

§ 4. Rola zrównoważonego rozwoju a publiczne zasoby informacyjne

Odnosząc kwestię zrównoważonego rozwoju do publicznych zasobów informacyjnych, należy stwierdzić, że relację między tymi dwoma zagadnieniami można analizować z różnych perspektyw.

Po pierwsze, jeżeli wolność informacyjna i związany z nią obowiązek władz publicznych udostępniania informacji publicznej, czy szerzej – informacji sektora publicznego, są elementem konstytucyjnego systemu wolności i praw konstytucyjnych, to na organach władzy publicznej ciąży obowiązek kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przy realizowaniu tego prawa. To znaczy, że sposób ukształtowania dostępu do publicznych zasobów informacyjnych musi uwzględniać cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Dostęp ten musi być uregulowany w taki sposób, aby możliwy był rozwój społeczeństwa. To implikuje przeciwwskazania do tworzenia barier, które ograniczałyby ten rozwój.

Po drugie, kształtując instytucjonalne i proceduralne ramy dostępu i wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych, nie można tracić z pola widzenia roli, którą spełniają te informacje dla gospodarki, środowiska i społeczeństwa. Dzięki tym zasobom możliwe jest podejmowanie określonych aktywności przez jednostki, wspólnoty lokalne lub większe wspólnoty w różnych sferach życia.

Po trzecie, jedną z podstaw zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie partycypacji jednostki w życiu publicznym. To bowiem jednostka najlepiej potrafi rozpoznać potrzeby własne i społeczności, w której żyje. Rozpoznanie potrzeb i zaprojektowanie rozwiązania określonych problemów umożliwia rozwój. Aktywny udział określonych podmiotów w życiu publicznym, a zatem w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej, nie jest jednak możliwy bez dostępności do publicznych zasobów informacyjnych. Pozyskane i wykorzystywane informacje z tych zasobów mogą być skutecznie wykorzystywane w różnych procesach decyzyjnych dotyczących społeczeństwa. To daje gwarancję, że projektowane rozwiązania będą oparte na rzetelnych danych.

Po czwarte, wykorzystywanie publicznych zasobów informacyjnych należy analizować kompleksowo, dostrzegając ich znaczenie w realizacji celów ekonomicznych i społecznych. Zasoby te mogą stać się wskaźnikami zrównoważonego rozwoju w państwie.

Po piąte, w związku z tym, że zrównoważony rozwój ma charakter dynamiczny, należy zwracać uwagę na dbanie o aktualność publicznych zasobów informacyjnych i ich jakość merytoryczną, tak by mogły być one wyznacznikiem do podejmowania działań ukierunkowanych długoterminowo.

Po szóste, nie można zapominać, że publiczne zasoby informacyjne mają znaczenie nie tylko dla rozwoju jednostki, ale także są ważne z punktu widzenia samorządu terytorialnego czy państwa. To znaczy, że również sposób wykorzystywania tych zasobów przez organy władzy publicznej musi służyć rozwojowi gospodarczemu (ekonomicznemu), społecznemu, z poszanowaniem środowiska naturalnego. Ma to znaczenie w szczególności przy podejmowaniu określonych decyzji legislacyjnych, a także przy stosowaniu prawa. Względ na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy inne elementy interesu publicznego może stanowić uzasadnienie ograniczenia dostępności publicznych zasobów informacyjnych. To ograniczenie musi mieć jednak w perspektywie działanie organów władzy publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju. Nie zawsze bowiem dostęp do określonych zasobów publicznych będzie sprzyjał takiemu rozwojowi, a wręcz przeciwnie. Może on ten wszechstronny rozwój ograniczać.

Po siódme, kierowanie się zrównoważonym rozwojem w związku z publicznymi zasobami informacyjnymi musi uwzględniać rozpoznanie systemów społecznych, środowiskowych, gospodarczych i określenie roli informacji dla każdego z tych aspektów życia społecznego. Chodzi jednak nie o oderwane analizy tego, czym będzie publiczny zasób informacji dla społeczeństwa, gospodarki, środowiska, ustroju państwa, ale o wskazanie wzajemnych relacji między nimi.

Po ósme, gospodarowanie publicznymi zasobami informacyjnymi wymaga od organów władzy publicznej dokonania analizy kosztów i korzyści dla interesów publicznych i prywatnych i projektowania decyzji z uwzględnieniem tych analiz dla przyszłych pokoleń.

Po dziewiąte, konieczne jest stworzenie instrumentów kontroli w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem publicznych zasobów informacyjnych.

Z powyższego wynika, że publiczne zasoby informacyjne są istotnym elementem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju z tego względu, że dostarczają danych, które mogą stanowić wskaźniki zrównoważonego rozwoju wykorzystywane w podejmowaniu decyzji dotyczących społeczeństwa. To powoduje, że ukształtowanie reguł dostępu do publicznych zasobów informacyjnych musi uwzględniać aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe w taki sposób, aby działania organów władzy publicznej były ukierunkowane na długoterminowy rozwój uwzględniający interes publiczny i prywatny.

Dostęp do publicznych zasobów informacyjnych umożliwia partycypację w życiu publicznym, a tym samym współuczestniczenie różnych podmiotów w rozwijaniu społeczeństwa we wszystkich jego przejawach.

§ 5. Podsumowanie

Obowiązek kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju przez organy władzy publicznej wynika wprost z art. 5 Konstytucji RP, który określa ogólne funkcje państwa. Oznacza to, że obywatel RP nie tylko zyskał nowe prawo, ale dzięki obowiązkom nałożonym bezpośrednio na władze publiczne i umocowaniu ich w najwyższym polskim akcie prawodawczym może także żądać jego egzekwowania. Warto jednak zaznaczyć, że wspomniane normy konstytucyjne w istocie mają charakter norm programowych (określają cele i etapy działania państwa) czy też katalogu działań państwa służących realizacji prawa²⁹.

Zrównoważony rozwój powinien zakładać zgodę, współpracę i współdziałanie organów władzy publicznej przy urzeczywistnianiu określonych wartości i interesów, a także takie ich wyważenie, by spełnione zostały standardy demokratycznego państwa prawnego. Podejmując rozstrzygnięcia legislacyjne dotyczące dostępu i wykorzystywania publicznych zasobów informacyjnych, należy zatem pamiętać, aby jedna racja (jeden argument) lub dany interes nie zostały uwzględnione z pominięciem analizy pozostałych. Należy dokonać swoiste go rachunku korzyści i strat, by w konkretnym wypadku najlepiej zrealizować cel prawodawczy. Nawet gdy w danym wypadku prawodawca kształtuje przepisy dając pierwszeństwo jednej z wartości (jednemu z interesów – np. jawności albo niejawności), to musi stworzyć gwarancje/mechanizmy/rozwiązania, które łagodziłyby konsekwencje gorszego potraktowania innych interesów i/lub wartości. Innymi słowy, danie pierwszeństwa wartości/interesowi „x” musi być powiązane z jakąś formą kompensacji pominięcia wartości/interesu „y”. Kierowanie się zrównoważonym rozwojem w tym wypadku polega na tym, że organ władzy publicznej stara się pogodzić wartości i interesy, które wpływają na kształt społeczeństwa i demokratycznego państwa prawnego jako całości, z jego elementami gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi czy ustrojowymi.

Zrównoważony rozwój dotyczy wszystkich aspektów funkcjonowania społeczeństwa i musi mieć charakter długoterminowy. Publiczne zasoby informacyjne ułatwiają programowanie zmian w państwie, które stymulują rozwój. Udostępnienie lub brak udostępnienia określonych zasobów przez organy władzy publicznej musi być zawsze uargumentowany tym, że dane działanie państwa jest skierowane ku rozwojowi społeczeństwa i zabezpieczeniu go przed zagrożeniami.

²⁹ Zob. Z. Nowak, Zarządzanie środowiskiem, s. 233.

SUMMARY

Access to public information resources and the principle of sustainable development

The concept of sustainable development implies the desire to progress in the social and economic sphere while caring for the environment. Sustainable development should be based on consent, cooperation and participation of public authorities in the realization of certain values and interests as well as those of their balance that met the standards of a democratic state ruled by law. Sustainable development covers all aspects of society. It must be long-term. Public information resources make it easy to design changes stimulating the development of the state. Sharing a set of resources by the public authorities must be directed toward the development of society and protect it from threats. Decisions of legislators on any proposals regarding access to and use of public information resources must take into account the balancing of different interests.

Rozdział 3. Monitorowanie jawności przez organizacje pozarządowe

Prof. INP PAN dr hab. A. Młynarska-Sobaczewska

§ 1. Wprowadzenie

Jawność działania struktur władzy publicznej i dostępu do informacji o sprawach publicznych jest nieustannie przedmiotem wielkiego zainteresowania organizacji pozarządowych, zajmujących się monitorowaniem stanu społecznej kontroli działań władczych i wydatkowania środków publicznych. Obserwowanie działań władzy publicznej, prawidłowości ukształtowania ich struktur, procedur dotyczących wykonywania zadań oraz przepływu środków finansowych w sektorze publicznym wymaga w pierwszej kolejności otwartego i szerokiego dostępu do informacji o tych sprawach, stanowi najistotniejszy element kontroli sprawowanej przez obywateli i ich organizacje, a wiedza na ten temat jest niekwestionowanym filarem partycypacji obywatelskiej¹, tym samym, niezbędnym warunkiem demokratycznej formy sprawowania rządów.

Badania jawności życia publicznego są zatem *per se* bardzo ważnym elementem tej kontroli, zawsze pierwszym i koniecznym jej etapem. Jest zatem zupełnie naturalne, że stopień realizacji jawności życia publicznego we wszystkich jej przejawach, na każdym szczeblu sprawowania władzy i administrowania sprawami publicznymi jest obiektem ciągłej kontroli.

Obserwacja stanu jawności w znacznej mierze dotyczy praktyk i oczekiwań, które objęte zostały – w sposób mniej lub bardziej satysfakcjonujący – podstawowym aktem prawnym obowiązującym w tym zakresie, to jest przez DostInfPublU. Regulacja ta w sposób zasadniczy zmieniła standardy jawności życia publicznego, odpowiadając na potrzebę zagwarantowania dostępu do informacji publicznej w szerokim zakresie, jednak jej stosowanie przyniosło także

¹ R.A. Dahl, *On Democracy*, s. 222. Autor wymienia tam jako warunki konieczne zaistnienia demokracji w jego modelu m.in. rzeczywistą i efektywną możliwość powzięcia wiedzy na temat prowadzonej polityki i jej konsekwencji oraz kontrolę agendy działań władz.

sporo wątpliwości i kontrowersji, będących przedmiotem bogatego orzecznictwa i wypowiedzi doktryny. Celem tego rozdziału jest przedstawienie i krótka analiza raportów o stanie jawności, jakie powstały na gruncie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, przygotowanych przez organizacje pozarządowe albo na ich zamówienie.

Raporty i badania pochodzą od organizacji różnego szczebla i zasięgu działania, dotyczą też różnorodnych aspektów stosowania regulacji dostępu do informacji. Można je podzielić na trzy grupy:

- 1) raporty dotyczące stanu jawności i dostępu do informacji publicznej w skali kraju, na podstawie wybranych organów władzy centralnej i samorządowej. Pierwszym z nich jest raport „Jawność, transparentność, partycypacja – czyli w jaki sposób realizowane jest w Polsce prawo do informacji publicznej?”², który objął swoim zakresem badania urzędy marszałkowskie, urzędy miast-powiatów oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Kancelarię Prezydenta (w zakresie badania BIP) oraz inne urzędy centralne (ministerstwa – w zakresie badania trybu wnioskowego). Inne raporty dotyczą wybranych aspektów prawa do informacji, tak zatem projekt „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce”³, który objął badaniem 619 jednostek samorządu terytorialnego z obszaru kraju, w podziale na powiaty miejskie, grodzkie i ziemskie, a także raport „Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej”⁴, obejmujący swoim zakresem podmiotowym 205 podmiotów (jednakże bez wskazania klucza doboru) – od ABW, poprzez ministerstwa, inne organy administracji centralnej, a także urzędy wojewódzkie i organy administracji skarbowej (urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, izby skarbowe).

² Jawność, transparentność, partycypacja – czyli w jaki sposób realizowane jest w Polsce prawo do informacji publicznej? Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski monitoring realizacji prawa do informacji publicznej” przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie” (<http://prawodoinformacji.pl/index.php/wyniki-badan>; dostęp: 1.7.2015 r.).

³ Projekt „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce” zrealizowany w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”, finansowanego z Funduszy EOG, w obszarze „Kontrola obywatelska”, przeprowadzony przez Fundację „Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa” w okresie od 1.2.2014 r. do 30.4.2015 r. (http://www.jawnoscsamorządu.pl/wp-content/uploads/2015/04/Calosc_raport.pdf; dostęp: 1.7.2015 r.).

⁴ Raport „Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej”, powstały w ramach projektu „Jawność przeciw korupcji. Rozwój Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej”, przygotowany przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/badanie_dostep_przez_analize_dokum_wew.pdf; dostęp: 1.7.2015 r.).

Wyniki zaprezentowane w tych raportach zostaną przedstawione w trzech kategoriach tematycznych dostępu do informacji w trybie: bezwnioskowym i wnioskowym, a odrębnie przedstawiona zostanie problematyka ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

- 2) badania przeprowadzane w jednostkach samorządu terytorialnego w wybranych województwie. Mają one ograniczony zakres terytorialny oraz podmiotowy, dotyczą praktyki stosowania ustawy w administracji samorządowej. Są to raporty relacjonujące stan dostępu do informacji publicznej na podstawie badań empirycznych, zarówno jakościowych, jak i ilościowych, w ramach prowadzonych badań ocenie podlegała zawartość podmiotowych stron BIP oraz udostępnianie informacji na wniosek. Ich szczegółowość pozwala zatem zapoznać się z rzetelną i wspartą empirycznymi badaniami wiedzą o stanie przestrzegania ustawy oraz mankamentach obecnej regulacji. W opracowaniu uwzględnione zostały raporty: „Ciekawość – pierwszy stopień do...” – Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego⁵, który objął swoim zakresem wszystkie 167 gmin województwa śląskiego; „Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego”⁶, przeprowadzony 4 lata później według tej samej metodologii i obejmujący te same gminy; „Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego”⁷, obejmujący wszystkie 123 gminy tego województwa oraz raport „Jawność i kompetencja. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego”, dotyczący wszystkich jednostek samorządu terytorialnego tego województwa⁸.
- 3) Raport będący rezultatem badania przeprowadzonego w ramach *Global Right to Information Rating*⁹ na podstawie szczegółowej ankiety dotyczącej różnych elementów gwarantujących dostępność informacji publicznych, także

⁵ G. Wójkowski, „Ciekawość – pierwszy stopień do...” – Raport z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego. Raport z monitoringu przeprowadzonego w okresie wrzesień – listopad 2008 przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES.

⁶ G. Wójkowski, J. Podgórska-Rykała, Przyjazny Urząd? Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego. Raport z monitoringu (http://bonafides.pl/images/przyjazny_urzadz/raport_slask.pdf; dostęp: 1.7.2015 r.).

⁷ Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego wykonany w ramach projektu BIP-Watch: „Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej”, przygotowany przez zespół pod kierunkiem K. Ważnego, Gdańsk 2013 (http://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2014/03/bip_watch_raport_woj_pom_2012-13.pdf; dostęp: 1.7.2015 r.).

⁸ P. Sitniewski, J. Ruszewski, Jawność i kompetencja. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego, Suwałki 2008.

⁹ *Global Right to Information Rating (The RTI Rating analyses the quality of the world's access to information laws)* z września 2013 r., przygotowane przez Centre for Law and Democracy (<http://www.rti-rating.org/>; dostęp: 1.7.2015 r.).

w aspekcie strukturalnym i systemowym, czego polskie (zarówno regionalne, jak i ogólnokrajowe badania) zazwyczaj nie obejmują. Raport ten dokonuje przeglądu regulacji prawnych 108 państw i oceny z punktu widzenia efektywności zastosowanych rozwiązań legislacyjnych.

§ 2. Badania dostępu do informacji publicznej w trybie bezwnioskowym

W zakresie dostępu do informacji publicznej w trybie bezwnioskowym, realizowanym przede wszystkim za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, wielu elementów diagnozy dostarcza „Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego”. W raporcie wskazano, że często w BIP prezentowane są informacje i dokumenty w sposób nieczytelny i niekompletny. Autorzy wskazali, że w BIP brak np. sprawozdania rocznego z wykonywania budżetu, informacji o strukturze organizacyjnej urzędu, danych kontaktowych pracowników urzędu gminy, wójta (burmistrza, prezydenta) oraz radnych¹⁰. Autorzy raportu zauważyli także, że w BIP nie są publikowane – lub są publikowane wybiórczo – oświadczenia majątkowe radnych (np. tylko oświadczenie przewodniczącego rady). Brak było informacji o konkursach i przetargach z zakresu zamówień publicznych, a także o naborze pracowników do urzędu gminy (powiatu). Często pomijane były w badanych BIP informacje o funkcjonowaniu komisji rad gmin i powiatów – to jest o ich składzie i podejmowanych pracach. Bardzo nieliczne i skąpe były także informacje o funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gminy¹¹.

Oprócz braków autorzy badania zasygnalizowali także chaotyczne i niekonsekwentne umieszczanie informacji w BIP, informacje publikowane były w nieadekwatnych zakładkach tematycznych (dotyczyło to m.in. informacji o finansach gminy), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zasługujący z pewnością na wyodrębnienie, umieszczany był jedynie w spisie uchwał gminy (często zaś brak było nawet graficznego załącznika, stanowiącego istotę planu, do tej uchwały). Akty prawne, które były nowelizowane, nie były publikowane w wersji tekstu jednolitego, co – o ile akt taki był kilkakrotnie nowelizowany – znacznie utrudniało zapoznanie się z jego aktualną treścią.

Wiele uwag krytycznych dotyczyło także zauważonych w badaniach BIP niekonsekwencji i braków w publikowaniu aktów prawnych. Częstym zjawiskiem

¹⁰ K. Ważny, Udostępnianie informacji, s. 157–158.

¹¹ Tamże, s. 159, 160–162.

było bardzo ogólnikowe określanie przedmiotu uchwały albo wskazywanie wyłącznie jej numeru, co w zasadzie uniemożliwiało jej odnalezienie w wykazie uchwał¹². Brak było także informacji o osobach odpowiedzialnych za treść umieszczanych w BIP informacji i redagujących BIP.

Wiele miejsca autorzy raportu poświęcili także dysfunkcjonalnej, ich zdaniem, strukturze wewnętrznej serwisu BIP – wskazali w tym zakresie chaotyczną strukturę menu, niekonsekwentny i niepełny podział treści, błędne umiejscowienie zakładki oraz liczne linki odsyłające do innych stron poza BIP w przypadku niektórych informacji. Wyszukiwarka zawarta na stronie BIP nie spełniała swego zadania¹³.

Podobne konkluzje co do dysfunkcjonalności działania BIP i niepełności zawartych w nim informacji zawiera raport „Jawność i kompetencja. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej województwa podlaskiego” P. Sitniewskiego i J. Ruszewskiego. Autorzy zaobserwowali, że strony BIP jednostek samorządu w województwie podlaskim zawierają powtarzalne błędy, uniwersalne na obu poziomach samorządu, to jest w gminach i powiatach¹⁴. Informacje są często nieczytelne, linki odsyłają do stron, które wygasły, albo nie pozwalają na ich otwarcie, częste są zakładki niezawierające żadnych treści. Autorzy podkreślili kilkakrotnie w swoim raporcie, że informacje są umieszczane chaotycznie i w sposób nieczytelny (np. o naborze do pracy w urzędach¹⁵ czy też o przetargach¹⁶, składzie osobowym rady i urzędu gminy¹⁷). Wiele uwagi poświęcili także brakom w zakresie informowania o treści aktów prawnych – zgodnie z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b DostInfPublU na stronie internetowej zamieszczone powinny być projektowane akty normatywne. Tymczasem aż 47,8% gmin i 23,5% powiatów objętych badaniem nie umieszcza w swoim serwisie BIP projektów¹⁸. Tam zaś, gdzie projekty są umieszczane, w ich wykazie panuje kompletny bałagan, znacznie utrudniający odnalezienie konkretnego dokumentu. Kolejnym ewidentnym brakiem jest fakt niezamieszczania w BIP protokołów rad gmin oraz protokołów posiedzeń komisji. Zgodnie z art. 19 w zw. z art. 18 ust. 1 i 2 DostInfPublU organy stanowiące są obowiązane sporządzać i udostępniać protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne reje-

¹² Tamże, s. 159.

¹³ Tamże, s. 163, 164.

¹⁴ P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Jawność i kompetencja*, s. 66.

¹⁵ Tamże, s. 73.

¹⁶ Tamże, s. 89.

¹⁷ Tamże, s. 76–77.

¹⁸ Tamże, s. 83 i n.

strujące w pełni te obrady, tymczasem w 25% gmin nie ma protokołów rad gmin, a w większości (53%) nie ma protokołów komisji¹⁹.

Podobnie niesatysfakcjonująco wykonywany jest obowiązek zamieszczania w BIP informacji o majątku publicznym, jakim jednostka samorządu terytorialnego dysponuje, wynikający z art. 6 ust. 1 pkt 5 DostInfPublU. Sformułowanie ustawy w tym zakresie pozostawia wiele wątpliwości co do stopnia szczegółowości ujawnianych danych, trudno też o wskazanie jakichś standardów w praktyce stosowania. Powielane jednak są błędy znane z innych kategorii informacji: niejasne klasyfikowanie informacji, nieaktualność treści, brak załączników, niestandardne i niedziałające odesłania²⁰.

Badania treści i formalnej strony BIP o bardzo szerokim zasięgu terytorialnym i podmiotowym, choć ograniczone w zakresie przedmiotowym do jawności obrad organów stanowiących, przeprowadzone zostały w projekcie „Jawność obrad rad miejskich i rad powiatów w Polsce”. Badania obejmowały swoim zasięgiem 619 jednostek samorządu terytorialnego, w tym wszystkie gminy miejskie²¹. Jak wynika z powyższego raportu, jedynie nieco ponad 20% jednostek samorządowych zamieszcza na swoich stronach informacje na temat struktury wewnętrznej organów stanowiących²². Nieznaczny natomiast odsetek gmin nie publikuje informacji na temat składu rady (mniej niż 10%). Trudno natomiast o wypracowanie jednolitego standardu w zakresie informacji o radnych (tak np. tylko 18% stron wskazuje na członkostwo radnego w określonej komisji, a około 16% ze stron BIP zawiera informację o okręgu wyborczym radnego, jedynie zaś 4% stron BIP ujawnia informację o liczbie głosów oddanych na radnego w wyborach samorządowych²³). Praktycznie zatem kontrola obywatelska w tym zakresie jest mocno ograniczona brakiem wiedzy o przynależności klubowej i okręgu przedstawiciela społeczności lokalnej. Jedynie 28% gmin miejskich informowało na stronie BIP o planie pracy rady na 2014 r., przy czym znacznie częściej czyniły to powiaty grodzkie niż gminy miejskie i powiaty ziemskie²⁴.

Różna jest też praktyka dotycząca publikowania protokołów z posiedzeń rad i komisji rady. Niektóre jednostki ujawniają w BIP dokument sporządzony przez protokolanta i podpisany przez przewodniczącego ciała kolegialnego – inne zaś ujawniają protokół dopiero wówczas, gdy zostanie zatwierdzony na najbliższej

¹⁹ Tamże, s. 85.

²⁰ Tamże, s. 91–92.

²¹ Łącznie badaniem objęto 619 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 240 gmin miejskich (czyli wszystkie gminy miejskie obejmujące swoim obszarem wyłącznie teren miasta, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta), 66 miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich) oraz 313 powiatów ziemskich.

²² Tamże, s. 18.

²³ Tamże, s. 25–29.

²⁴ Tamże, s. 46–47.

sesji rady²⁵. Większość jednostek zamieszcza jednak protokoły w swoich BIP. Odmienne jest jednak w przypadku protokołów posiedzeń komisji – tylko nieco ponad 28% gmin zamieszcza je w BIP, czyni tak natomiast niemal 38% powiatów grodzkich, 29% powiatów ziemskich i tylko 26% miast niebędących powiatami grodzkimi²⁶.

Jeszcze gorzej przedstawia się praktyka zamieszczania w BIP projektów aktów i innych materiałów będących przedmiotem obrad ciał kolegialnych. Jak stwierdza raport: „W skali ogólnopolskiej w odniesieniu trzech grup poddanych badaniu możliwość ściągnięcia ze strony BIP materiałów, przed terminem sesji rady, w największym stopniu występowała w grupie powiatów grodzkich (36,36%). Następne miejsce to miasta nie będące powiatami grodzkimi (18,30%) oraz powiaty ziemskie (13,69%)”. Brak też jednolitej praktyki co do transmisji obrad rad gmin, rejestracji obrad sesji rady i komisji rady i umieszczania ich na stronie BIP; dostęp do nich (zapewnia w przypadku sesji rady tylko 60 z 619 objętych badaniem jednostek samorządu, zaś co do posiedzeń komisji – jedynie 19 jednostek samorządu)²⁷.

Wskazane przykłady w pełni uzasadniają konkluzję, że informacje zawarte w badanych BIP są często niekompletne, brak wypracowanych standardów co do ich zakresu, a także struktury samego BIP. Różnice w funkcjonowaniu BIP powodują, że BIP stają się mało przejrzyste i trudno w nich odnaleźć poszukiwane dane. Takie wnioski wyciągają autorzy raportu „Jawność, transparentność, partycypacja – czyli w jaki sposób realizowane jest w Polsce prawo do informacji publicznej?”²⁸, a także raportu „Czekając na otwarte rządy” z 2013 r., który ponadto formułuje potrzebę określenia sankcji za naruszenie obowiązku publikacji określonych informacji w BIP²⁹. Ten ostatni wniosek zawarty jest także w wy-

²⁵ Dwojaka praktyka, jak wyjaśniają autorzy raportu, wynika z niejasnego charakteru protokołu przed jego zatwierdzeniem – zgodnie z przytoczonym w raporcie wyrokiem TK z 13.11.2013 r. (P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122) dokumenty o charakterze roboczym (dokumenty wewnętrzne) należy odróżnić od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 DostInfPublU, bowiem stanowią one jedynie etap wytwarzania ostatecznego stanowiska. Jednak – zdaniem autorów raportu – protokół przed jego zatwierdzeniem stanowi już nośnik informacji publicznej i powinien być ujawniany. P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Jawność i kompetencja*, s. 54–55.

²⁶ *Jawność obrad miejskich*, s. 56–57, 61.

²⁷ Tamże, s. 78–81.

²⁸ W ramach tych badań zanalizowano m.in. zawartość i funkcjonalność Biuletynów Informacji Publicznej 102 organów władzy: 20 instytucji szczebla centralnego (18 ministerstw oraz Kancelarii Prezydenta i Premiera) oraz 16 urzędów marszałkowskich i 66 urzędów miast na prawach powiatu.

²⁹ G. Sibiga, *Postulowane zmiany*, s. 269. Podobne uwagi zostały także zawarte we wcześniejszym stanowisku przygotowanym przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (obecnie Stowarzyszenie „Sieć Obywatelska Watchdog Polska”) w związku z pracami dotyczącymi nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej w 2011 r. za G. Sibiga, *Postulowane zmiany*, s. 269–270.

nikach badań przeprowadzonych w ramach projektu „Obywatelski monitoring realizacji prawa do informacji publicznej”³⁰.

Niewątpliwie zatem brak ustawowo określonych standardów co do zasobu treści, jaki powinien znajdować się w BIP, i brak wyraźnych, jednolitych i przejrzystych reguł umieszczania (katalogowania) informacji zawartych na stronach BIP stanowi najważniejszy mankament trybu bezwnioskowego, podkreślany jednomyślnie w wynikach badań tak szerzebla lokalnego, jak i ogólnopolskiego. Mankamentem obecnej regulacji jest także brak jakichkolwiek instrumentów kontroli czy nadzoru nad wykonywaniem zadania w postaci umieszczania informacji w BIP, co powoduje, że problem treści i formy publikacji w BIP jest „niewidzialny” w orzecznictwie i brak jest mechanizmu wypracowania standardów praktyki w tym zakresie.

Badania wykazują uderzające różnice i niekonsekwencje w treściach zamieszczanych w BIP. Przyczyny są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze – sformułowania ustawy dotyczące zakresu informacji, jakie muszą być umieszczane w BIP, są dość nieostre i ogólne [wskazany przykład dotyczący „majątku publicznego”, a także inne zwroty zawarte w katalogu informacji umieszczanych w BIP, jak: „organizacja” (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b DostInfPublU), „majątek, którym dysponują” (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f DostInfPublU), czy też „stan przyjmowanych spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e DostInfPublU)]³¹. Sformułowania te z natury rzeczy jednak w sposób generalny określać mają kategorie informacji, nie wymieniając ich kazuistycznie, zatem w tym zakresie trudno było zgłosić jakieś uwagi *de lege ferenda*. Brak jest natomiast swego rodzaju kodeksu dobrych praktyk w tym zakresie, uzgodnienia standardów, których przecież w przypadku BIP, jako ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, można byłoby oczekiwać.

Drugą przyczyną braków treściowych i mankamentów w funkcjonowaniu BIP jest brak skutecznych mechanizmów kontroli adekwatności i zupełności informacji tam zamieszczanych. Brak sądowej kontroli – jak też brak niezależnego organu, który sprawowałby inną niż sądowa, ale szybką i skuteczną kontrolę nad prowadzeniem BIP oraz udzielaniem informacji publicznych oraz współpracował nad ujednocinaniem praktyk i standardów udzielania informacji publicznej, w tym opracowywania zbiorów dobrych praktyk – odbija się niekorzystnie na dostępie do informacji w trybie bezwnioskowym w sposób bardzo wyraźny, co pokazują w szczególności dane statystyczne z raportów regionalnych i raportu o jawności obrad. Brak takiego podmiotu czuwającego nad stanem przestrzegania prawa do informacji publicznej jest poważnym i wyraźnym brakiem pol-

³⁰ G. Sibiga, Postulowane zmiany, s. 263.

³¹ Na ogólność sformułowań w zakresie upublicznionych informacji w kontekście BIP zwraca uwagę także K. Ważny, Udostępnianie informacji, s. 25 i n.

skiej regulacji nie tylko w tym zakresie, o czym będzie mowa w ostatniej części rozdziału.

§ 3. Badania dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym

Raporty dotyczące stanu realizacji prawa do informacji w zakresie trybu wnioskowego koncentrują się co do zasady na analizie obowiązującego stanu prawnego i stopnia jego przestrzegania przez podmioty objęte badaniami, w tym przede wszystkim terminowości i merytorycznej zawartości odpowiedzi na wniosek oraz nieudzielenia informacji, mimo przesłanek jej udostępnienia.

Badanie terminowości oraz merytorycznej kompletności odpowiedzi na wnioski wskazuje, że praktyka działania urzędów tak centralnych, jak i szczebla lokalnego zasługuje na dość wysoką ocenę. Tak zatem w najnowszym (z 2014 r.) raporcie „Jawność, transparentność, partycypacja – czyli w jaki sposób realizowane jest w Polsce prawo do informacji publicznej?”, w którym przedstawiono wyniki badań z urzędów centralnych, marszałkowskich i miast na prawach powiatu, wskazano, że na wszystkie pytania zawarte w skierowanych w ramach badania wnioskach odpowiedziało 70% urzędów centralnych, 75% urzędów marszałkowskich oraz 76% urzędów miast na prawach powiatu³². Jeżeli chodzi o terminowość udzielania odpowiedzi, to jedynie w odniesieniu do organów administracji centralnej mniej niż połowa podmiotów zobowiązanych (9/20) odpowiedziała w terminie 14 dni – w urzędach marszałkowskich w tym terminie odpowiedzi zostały skierowane do wnioskodawców w 63%, zaś w miastach na prawach powiatu – aż w 94% wniosków³³.

W raporcie, obejmującym co prawda znacznie mniejszą grupę podmiotów władz centralnych i lokalnych, z 2008 r.³⁴ ustalono, że w terminie 14 dni odpowiedziało 73,57% podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji.

Na progres w zakresie terminowości oraz kompletności odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej wskazują także badania lokalne, prowadzone na terenie województwa śląskiego. W raporcie z 2008 r. wskazano, że w 44% gmin udzielono odpowiedzi na wszystkie zadane pytania³⁵, a w 51% gmin od-

³² M. Brennek, *Udzielanie informacji*, s. 109, 110 i 113.

³³ Tamże, s. 109, 111, 114.

³⁴ „Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej”, *Porządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej*, 2008, s. 12 (http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/badanie_dostep_przez_analize_dokum_wew.pdf; dostęp: 1.7.2015 r.).

³⁵ Ciekawość – pierwszy stopień, s. 16.

powieź została udzielona w ciągu 10 dni roboczych od otrzymania wniosku³⁶. W raporcie obejmującym badania z 2012 r. 56% urzędów gmin i miast udostępniło pełną informację na wnioski, w terminie 14 dni odpowiedzi zaś udzieliło 72% badanych jednostek³⁷.

Niektóre wyniki badań skłaniają jednak do pewnych uogólnień dotyczących samej regulacji ustawowej, ze względu na systemowy charakter niedociągnięć albo poważne niekonsekwencje występujące w praktyce, co może świadczyć o tym, że obowiązująca regulacja jest nieprecyzyjna lub niewystarczająca w pewnych zakresach. Do nich należy przede wszystkim zgłaszana trudność w zakwalifikowaniu konkretnych informacji jako informacji publicznych, związana z nieostrością i błędem logicznym definicji informacji publicznej zawartej w ustawie.

Inny problem został ujawniony w raportach organizacji pozarządowych monitorujących sposób i zakres udostępniania informacji, w których często powtarza się budząca spore rozbieżności w praktyce kwestia pobierania opłat związanych z udostępnieniem informacji. Artykuł 7 ust. 2 DostInfPublU stanowi, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 DostInfPublU, zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 DostInfPublU w przypadku, gdy podmiot udostępniający ponosi dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji, ma prawo pobrać od wnioskodawcy kwotę odpowiadającą tym kosztom. Zagadnienie obciążania kosztami, potocznie, choć nieprawidłowo nazywanych opłatami za udostępnianie informacji publicznych, pojawia się w raportach lokalnych – tak np. z raportu z monitoringu dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego wynika, że 11% urzędów gmin przewiduje w przepisach prawa miejscowego pobieranie opłat za udostępnienie informacji publicznej³⁸. W kolejnym, o cztery lata późniejszym raporcie z tego województwa (z 2012 r.) takich gmin było już 24 na 167 badanych³⁹, a zatem 14%. Autorzy raportu zauważyli ponadto, że pojawiają się ogromne rozpiętości w wysokości pobieranych opłat i z pewnością nie są one skorelowane z rzeczywiście poniesionymi kosztami związanymi ze sposobem udzielenia informacji. Strona kserokopii potrafi być „wyceniana” na 0,05 zł, ale także na 0,50 zł⁴⁰. Na zróżnicowanie opłat i brak prawidłowej regulacji o charakterze prawa miejscowego w tym zakresie zwraca uwagę także raport z województwa podlaskiego⁴¹, którego autorzy oceniają pozytywnie funkcjonowanie takich cenników, ale przypominają, że zgodnie z regułami stanowienia prawa miejsco-

³⁶ Tamże, s. 19.

³⁷ Przyjazny urząd?, s. 19.

³⁸ Ciekawość – pierwszy stopień, s. 32.

³⁹ Przyjazny Urząd?, s. 46–47.

⁴⁰ Tamże, s. 47.

⁴¹ Jawność i kompetencja, s. 50, 71 i n.

wego takie regulacje może wydawać wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie organ wykonawczy⁴² – tymczasem praktyka jest bardzo różnorodna, często w tym zakresie wydawane są akty o charakterze kancelaryjnym, wewnętrznym, pochodzące od organów wykonawczych. Także na poziomie ogólnopolskim zaobserwowano znaczne nieprawidłowości i niekonsekwencje w zakresie naliczania opłat za udostępnienie informacji publicznej. W badaniu dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych regulujących zasady udostępniania informacji publicznej oraz koszty udostępniania informacji publicznej⁴³, obejmującym badanie praktyk 205 urzędów i instytucji lokalnych i centralnych, stwierdzono stosowanie cenników za stronę ksero, a także naliczanie opłat według obliczeń stawek godzinowych pracowników zaangażowanych w przygotowanie informacji do udostępnienia, które to praktyki oceniono jednoznacznie negatywnie⁴⁴. W innym raporcie także pojawia się wątpliwość co do ustalania zryczałtowanych stawek i cenników⁴⁵. Nieuprawnione jest także w świetle DostInfPublU warunkowanie udostępnienia informacji uiszczeniem jakichkolwiek opłat. Zaobserwowano także rozbieżności w ogłaszaniu tych „cenników” udostępniania informacji – czyli zestawienia zryczałtowanych kosztów ich udostępnienia w określonej formie (przeważnie kserokopii) – jak stwierdzono w raporcie z województwa śląskiego jedynie 10 gmin (42%) stosujących takie cenniki ogłosiło je w BIP⁴⁶.

Na nieprawidłowości w stosowaniu regulacji o dostępie do informacji w zakresie naliczania kosztów zwrócono uwagę także w raporcie otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu „Czekając na otwarte rządy” z 2013 r., postulując likwidację tego typu regulacji miejscowych czy wewnętrznych jako ograniczających w praktyce realizację prawa dostępu do informacji⁴⁷. Powyższe raporty i opinie ujawniają zatem poważne niespójności w praktyce stosowania przepisu zezwalającego na naliczanie „dodatkových kosztów” związanych ze sposobem udostępnienia informacji, na co zezwala obecne brzmienie art. 15 ust. 1 DostInfPublU. Drastyczne różnice w wysokości tak kalkulowanych „kosztów”, chaos co do sposobu ich regulowania i nakładania, często w praktyce łamany zakaz uzależniania udostępnienia informacji od poniesienia kosztów i brak jednoznacznego stano-

⁴² Art. 11b ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) przyznaje kompetencję stanowienia zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. dokumentów, radzie gminy.

⁴³ Raport powstały w ramach projektu „Jawność przeciw korupcji. Rozwój Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej”, przygotowany przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

⁴⁴ Badanie dostępu do informacji publicznej poprzez analizę dokumentów wewnętrznych, s. 25.

⁴⁵ Przyjazny Urząd?, s. 47.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Za: G. Sibiga, Postulowane zmiany, s. 269.

wiska co do możliwości zryczałtowanego określania tych kosztów, a zarazem oczywista trudność w ich każdorazowym szacowaniu – to największe zauważane w raportach ze stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz postulatach organizacji pozarządowych oraz związków jednostek samorządu mankamenty obecnej regulacji. Kwestia ta, pojawia się w raportach i analizach na tyle regularnie i powszechnie, że krytyczna ocena obecnej regulacji wydaje się być w pełni uzasadniona, choć postulaty jej zmian są już dalekie od jedno-myślności.

Podsumowując, raporty dotyczące stosowania trybu wnioskowego wskazują w znacznej większości nieprawidłowości w stosowaniu dotychczasowej regulacji, formułowane w nich uwagi *de lege ferenda* dotyczą raczej regulacji prawa miejscowego albo aktów prawa wewnętrznego, regulującego prawo do uzyskania informacji publicznej. Najczęściej pojawiały się uwagi co do naliczania „dodatkowych kosztów” związanych z udostępnieniem informacji w sposób określony przez wnioskodawcę, które przybiera postać zryczałtowanych, opłat, ale znacznie różniących się od siebie wysokością w różnych podmiotach zobowiązanych. Ta powtarzalność złych praktyk wskazuje na potrzebę zmiany przepisów obowiązującej ustawy – albo w kierunku odejścia od obciążania kosztami udostępnienia informacji w określonej przez wnioskodawcę formie w ogóle (co postulują niektóre organizacje), albo (co znacznie częściej pojawia się jako propozycja zmiany) w kierunku nowelizacji umożliwiającej organom administracji i innym podmiotom udzielającym informacji publicznej naliczanie zryczałtowanych opłat za udostępnienie informacji w określonych formach ze wskazaniem np. maksymalnej ich wysokości albo liczby stron nośnika papierowego, na jakich informacje są udostępniane. Obecna praktyka prowadzi bowiem często do wprowadzania właśnie takich zryczałtowanych opłat, co nie może być uznane za zgodne z ustawą. Trudno natomiast wyobrazić sobie realizację przepisu o naliczaniu kosztów w inny sposób, to jest poprzez każdorazowe wyliczanie rzeczywiście poniesionych kosztów wytworzenia i utrwalenia informacji w żądanej formie, z punktu widzenia bowiem zasad prowadzenia rachunkowości niemożliwe jest wydzielenie takich kosztów w inny sposób niż poprzez ich arbitralne określenie na podstawie szacunkowego zużycia środków służących do utrwalenia informacji. Inną rzeczą jest natomiast zauważana także w raportach kwestia charakteru takich opłat – ta jak dotąd nie jest przedmiotem regulacji, a z pewnością powinna zostać unormowana aktem rangi ustawy, stanowi bowiem określenie sposobu realizacji prawa do informacji. Taka regulacja pozwoliłaby lepiej spełnić dyrektywę prostego i przejrzystego dostępu do informacji, co jest jednym z celów regulacji dostępu do informacji publicznej.