzeniach organu. Wyniki badania wskazują na szeroki wachlarz rozwiązań, jakimi posługiwały się organy stanowiące j.s.t. Część organów również nie poprzestawała na jednym rozwiązaniu, wykorzystując różnorakie sposoby. Ilościowe zestawienie sposobów realizacji zasady jawności i liczby stosujących je organów znajdują się w tabeli 3.

Tabela 3. Sposób realizacji zasady jawności jako możliwość biernego uczestnictwa obywateli w posiedzeniach organu w okresie pandemii COVID-19

Organ	Sejmik województwa	Rada powiatu	Rada gminy
Transmitowanie obrad na platformie YouTube	2	7	25
Transmitowanie obrad za pomocą systemu eSesja	1	14	14
Transmitowanie obrad za pomocą „Systemu Rada”	0	2	1
Transmitowanie obrad na stronie internetowej organu stanowiącego	8	17	25
Transmitowanie obrad za pomocą systemu sesja.pl	0	3	7
Transmitowanie obrad na stronie internetowej j.s.t. lub BIP	7	24	35
Zapewnienie obywatelom dostępu do stanowiska komputerowego w placówce organu	1	7	14
Transmitowanie obrad za pomocą aplikacji służącej do wideokonferencji CISCO-WEBEX	1	4	1
Udostępnianie p/n/s z posiedzeń na portalu eSesja	0	3	7
Udostępnianie p/n/s z posiedzeń w postaci fizycznej na nośniku CD lub w wersji papierowej w placówce organu	1	15	27
Transmitowanie i utrwalanie obrad za pomocą systemu transmisjaobrad.info	0	1	4
Udostępnianie nagrań z sesji na platformie YouTube	2	2	11
Transmitowanie obrad na stronie crv.pl	1	0	1
Transmitowanie obrad przez posiedzenia.pl	0	2	1
Udostępnianie obywatelom linku do transmisji	3	6	6
Brak informacji o transmisji (dotyczącej obrad stacjonarnych)	1	2	10
Liczba przesłanych odpowiedzi	16	71	150

Źródło: badania własne.

Reasumując, wnioski o udostępnienie informacji publicznej wysłano do 16 sejmików województw, 80 rad powiatów i 160 rad gmin. Odpowiedzi nie otrzymano od 9 rad powiatów i 10 rad gmin. Działania organów stanowiących j.s.t. w zakresie sposobu obradowania w czasach COVID-19 wykazywały duże zróżnicowanie. Wykorzystywano różne sposoby odbywania posiedzeń, używając przy tym różnorodnych narzędzi. Analogicznie, sposób realizacji zasady jawności również nie był jednolity w skali kraju.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków. W pierwszej kolejności należy wskazać, że dostęp do informacji publicznej stanowi podstawowe prawo człowieka, ugruntowane w prawie międzynarodowym (w tym unijnym) i mające zasadnicze znaczenie w ustawodawstwach krajowych. W efekcie porównania trzech różnych ustawodawstw – polskiego, czeskiego i niemieckiego – należy wysunąć wniosek, że we wszystkich trzech krajach dostęp do informacji stanowi podstawowe prawo, które nie jest ustanowione tylko dla obywateli, ale też dla każdego człowieka czy osoby prawnej, a organy państwowe są zobowiązane do podania wnioskowanej informacji w oznaczonym terminie, zaś na odmowę udzielenia informacji wnioskodawcy przysługuje odpowiedni tryb odwoławczy. Ostatni wniosek, wynikający z przeprowadzonego badania, dotyczy wywiązywania się przez organy z obowiązku udostępniania informacji we wnioskowanym zakresie. Stwierdzono, że nie wszystkie organy j.s.t. wywiązały się z obowiązku udostępnienia wnioskowanych informacji, natomiast w zakresie zasady jawności – wszystkie będące przedmiotem badań organy j.s.t. w Polsce działają jawnie, w czasie pandemii COVID-19 w większości przypadków z zachowaniem reżimu sanitarnego, przez co obywatele mają możliwość kontroli działalności organów samorządowych.

BIBLIOGRAFIA

- Antoš, M. (2019). *The Constitutional Right to Information in the Czech Republic: Theory and Practice*. „International Comparative Jurisprudence” 1: 47–55.
- Bidziński, M. (2018). *Komentarz do art. 18*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. Warszawa.
- Bloch, A., Opaliński, B. (2019). *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*. Warszawa: 3–9.
- Bohdan, A. (2010). *Prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów jednostek pomocniczych gminy pochodzących z wyborów powszechnych*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*. Opole.
- Ciapała, J. (2006). *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*. Szczecin: 43.
- Cieślak, Z. (2016). *Jawność i jej ograniczenia w prawie Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] C. Mik (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. 11: *Standardy europejskie*. Warszawa: 98–115.
- Flasiński, M. (1991). *Swobodny przepływ informacji a interesy Polski*. Warszawa.
- Florczak-Wątor, M. (2021). *Komentarz do art. 61*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. LEX/el.
- Górzyńska, T. (2005). *Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*. Warszawa.

- Kardas, M., Kucharska, C. (2011). *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*. „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 3: 91–136.
- Pacholec, S., Solka, P. (2022). *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 5: 64–75.
- Sakowska-Baryła, M. (2022). *Uprawnienia kształtujące prawo dostępu do informacji publicznej oraz formy i tryby dostępu do informacji publicznej*, [w:] eadem, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*. Warszawa: LEX/el.

