

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 27 (2021)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.27.2

Wojciech Opiola*

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-2473-3375

Borys Potyatynyk**

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0002-7828-036X

Prawo do informacji publicznej: praktyki na poziomie lokalnym

Wprowadzenie

W demokratycznym porządku ustrojowym instytucje publiczne są zobowiązane do informowania obywateli o podejmowanych działaniach. Wynika to z zasad otwartości i przejrzystości działania organów administracji państwowej i samorządowej. W polskim porządku prawnym ustalono katalog spraw publicznych, które podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto obywatele dysponują prawem do uzyskania informacji publicznej na wniosek. W prawoznawstwie prawo do informacji publicznej jest rozszerzeniem zasady wolności słowa i zaliczane jest do praw człowieka, chronionych przez prawo międzynarodowe (Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka 1948: art. 19; Birkinshaw 2006). W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jest powiązane z konstytucyjną zasadą jawności działania administracji publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997: art. 61). Kwestie szczegółowe, dotyczące zakresu i sposobu realizacji tego prawa, podobnie jak w kilkudziesięciu innych krajach na świecie, uregulowano w ustawie (Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej). Co się tyczy samorządu gminnego, który jest w niniejszym tekście przedmiotem analizy, należy wskazać dodatkowo na zapis art. 11b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminy i jej organów jest jawna (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.).

Praktyka wykonywania przez instytucje publiczne obowiązku informowania opinii publicznej jest w wielu aspektach wciąż niezgodna z obowiązującymi normami. Często praktyką jest m.in. utajnianie prowadzonych postępowań (np. rekrutacyjnych w urzędach różnego szczebla), utrudnianie obywatelom uzyskiwania informacji publicznej czy zaniechania urzędników (Wójkowski 2012). Jest to o tyle zastanawiające, że niedopełnienie obowiązku udzielenia informacji publicznej jest wykroczeniem, za które grozi odpowiedzialność prawna (grzywna, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności do jednego roku).

* wopiola@uni.opole.pl

** borys.potyatynyk@uni.opole.pl

Prawo do informacji publicznej w teorii i praktyce demokratycznej

Za ojca idei prawa do informacji publicznej uważa się fińskiego pastora, deputowanego szwedzkiego Riksdagu Andersa Chydeniusa, który wzorując się na chińskich praktykach związanych z zapewnieniem wolności prasy w Cesarstwie Chińskim, doprowadził do wprowadzenia w 1766 roku do szwedzkiego systemu politycznego prawa do informacji publicznej (ang. *Freedom of Information Law* lub *FOI Law*) (Manninen 2006). Na tym wczesnym etapie prawo do informacji było rozumiane przede wszystkim jako element idei wolności słowa, czego potwierdzeniem było zapisanie w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, iż prawo do wolności opinii i jej wyrażania obejmuje m.in. swobodę „poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji” (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka 1948). Nieco inną funkcję przyjęło w okresie tzw. trzeciej fali demokratyzacji, kiedy w krótkim czasie, w latach 90. XX i na początku XXI wieku w krajach przechodzących transformację ustrojową zapewnienie prawa dostępu do informacji publicznej miało być także receptą na niski poziom odpowiedzialności wśród elit politycznych (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006: 87). Z kolei Mark Bovens wiąże gwałtowny rozwój prawa do informacji z pojawieniem się i rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Prawo do informacji jest według niego czwartą grupą praw człowieka, którą poprzedził rozwój praw obywatelskich, politycznych i społecznych na wcześniejszych etapach rozwoju demokracji (Bovens 2002; Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006). Postuluje on również rozszerzenie rozumienia prawa do informacji, a także wprowadza pojęcie *praw informacyjnych* (ang. *information rights*), wśród których tradycyjnie rozumiane prawo do informacji publicznej jest tylko jednym z elementów (Bovens 2002). Rozwój społeczeństwa informacyjnego, internetu oraz procesy globalne implikują również nowy, transnarodowy sposób myślenia o prawie do informacji (tzw. radykalna definicja prawa do informacji, której wykonawcą jest np. ruch Anonymous) (Beyer 2014).

Współcześnie przyjmuje się, że prawo do informacji publicznej jest częścią szerszego procesu zapewniania przejrzystości działań politycznych, rozwoju demokracji deliberatywnej i realizacji idei dobrego rządzenia (Herbst 2008; Birkinshaw 2010: 29–30; Worthy 2010: 564). Szczegółową kodyfikację wymusza rozrost administracji i obejmowanie obowiązkiem wykonywania tego prawa setki tysięcy urzędników publicznych. Uważa się również, że zapewnienie transparentności jest korzystne z ekonomicznego punktu widzenia. Nieprzejrzystość skutkuje bowiem powstaniem kosztów politycznych i ekonomicznych, z których najbardziej oczywisty to wzrost poziomu korupcji politycznej (Kaufmann, Vishvanath 1999 za: Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006: 93; Mendel 2008: 4).

Uniwersalne zasady, stanowiące istotę prawa do informacji publicznej, zawarte zostały w opracowaniu UNESCO autorstwa Toby’ego Mendla (Mendel 2008). Ich katalog jest następujący:

- a. Maksymalna jawność (ang. *maximum disclosure*) – prawo do informacji powinno być realizowane w oparciu o zasadę maksymalnej otwartości;
- b. Obowiązek publikacji (ang. *obligation to publish*) – instytucje publiczne powinny być zobligowane do publikowania kluczowych informacji;

- c. Promowanie idei otwartego rządu (ang. *promotion of open government*) – instytucje publiczne muszą aktywnie promować ideę otwartego rządu;
- d. Ograniczony zakres wyjątków (ang. *limited scope of extensions*) – wyjątki powinny być ściśle i wyraźnie wymienione i podlegać ograniczeniu;
- e. Dążenie do ułatwiania dostępu (ang. *processes to facilitate access*) – wnioski o udostępnienie informacji powinny być rozpatrywane szybko i uczciwie, a ponadto powinien być jasno określony sposób zaskarżania odmowy udostępnienia informacji niezależnemu organowi;
- f. Koszty (ang. *costs*) – obywatele nie powinni być zniechęceni do wnioskowania o informację zbyt wysokimi kosztami udostępnienia;
- g. Otwarte spotkania (ang. *open meetings*) – posiedzenia organów publicznych powinny być otwarte dla publiczności;
- h. Pierwszeństwo jawności (ang. *disclosure takes precedence*) – ustawy, które są sprzeczne z zasadą maksymalnej jawności, powinny zostać znowelizowane lub uchylone;
- i. Ochrona dla sygnalistów (ang. *protection for whistleblowers*) – osoby, które ujawniają informacje o nieprawidłowych działaniach instytucji publicznych, muszą podlegać ochronie (Mendel 2008: 31–42).

Przed uchwaleniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 roku regulacje dotyczące dostępu do informacji istniały tylko w Szwecji i Kolumbii. Do 1990 roku wprowadzono je w kolejnych 11 krajach (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006; Banisar 2006). W 2008 roku ustawy takie posiadało już 70 państw, a w kolejnych 20–30 rozważane było ich wdrożenie (Mendel 2008: 3). Według Bena Worthy’ego, a także Grega Michenera, krajów z uchwalonym prawem dostępu do informacji jest nawet 80–90 (Worthy 2010: 561; Michener 2011). Wśród nich największą grupę stanowią skonsolidowane demokracje (25 państw), następnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej (20). Pozostałe to przede wszystkim kraje Ameryki Południowej i Środkowej, Środkowej Azji i niektóre kraje afrykańskie (Ackerman, Sandoval-Ballesteros 2006).

Możliwe do wyodrębnienia są „fale” rozprzestrzeniania się praw do informacji publicznej: pierwsza – skandynawska – miała miejsce w latach 70. XX wieku; druga, obejmująca kraje Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Australię, Nową Zelandię, Japonię i Koreę Południową, przypadała na lata 80. i 90.; trzecia trwała od 1992 do 2001 roku w Europie Środkowej; czwarta – w latach 1999–2005 na Bałkanach. Poza Europą i Ameryką Północną większość wdrożeń prawa do informacji nastąpiła w XXI wieku.

Prawo do informacji publicznej w polskim systemie prawnym

W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne” (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.). Tryb udostępniania informacji publicznej reguluje w szczególności Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.). Przedmiotem

opisanego w artykule badania było udostępnienie informacji publicznej na wniosek przez urząd miasta lub gminy. Obowiązek udostępnienia informacji na wniosek istnieje wtedy, gdy informacja nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu. Oprócz wnioskowego trybu udostępniania informacji, przez dostęp do informacji publicznej rozumie się również – w myśl polskich przepisów – obowiązek publikacji najważniejszych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnianie dostępu do obrad ciał kolegialnych, a także prawo do nagrywania obrad.

Ustawa, o której wyżej mowa, reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy prawa do informacji publicznej, a także szczegółowe zasady dotyczące procedur uzyskania informacji, zasad jej wytwarzania oraz publikacji za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej. Informacją publiczną w myśl ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności informacje dotyczące działań władz i innych podmiotów publicznych, danych publicznych, majątku publicznego. Szczegółowy, ale przykładowy katalog informacji, które podlegają udostępnieniu, zawiera art. 6 ustawy, przy czym jest to wykaz przedmiotowy informacji, które powinny być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Inne kategorie informacji publicznej są udostępniane na wniosek (Kościuk, Kulikowska-Kulesza 2020). Do udzielania informacji publicznej zobowiązane są: organy władzy publicznej i samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki, samorząd zawodowy i gospodarczy, spółki Skarbu Państwa, partie polityczne i związki zawodowe. Prawo do udzielenia informacji publicznej jest ograniczone w dwóch przypadkach: ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Zapis ten pozostaje jednak niejasny i daje duże pole do nadinterpretacji. Ograniczenie to co do zasady nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, choć pojęcie *osoby pełniącej funkcje publiczne* również nie jest ostre w polskim porządku administracyjnym. Równie nieostre jest pojęcie *tajemnicy przedsiębiorcy*

Istotnym zagadnieniem, również różnie interpretowanym, jest termin udostępniania informacji publicznej. Ustawa określa maksymalnie 14-dniowy termin, przy czym, jeżeli podmiot nie jest w stanie udostępnić informacji w wyznaczonym terminie, jest zobowiązany powiadomić o tym wnioskodawcę oraz wyznaczyć termin dostarczenia informacji nie dłuższy niż dwa miesiące. Wydłużenie terminu może nastąpić też w sytuacji, w której wytworzenie bądź udostępnienie informacji publicznej wiąże się z poniesieniem kosztów (np. czas i koszt drukowania bądź kserowania dokumentów, przetworzenie polegające na przygotowaniu zestawienia lub innego sposobu opracowania danych). Kosztami przygotowania informacji można obciążyć wnioskodawcę, ale nie można uzależniać przyjęcia lub rozpatrzenia wniosku od uiszczenia opłaty administracyjnej. Analizując wyniki monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Bona Fides można wskazać, iż w tym obszarze często dochodzi do nadużyć (Wójkowski 2012).

Literatura naukowa dotycząca dostępu do informacji publicznej jest bogata, aczkolwiek dominują w niej analizy stanu prawnego i orzecznictwa. Zagadnienie jest analizowane z punktu widzenia nauk prawnych oraz nauk o polityce i administracji, przy czym dorobek prawniczy jest obszerniejszy. Analizuje się zarówno funkcjonowanie prawa do informacji publicznej oraz jego zakres przedmiotowy,

orzecznictwo sądów z tym związane, jak i problemy szczegółowe, związane z wnioskowaniem o dostęp do informacji publicznej, sposobem wnioskowania oraz terminem udzielania odpowiedzi. Wśród badaczy panuje zgoda co do sposobu interpretowania konstytucyjnego prawa do informacji publicznej i ustawy regulującej wykonywanie tego prawa. Wskazuje się jednak, że zasady wykonywania tego prawa są zbyt ogólne, co powoduje rozbieżności w interpretacji przez urzędników (zob. np. Gapski 2020). W przypadku wnioskowania o informację publiczną za pośrednictwem poczty elektronicznej badacze, analizując orzecznictwo, stoją na stanowisku, że taki tryb jest skuteczny nawet w przypadku, gdy nie ma podpisu wnioskodawcy (Symber 2018). Stosunkowo rzadko podejmowane są badania praktyki działania urzędów w zakresie udzielania informacji publicznej. Jednym z większych tego typu badań był projekt „Przyjazny Urząd”, w ramach którego przeprowadzono monitoring gmin województw małopolskiego i śląskiego (Czerw 2016).

Cele, metoda

Celem badania opisanego w niniejszym artykule jest diagnoza, w jakim stopniu i w jaki sposób pracownicy administracji samorządowej wypełniają obowiązek, który nakłada na nich zasada dostępu do informacji publicznej. W badaniu skoncentrowano się na prawie dostępu do informacji publicznej na wniosek obywatela, tzn. dostępu do tych informacji, które nie są publikowane na stronie www urzędu czy w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponieważ ustawa nie wskazuje, w jaki sposób obywatel może złożyć wniosek, zakłada się, że formą prawnie skuteczną jest każdy sposób wyrażenia zapytania, także za pośrednictwem poczty elektronicznej. Badacze analizujący orzecznictwo stoją na stanowisku, że taki tryb jest skuteczny nawet w przypadku, gdy nie ma podpisu wnioskodawcy (por. Symber 2018). Taką właśnie formę wykorzystano w badaniu.

Jako hipotezę ogólną przyjęto, iż odsetek gmin, które odpowiedzą na wniosek w ustawowym terminie 14 dni, będzie wyższy niż 50%, a odsetek gmin, które w ogóle nie prześlą odpowiedzi (nawet po dwukrotnym wnioskowaniu, z powołaniem się na konstytucyjne prawo do informacji publicznej), będzie niższy niż 10%. Ponieważ w ramach badania testowano gminy różnej wielkości i o różnym statusie (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie) oraz gminy zamieszkałe i rządzone przez mniejszość niemiecką, sformułowano trzy hipotezy szczegółowe:

- im wyższa jakość rządzenia w gminie, tym większe prawdopodobieństwo, iż urzędnik gminy odpowie w terminie na wniosek;
- im więcej mieszkańców liczy gmina, tym większe prawdopodobieństwo, iż urzędnik gminy odpowie na wniosek w terminie;
- w gminach zróżnicowanych narodowościowo, w których rządzi lub współrządzi mniejszość niemiecka, czas odpowiedzi na wniosek będzie krótszy niż w gminach jednolitych narodowościowo („polskich”).

W celu zweryfikowania hipotez posłużono się indeksem jakości rządzenia na poziomie lokalnym, zaproponowanym przez Czepila i Opiółę (Czepil 2020). Indeks ten zbudowany jest w oparciu o 20 wskaźników, mierzących jakość rządzenia w 5 obszarach: równości, efektywności, rozliczalności, otwartości i partycypacji.

Przyjmuje on wartości od 0 do 20, gdzie 20 oznacza najwyższy poziom jakości rządzenia, a 0 najniższy. Jeśli chodzi o drugą i trzecią hipotezę szczegółową, zakładamy, iż wielkość gminy koreluje pozytywnie z jakością rządzenia. Z kolei w gminach rządzonych przez mniejszość niemiecką i zamieszkiwanych wspólnie przez Polaków, Ślązaków i Niemców, wyraźnie wyższy jest poziom zaangażowania lokalnej społeczności w życie publiczne, stąd zakładamy, iż przełoży się on na wyższą responsywność samorządowców. W celu weryfikacji tej zależności posłużono się wskaźnikiem frakcjonalizacji etnicznej (EFI). Wskaźnik ten przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie 0 oznacza gminę jednolitą etnicznie, a 1 gminę doskonale zróżnicowaną etnicznie. W przypadku gmin objętych badaniem wskaźnik ten przyjął wartości w przedziale 0,01–0,73. Określenie frakcjonalizacja etniczna jest bezpośrednim tłumaczeniem angielskiego terminu *Ethnic Fractionalization Index* i w tej formie funkcjonuje także w polskim dyskursie naukowym, choć zdajemy sobie sprawę, że określeniem bardziej fortunnym w tym przypadku może być frakcjonalizacja narodowościowa (por.: Marmola 2015; Rafałowski 2016; Masłyk 2021).

W celu zgromadzenia danych do analizy wykorzystano metodę tajemniczego klienta (ang. *mystery shopping* lub *secret client*). Polega ona na przeprowadzeniu rodzaju audytu, w którym badacz wciela się w rolę klienta/petenta załatwiającego sprawę urzędową, w trakcie której dokonuje oceny jakości obsługi. W tym przypadku analizie podlegały przede wszystkim formalne aspekty wykonywania prawa: czy odpowiedzi udzielono w ogóle oraz czy dokonano tego w ustawowo określonym czasie.

Poniższe zapytania, wysłane za pośrednictwem poczty elektronicznej, trafiły do 64 gmin¹ w województwie opolskim. Wszystkie zostały wysłane tego samego dnia (22 kwietnia 2020 roku) na adres mailowy, który dana instytucja wskazuje jako właściwy do przesyłania wniosków o dostęp do informacji publicznej. Jeżeli taki adres nie był wskazany na stronie urzędu, zapytanie wysyłano na ogólną skrzynkę mailową gminy. We wniosku pytano o informacje, które były łatwe do przygotowania: czy instytucja prowadzi profile w portalach społecznościowych, a jeśli tak, to kto jest za to odpowiedzialny i ile kosztuje realizacja tych zadań:

Szanowni Państwo,

Na podstawie artykułu 61 Konstytucji RP wnoszę o udostępnienie następującej informacji:

Czy gmina ... lub jednostka jej podległa prowadzi konto w którymś z serwisów społecznościowych: Facebook, Youtube, Google plus, Twitter, Nasza Klasa, inny serwis społecznościowy?

Odpowiedź proszę przekazać w formie elektronicznej na adres: ...

z poważaniem,

...

¹ Województwo opolskie liczy 71 gmin. Do 7 z nich nie udało się wysłać zapytania w ustalonym wcześniej terminie, w związku z czym nie zostały włączone do badania (projekt był realizowany w ramach seminarium badawczego i za tę część działań odpowiadali studenci).

Dodatkowo przetestowano dwie taktyki komunikacji obywatel-urzędnik: „uprzejmy petent” i „świadomy obywatel”. Pierwszy wniosek był przygotowany w taktyce uprzejmego petenta. Zaczynał się od zwrotu grzecznościowego, zawierał pytania oraz podpis wnioskodawcy. Do gmin, które nie udzieliły odpowiedzi, po 14 dniach od pierwszego maila wysłano wniosek przygotowany w taktyce „świadomego obywatela”: w pierwszym zdaniu zawierał powołanie się na podstawę prawną i odwoływał się do faktu nieudzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie 14 dni. Na podstawie otrzymanej korespondencji wyodrębniono taktyki pracowników urzędów obliczone na minimalizowanie skutków zaniechań, związanych z obowiązkiem udostępnienia informacji.

Wyniki badania

Na 64 gminy, do których wysłano zapytanie, 15 nie odpowiedziało w ogóle (23,4%), a kolejnych 11 gmin odpowiedziało po terminie 14 dni i po ponowieniu kontaktu. Obowiązku udzielenia informacji w ustawowo przewidzianym terminie dopełniło więc 60 proc. gmin, co jest wynikiem zgodnym z zakładanym w hipotezie. Szczegółowe informacje zawarto w tabeli 1.

Analizując terminy odpowiedzi na wniosek, dostrzec można dwa wzorce postępowania administracji. Większość gmin, które udzieliły odpowiedzi w terminie, odpowiadała albo niezwłocznie, w ciągu 1–3 dni od otrzymania zapytania (48,6% gmin, które odpowiedziały w terminie), albo 12–14 dnia, wyczerpując ustawowy czas oczekiwania na odpowiedź (31,4%). Należy przy tym zauważyć, że wniosek nie nastroczał trudności technicznych z przygotowaniem odpowiedzi. Żadna z gmin nie skorzystała z prawa do wydłużenia terminu przygotowania odpowiedzi. Tylko jedna gmina zażądała wyjaśnień dotyczących celu, w jakim składany jest wniosek (mimo iż wnioskodawca nie ma takiego obowiązku).

Tabela 1. Informacje o gminach objętych badaniem

Powiat	Gmina	Indeks frakcjonalizacji etnicznej	Liczba mieszkańców gminy	Indeks jakości rządzenia	Czas oczekiwania na odpowiedź na wniosek (w dniach)
Opole m.	Opole	0,19	129 946	14,63	13
powiat brzeski					
	Brzeg	0,04	39 023	12,19	19
	Grodków	0,04	19 724	12,86	19
	Lewin Brzeski	0,05	13 644	11,16	brak odpowiedzi
	Lubsza	0,03	8 484	9,84	14
	Olszanka	0,03	4 999	10,38	15
	Skarbimierz	0,03	6 983	9,83	19
powiat głubczycki					
	Baborów	0,23	7 050	8,66	8
	Głubczyce	0,07	24 547	9,74	3

	Branice	0,11	8 020	11,92	brak odpowiedzi
powiat kędzierzyńsko-kozielski					
	Kędzierzyn-Koźle	0,24	67 097	13,88	12
	Bierawa	0,49	7 767	12,17	2
	Pawłowiczki	0,58	8 700	10,41	1
	Polska Cerekiew	0,59	4 944	11,20	16
	Reńska Wieś	0,73	8 805	11,63	3
powiat kluczborski					
	Byczyna	0,07	9 943	12,82	3
	Kluczbork	0,31	39 459	10,21	brak odpowiedzi
	Wołczyn	0,08	14 742	11,26	2
	Lasowice Wielkie	0,62	7 320	9,72	brak odpowiedzi
powiat krapkowicki					
	Gogolin	0,62	12 336	13,24	8
	Krapkowice	0,44	25 397	9,65	12
	Zdzieszowice	0,48	17 909	13,96	12
	Walce	0,72	6 215	8,73	6
powiat namysłowski					
	Namysłów	0,04	26 615	12,12	14
	Domaszowice	0,05	3 897	6,66	3
	Pokój	0,26	5 594	10,45	14
	Świerczów	0,02	3 710	9,44	brak odpowiedzi
	Wilków	0,04	4 665	8,31	brak odpowiedzi
powiat nyski					
	Głuchołazy	0,05	26 447	16,77	brak odpowiedzi
	Korfantów	0,26	9 925	11,12	1
	Nysa	0,10	60 601	12,23	1
	Otmuchów	0,04	14 574	8,61	6
	Paczków	0,04	13 962	15,32	7
	Kamiennik	0,07	3 811	10,17	2
	Łambinowice	0,17	8 273	7,47	brak odpowiedzi
	Pakostawice	0,02	3 845	9,39	15
	Skoroszyce	0,03	6 621	8,13	brak odpowiedzi
powiat oleski					
	Dobrodzień	0,60	11 045	12,55	13
	Gorzów Śląski	0,42	7 923	7,03	5
	Olesno	0,52	19 381	6,97	brak odpowiedzi
	Radłów	0,68	4 634	10,64	2
	Rudniki	0,01	8 689	10,37	brak odpowiedzi

powiat opolski					
	Niemodlin	0,04	13 923	14,77	3
	Ozimek	0,47	21 641	13,36	15
	Prószków	0,58	10 097	10,49	brak odpowiedzi
	Chrzastowice	0,63	6 639	11,66	2
	Dąbrowa	0,45	9 423	10,90	6
	Dobrzeń Wielki	0,61	14 242	10,47	brak odpowiedzi
	Komprachcice	0,58	11 063	12,15	14
	Murów	0,52	6 312	11,81	16
	Popielów	0,55	8 682	10,96	2
	Tarnów Opolski	0,65	10 292	12,50	16
	Tułowice	0,08	5 572	9,85	6
	Turawa	0,60	9 609	10,74	3
powiat prudnicki					
	Głogówek	0,46	15 129	11,38	21
	Prudnik	0,07	30 048	11,22	15
	Lubrza	0,14	4 575	10,27	13
powiat strzelecki					
	Kolonowskie	0,55	6 582	14,91	brak odpowiedzi
	Leśnica	0,61	8 952	12,66	8
	Strzelce Opolskie	0,44	34 489	12,16	2
	Ujazd	0,54	6 387	11,99	21
	Zawadzkie	0,50	13 502	14,47	brak odpowiedzi
	Izbicko	0,63	5 568	9,19	1
	Jemielnica	0,65	7 702	11,94	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, Opolskiego Urzędu Statystycznego i badań własnych

Tabela 2. Tablica korelacji rang Spearmana (n=64)

	Liczba mieszkańców gminy	Jakość rządzenia w gminie	Zróżnicowanie etniczne
Czas oczekiwania na odpowiedź na wniosek	-,027	,040	,210

Źródło: opracowanie własne

Jeśli chodzi o weryfikację hipotez szczegółowych, przeprowadzono analizę korelacji czasu oczekiwania na wniosek z: liczbą ludności w gminie, indeksem jakości rządzenia oraz indeksem frakcjonalizacji etnicznej. W tym celu, ze względu na konieczność kwantyfikacji w ciągu liczbowym gmin, które nie odpowiedziały na

wniosek, zastosowano współczynnik korelacji kolejnościowej Spearmana. Wyniki pokazują nieistotną statystycznie zależność pomiędzy czasem oczekiwania na odpowiedź na wniosek a liczbą mieszkańców gminy oraz jakością rządzenia w gminie (tabela 2). Te dwie hipotezy szczegółowe zostały zweryfikowane negatywnie: realizacja obowiązku odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej nie zależy od wielkości gminy ani od poziomu jakości rządzenia. Jeśli chodzi o wielkość gminy, zakładaliśmy początkowo, iż w małych gminach, z uwagi na brak zasobów finansowych, nie zatrudnia się osób odpowiedzialnych za komunikację (np. rzeczników prasowych). Założenie to znalazło potwierdzenie w wynikach badań: odpowiedzi wysłane z małych gmin były nadawane z poczty elektronicznej osoby zatrudnionej na stanowisku informatyka (Olszanka, Skarbmierz, Walce, Turawa, Lubrza, Ujazd) lub bezpośrednio od sekretarza gminy. Z kolei w gminach miejskich odpowiedzi udzielała osoba z działu promocji lub rzecznik prasowy. Nie miało to jednak wpływu na skuteczność działania.

Jeżeli chodzi o gminy zamieszkiwane przez mniejszość niemiecką, to zaobserwowano niewielką (ale istotną statystycznie), pozytywną współzależność. Badacze różnie interpretują wpływ mniejszości niemieckiej na lokalne rządzenie. Zwraca się uwagę na negatywne konsekwencje, takie jak niższy poziom wykształcenia w gminach wielokulturowych, wysoki poziom emigracji zarobkowych i związane z tym osłabienie więzi i inicjatyw lokalnych oraz dezintegrację społeczną, gorszą sytuację finansową samorządów (Solga 2002; Rauziński 2007; Jończy, Rokita-Poskart 2013; Jończy, Łukaniszyn-Domaszewska 2014). Z drugiej strony badacze wskazują na wyższy poziom kapitału społecznego w gminach wielokulturowych (Opioła 2019) oraz lepszą sytuację materialną mieszkańców, ze względu na transfery dochodów od członków rodziny pracujących za granicą (Jończy, Łukaniszyn-Domaszewska 2014).

Większość informacji zwrotnych, które zostały przysłane z gmin, była zredagowana w sposób profesjonalny, zawierający odpowiedź na zapytanie. Odpowiedzi była wysłane lub podpisane przez osoby zajmujące się tematem, o który pytano we wniosku. Zwykle zapytanie było przekierowane od osoby obsługującej adres mailowy, na który wysłano wniosek, do osoby, która specjalizuje się we wnioskowanej tematyce. Odpowiedzi były przygotowane albo w formie pisma (wówczas załączano je jako zeskanowany dokument pdf), bądź w formie e-maila. W kilku przypadkach, w których gminy przesłały odpowiedzi w terminie dłuższym niż 14 dni, daty widniejące na skanach były datami mieszczącymi się w ustawowym terminie.

Konkluzje

Konfrontując wyniki przeprowadzonych badań ze stanem prawnym, a także orzecnictwem, które jasno wskazuje, iż gmina ma obowiązek odpowiedzieć na wniosek wysłany w formie mailowej, należy stwierdzić, iż poziom wykonania tego obowiązku jest niski. Przeprowadzone badanie dało wyniki podobne do monitoringu zrealizowanego w województwach małopolskim i śląskim przez Stowarzyszenie Bona Fides i Instytut Myśli Obywatelskiej (zob. tabela 3).

Tabela 3. Wykonanie obowiązku odpowiedzi na wniosek wysłany pocztą elektroniczną

	Woj. opolskie	Woj. małopolskie	Woj. śląskie
Odsetek gmin, które nie odpowiedziały na wniosek (w %)	23,4	42,3	39,5
Odsetek gmin, które odpowiedziały po terminie (w %)	17,2	11,5	9
n	63	182	167

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych oraz Stowarzyszenia Bona Fides i Instytutu Myśli Obywatelskiej (Czerw 2016)

Mimo iż odsetek gmin, które nie przysłały odpowiedzi, bądź przysłały ją po terminie, jest w przypadku województwa opolskiego wyraźnie niższy niż w małopolskim i śląskim, należy zwrócić uwagę, iż monitoring w tych dwóch województwach był prowadzony około 10 lat temu, a więc w czasie, gdy poziom rozwoju e-administracji w Polsce był niższy niż obecnie (Popiołek 2013). Należy pamiętać, iż niewykonanie tego obowiązku zagrożone jest sankcją karną (grzywna, ograniczeniem lub pozbawienie wolności do jednego roku). Poziom ten należy więc uznać za niski i świadczący o słabości kultury administracyjnej na szczeblu lokalnym. Na podstawie tak prostego narzędzia, jakim jest badanie metodą tajemniczego klienta, nie jesteśmy w stanie stwierdzić, jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy. Korelując otrzymane dane z wielkością gmin i wskaźnikiem jakości rządzenia, nie zauważamy żadnych współzależności. Problem może wynikać zarówno z problemów technicznych, niedoskonałości systemowych, jak i błędów ludzkich. Możliwe też, co częściowo wynika z wniosków z badań Bona Fides z 2012 roku, iż niektóre urzędy stosują złe praktyki, warunkując przyjęcie wniosku formą jego złożenia.

Bibliografia

- Ackerman John M., Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. „The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. *Administrative Law Review* 58 (1) : 85–130.
- Banisar David. 2006. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Washington: National Security Archive, George Washington University.
- Beyer Jessica L. 2014. „The Emergence of a Freedom of Information Movement: Anonymous, WikiLeaks, the Pirate Party, and Iceland”. *Journal of Computer-Mediated Communication* 19 (2) : 141–154.
- Birkinshaw Patrick. 2006. “Freedom of information and openness: Fundamental human rights”. *Administrative Law Review* 58 (1) : 177–218.
- Birkinshaw Patrick. 2010. *Freedom of Information the law, the practice and the Ideal*. New York: Cambridge University Press.
- Bovens Mark. 2002. „Information rights. Citizenship in the information society”. *Journal of Political Philosophy* 10 (3) : 317–341.
- Czepil Bartosz. 2020. „Quality of Governance at the Communal Level in Poland: An Exploratory Study of the Worst Performer Case from the Opolskie Province”. *Halduskultuur* 21 (1) : 22–55.

- Czerw Jarosław. 2016. „Prawo do informacji publicznej w praktyce działania urzędów administracji samorządowej”. *Rocznik Administracji Publicznej* (2) : 8–17.
- Gapski Maciej. 2020. „Formal requirements and procedure for submitting a request for access to public information”. *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* 13 (1) : 115–129. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.1-10>.
- Herbst Jan. 2008. „O kategorii «responsywności» władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”. *Zarządzanie Publiczne* (4) : 91–107.
- Jończy Romuald, Diana Rokita-Poskart. 2013. „Fiscal effects of migration as a factor increasing disparities in local and regional development – an example of the Opole Voivodeship in Poland”. *Economic and Environmental Studies* 13 (1) : 9–21.
- Jończy Romuald, Katarzyna Łukaniszyn-Domaszewska. 2014. *Wpływ ludności pochodzenia niemieckiego oraz organizacji mniejszości niemieckiej na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy: wybrane zagadnienia (ze szczególnym uwzględnieniem województwa opolskiego)*. Opole–Gliwice: Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Kościuk Dominik J., Justyna Kulikowska-Kulesza. 2020. „The Right to Public Information. Selected Interpretation Doubts in the Doctrine and Jurisprudence of Administrative Courts”. *Studia Iuridica Lublinensia* 29 (1) : 129–143.
- Manninen Juha. 2006. Anders Chydenius and the origins of world’s first freedom of information act. W *The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today*, Juha Mustonen, 18–56. Kokkola: Anders Chydenius Foundation.
- Marmola Maciej. 2015. „Homogeniczność społeczeństwa a poparcie dla nowych partii w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”. *Pisma Humanistyczne* 13 : 183–198.
- Masłyk Tomasz. 2021. „Uogólnione zaufanie i jego instytucjonalne korelaty. Kontekst europejski”. *Studia Socjologiczne* (3) : 5–36.
- Mendel Toby. 2008. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: Unesco.
- Michener Greg. 2011. „FOI laws around the world”. *Journal of Democracy* 22 (2) : 145–159.
- Opióła Wojciech, Bartosz Czepil. 2020. *Ethnic diversity and local governance quality: The case of Opole Province in Poland*. Berlin: Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Opióła Wojciech. 2019. „Wpływ zróżnicowania narodowościowego na poziom kapitału społecznego lokalnej wspólnoty. Badanie porównawcze w wybranych gminach województwa opolskiego”. *Studia Regionalne i Lokalne* (1) : 52–69.
- Popiołek Malwina. 2013. „E-government in Poland – selected issues”. *Journal of Education, Culture and Society* 4 (2) : 397–403.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. 1948. UNESCO. Dostęp 26 października 2021. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.
- Rafałowski Wojciech. 2016. „Polaryzacja systemów partyjnych w krajach pokomunistycznych”. *Studia Polityczne* 41 : 41–66.
- Rauziński Robert. 2007. Zastosowanie metody taksonomicznej do oceny rozwoju zróżnicowania przestrzennego sytuacji społeczno-demograficznej powiatów, miast i gmin województwa opolskiego w 2002 roku. W *Śląsk 2020. Czynniki i strategie rozwoju*, Zenona M. Nowak, Robert Rauziński (red.), 185–199. Opole: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Wydawnictwo Instytut Śląski.

- Solga Brygida. 2002. *Migracje polsko-niemieckie i ich konsekwencje społeczno-ekonomiczne na obszarach wiejskich Śląska Opolskiego*. Opole: Wydawnictwo Instytut Śląski.
- Syber Justyna. 2018. „Dopuszczalność złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej”. *Studia Prawno Ekonomiczne* 106 : 133–141.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.).
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95 ze zm.).
- Wójkowski Grzegorz. 2012. *Przyjazny Urząd? Informacja publiczna na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego i małopolskiego. Raport z badania*. Katowice: Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides.
- Worthy Ben. 2010. „More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (4) : 561–582.

The right to public information upon request in the Polish constitutional order.

Legal basis and practice at the local level

Abstract

This article analyzes requests for access to public information responses sent by e-mail regarding Opolskie Province communes. The study monitors 64 requests for access regarding regional communes, finding that a high percentage of local governments fail to comply with this obligation, despite potentially facing criminal sanctions. Nevertheless, the study's results confirm previous Polish research. Moreover, analysis surrounds whether application response is dependent on the size of the commune, its status, ethnic diversity, and the local governance quality index.

Keywords: Freedom of information, Opolskie province, public communication, public policy