


3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wypełnił w sposób prawidłowy swoich prawnych obowiązków związanych z przyjmowaniem zgłoszeń. Na jego stronie BIP nie umieszczono wersji elektronicznej formularzy oraz nie wskazano adresu e-mail, na który należy przesłać zgłoszenia. Brak informacji o Krajowej Ewidencji na stronie podmiotowej MSWiA stanowi dodatkowo naruszenie wymogów określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

4. Dotychczas minister nie zapewnił jawności danych zawartych w Krajowej Ewidencji, czym naruszył ustawowe obowiązki, określone w art. 19 ust. 4 i art. 55 ustawy o informatyzacji. Nie umieszczono bowiem ewidencji na stronie podmiotowej BIP, co przewiduje rozporządzenie. Za realizację zasady jawności nie można uznać – jak tłu-

maczy Ministerstwo – możliwości składania do ministra wniosków o udostępnienie danych z ewidencji. Zresztą samo rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu wydaje się wadliwe, ponieważ tryb składania wniosku o uzyskanie danych z jawnej ewidencji prowadzonej w systemie teleinformatycznym przeczy w istocie zasadzie jawności. 



dr Grzegorz Sibiga – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Administracji i Nauk Prawnych w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie oraz wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Poprzednio m.in. dyrektor Departamentu Rejestracji Zbiorów Danych Osobowych oraz inspektor w Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

e-mail: gsibiga@wspiz.edu.pl

Udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej w świetle kontroli NIK-u

Michał Bernaczyk, Mariusz Jabłoński

W 2005 r. wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego poddano kontroli dotyczącej wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹. W niniejszym artykule postaramy się prześledzić najistotniejsze i najczęściej pojawiające się wątki dotyczące tzw. bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej poprzez Biuletyn Informacji Publicznej.

Na początku zastrzegamy, że nasze spostrzeżenia stanowią fragment dwuletnich badań dotyczących udostępniania informacji publicznej w Polsce, przy czym dotych-

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – dalej jako u.d.i.p.

czasowe wnioski związane ze stosowaniem ustawy i rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej² skłaniają nas ku hipotezie, że lektura protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli nie może być wyłącznym źródłem wiedzy o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu BIP lub kierunkach jego rozwoju. Nie oznacza to, że w jakiegokolwiek mierze kwestionujemy rzetelność postępowania kontrolnego NIK lub poddajemy w wątpliwość celowość tych kontroli. Pragniemy podkreślić jednak, że w odniesieniu do kontroli państwowej prowadzonej przez NIK jednostki samorządu terytorialnego poddane są ocenie według **kryterium legalności, gospodarności i rzetelności**. Naszą uwagę skupia zwłaszcza pierwsze kryterium, ponieważ stoimy na stanowisku, że konstrukcja prawna udostępnienia informacji publicznej poprzez BIP daje spory margines swobody w doborze rozwiązań technologicznych. Dużą dowolność pozostawiono też w zakresie zarządzania treścią na stronach podmiotowych BIP. Oznacza to, że w warunkach dużego stopnia abstrakcji przepisów u.d.i.p. oraz przepisów wykonawczych bardzo trudno jest dokonać precyzyjnego odniesienia do wzorca kontroli, jakim jest przepis prawny. Kontrola podmiotu ma charakter indywidualny. Przegląd strony podmiotowej BIP oraz zasad jej redakcji (a więc niewidoczna dla odwiedzającego stronę sfera *back-office*) pozwala kontrole-

rowi na konkluzję, że określone rozwiązanie jest (albo nie jest) niezgodne z przepisami. Nie można powoływać się na okoliczność, że podmiot należący do tej samej grupy wprowadził rozwiązanie lepsze, bardziej efektywne (choćby z tego powodu nie należy kształtować obrazu BIP wyłącznie na podstawie efektów kontroli). Inną konsekwencją dużej ogólności przepisów jest możliwość skutecznej polemiki w formie wyjaśnień składanych przez pracowników w trakcie postępowania kontrolnego na podstawie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 41 ustawy o NIK każdy może złożyć kontrolerowi ustne lub pisemne oświadczenie dotyczące przedmiotu kontroli, a kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli. Zakładając, że u.d.i.p. nie należy do najłatwiejszych materii prawnych, wyrażamy wątpliwość, czy podmioty kontrolowane czynią użytek z argumentów natury prawnej, skoro i NIK miewa problemy z odniesieniem pewnych indywidualnych rozwiązań do przepisów prawnych.

W niniejszym tekście dokonamy przeglądu najczęściej pojawiających się zagadnień dotyczących kontroli stron podmiotowych BIP⁴, zaczynając od zagadnienia związanego z podstawami kontroli wobec podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Następnie omówimy chronologicznie zagadnienia związane z powstaniem strony,

² Rozporządzenia z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2002 r., Nr 67, poz. 619), dalej jako rozporządzenie w sprawie BIP.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Tekst jednolity – Dz.U. z 2001 r., Nr 85, poz. 937 ze zm.). Chodzi tu m.in. o możliwość złożenia pisemnych i ustnych wyjaśnień, wysłuchania w charakterze świadka, zasięgnięcia opinii biegłych i specjalistów (zob. art. 29).

⁴ Opracowując niniejszy artykuł, oparliśmy się na kontrolach stron podmiotowych BIP przeprowadzonych w wykonaniu ogólnopolskiej kontroli planowej NIK „Wywiązywanie się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej” (P/05/121). Koordynatorem kontroli jest Delegatura NIK w Białymstoku. Plan pracy NIK na rok 2005 r., w którym zamieszczono tę kontrolę, został zatwierdzony przez Kolegium

dokonaniem jej zgłoszenia, przystąpieniem do udostępniania informacji publicznej i jego przebiegiem.

I. Niekonkurencyjność kontroli Biuletynu Informacji Publicznej

Szkodliwym i nierzadko mitologizowanym uproszczeniem jest głoszenie poglądów, że nie istnieje żadne postępowanie kontrolne zmierzające do ustalenia prawidłowości udostępniania informacji poprzez BIP. Częściowo wynika to z faktu, że minister właściwy ds. informatyzacji (obecnie minister spraw wewnętrznych i administracji⁵) nie ma żadnych uprawnień kontrolnych w zakresie tworzenia stron podmiotowych. Podczas prac na ustawą o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne⁶ rozważano wpisanie takiej formuły do art. 9 u.d.i.p., jednak porzeczono na zachowaniu dotychczasowego stanu rzeczy⁷.

Nie zapominajmy jednak, że kontrola udostępniania poprzez BIP może stać się

elementem kontroli sądowej lub sądowno-administracyjnej w toku postępowania wywołanego skargą na odmowę udzielenia informacji publicznej (art. 21–22 u.d.i.p.). Nie da się wykluczyć, że w określonych sprawach organ będzie musiał wykazać przed sądem, iż wnioskowana informacja zgodnie z art. 10 u.d.i.p. znajdowała się na stronie podmiotowej BIP, a w konsekwencji odesłanie wnioskodawcy do zapoznania się z BIP było działaniem prawidłowym. Można wyobrazić sobie również odpowiedzialność karną za odmowę udostępnienia informacji publicznej w BIP i konsekwentną odmowę udostępniania na wniosek (zob. art. 23 u.d.i.p.). Możliwe są nawet przypadki popełnienia przestępstwa zniesławienia z art. 212 Kodeksu karnego⁸ poprzez umieszczenie określonej treści na stronach BIP. W takiej sytuacji zabezpieczona zawartość strony podmiotowej stanowiłaby dowód w procesie karnym i podlegałaby kontroli prokuratora, a potem sądu karnego w ramach zasady swobodnej oceny dowodów.

Nie można zapomnieć o możliwości oceny zawartości stron BIP w toku postępowania dotyczącego naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych⁹, ustawy o ochronie

NIK 1 grudnia 2004 r. (zob. zarządzenie Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego, opubl. w Monitorze Polskim z 1995 r., Nr 17, poz. 211). Informację podajemy za pismem dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku R. Walendzika z 9 marca 2006 r. (LBI-077-2-2006), uzyskanym w trybie wnioskowym na podstawie art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

⁵ Zob. § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., Nr 220, poz. 1897).

⁶ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565 ze zm.).

⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 243.

⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.) Zgodnie z art. 212 § 1: „kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku”. Kwalifikowany typ tego przestępstwa przewiduje surowszą karę (grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2), jeśli zniesławienie nastąpiło za pomocą środków masowego komunikowania, do których niewątpliwie można zaliczyć Internet, a więc i strony BIP (art. 212 § 2 Kodeksu karnego).

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.).

informacji niejawnych¹⁰ lub ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹¹ (naruszenie prywatności osób fizycznych, informacji niejawnych, tajemnica przedsiębiorcy), a także kilkudziesięciu innych ustaw kształtujących charakter i zakres poszczególnych tajemnic.

Ustawa o informatyzacji wprowadziła też nowy rodzaj kontroli¹², który ukierunkowany jest przede wszystkim na warstwę technologiczną, ponieważ strony WWW i wymiana informacji muszą spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹³. W administracji rządowej można przeprowadzić kontrolę udostępniania informacji w BIP na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad

i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów¹⁴, jeśli organizacja BIP wiązałaby się z realizacją zadania wskazanego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Można wreszcie wspomnieć o zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwrócił uwagę na „różnicowanie informacji publikowanych na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego”¹⁵.

Pracownicy, o których mowa w § 16 rozporządzenia w sprawie BIP, mogą ponosić również odpowiedzialność pracowniczą, porządkową, dyscyplinarną między innymi¹⁶ na podstawie ustawy o służbie cywilnej¹⁷, ustawy o pracownikach urzędów państwowych¹⁸ bądź ustawy o pracownikach samorządowych¹⁹ za naruszenie obowiązków związanych z redakcją stron podmiotowych

¹⁰ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity – Dz.U. z 2005 r., Nr 196, poz. 1631 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity – Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹² Zob. art. 25–34 ustawy o informatyzacji umieszczone w rozdziale 4. („Badanie zgodności oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy”). Należy pamiętać jednak, że kontrola ta w minimalnym stopniu dotyczy informacji umieszczonej na stronach podmiotowych BIP. Kontrolerzy mogą jedynie sprawdzić wywiązywanie się z obowiązków publikacyjnych wyraźnie określonych w ustawie o informatyzacji. Dotyczą one opublikowania w BIP lub udostępniania w inny sposób zestawienia stosowanych w oprogramowaniu interfejsowym systemu teleinformatycznego używanego przez ten podmiot do realizacji zadań publicznych struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, a także publikowania testów akceptacyjnych (zob. art. 13 ust. 2 ustawy). Ponadto kontroli podlega publikacja opinii, protokołów posiedzeń oraz innych dokumentów Rady Informatyzacji w wydzielonej części BIP na stronach ministra właściwego do spraw informatyzacji (zob. art. 17 ust. 4 ustawy oraz informacje pod adresem URL <http://bip.ms.gov.pl>, podajemy wg stanu na 2 marca 2006 r.). Poza tymi dwoma przypadkami kontroler działający na podstawie ustawy o informatyzacji nie ma jednak możliwości kontrolowania merytorycznej zawartości stron podmiotowych BIP pod kątem merytorycznym.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 212, poz. 1176). Zob. w szczególności załącznik nr 2 do tego rozporządzenia.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. z 2003 r., Nr 146, poz. 1414).

¹⁵ Zob. Informacja RPO za rok 2004 opubl. w Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały, zeszyt nr 50, Warszawa 2005, s. 76–77.

¹⁶ Te trzy ustawy z pewnością nie wyczerpują zakresu odpowiedzialności różnych pracowników aparatu rządowego i samorządowego, który objęty jest regulacją kilkudziesięciu pragmatyk służbowych.

¹⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

lub strony głównej BIP. W tych przypadkach czynności pracownika przedsiębrane w stosunku do stron BIP (lub ich brak) stanowią element postępowania dowodowego przed sądem pracy.

Wszystkie te czynności przeprowadzane przez różnorodne organy władzy publicznej nie są w żadnej mierze konkurencyjne do postępowania kontrolnego NIK, jednak tylko to ostatnie ma charakter wszechstronny i nie dotyczy pojedynczych aspektów funkcjonowania BIP.

Po raz pierwszy postępowanie kontrolne związane z BIP zostało przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Białymstoku w 2004 r.²⁰, od razu pokazując trudność w odnalezieniu kryteriów dla oceny struktury zawartości merytorycznej stron m.in. ze względu na dużą ogólnikowość rozporządzenia w sprawie BIP. Naszą uwagę przykuły skromne ustalenia kontrolne na tle struktury stron Biuletynu, co można tłumaczyć brakiem jednoznacznej wykładni przepisów rozporządzenia w części poświęconej budowie strony podmiotowej²¹. Dużo łatwiejsze było odniesienie się do przepisów odrębnych, które *expressis verbis* wymagały publikowania określonej treści (np. oświadczenia majątkowe radnych) w BIP²². Kon-

trola koncentrowała się również na aspekcie finansowym (gospodarność, problematyka zamówień publicznych) i personalnym (organizacyjnym) uruchomienia Biuletynu. Zapoznając się z wystąpieniami pokontrolnymi NIK w 2005 r., odnosimy wrażenie, że inspirowały się one metodyką zaprezentowaną w toku prac białostockiej Delegatury NIK w 2004 r.

II. Obowiązki związane z uruchomieniem strony podmiotowej BIP

Stosownie do kryterium gospodarności i rzetelności podstawowym zagadnieniem (niepowiązaniem bezpośrednio z u.d.i.p.), które otwiera postępowanie kontrolne, jest ustalenie przygotowania organizacyjnego podmiotu władzy publicznej do udostępniania informacji publicznej w trybie bezwzględnie obowiązującym. Z rozporządzenia BIP wynika jedynie obowiązek wyznaczenia „pracowników”²³ bez jakiegokolwiek sprecyzowania ich kwalifikacji zawodowych. Kierownik podmiotu zobowiązanego ma pełną swobodę w tym zakresie, ponieważ z przepisów nie wynikają żadne szczególne wymogi. Z § 16 i 17 rozporządzenia w spra-

²⁰ Zob. Informację o wynikach kontroli wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji publicznej w województwie podlaskim, w tym z wykorzystaniem techniki teleinformatycznej w województwie podlaskim, wrzesień 2004 (wynik kontroli LBI-410/00-2004, nr ewid.: 160/2004/P04133/LBI), dostępny na stronie podmiotowej NIK pod adresem www.bip.nik.gov.pl, podajemy wg stanu na 2 marca 2006 r.

²¹ W informacji o wynikach kontroli czytamy m.in.: „Układ treści i sposób prezentacji danych na stronach BIP poszczególnych jednostek był zróżnicowany. Skontrolowane jednostki zamieszczały na stronach BIP wymagane rozporządzeniem w sprawie BIP menu tematyczne, ale podzielone one było na odmienne kategorie, którym przyporządkowywano rozmaite rodzaje danych” – Informacja o wynikach kontroli..., s. 31.

²² Tamże, s. 35.

²³ Prezentujemy pogląd sprowadzający się do tezy, że chodzi osobę, z którą podmiot władzy publicznej nawiązał stosunek pracy w ścisłym tego słowa znaczeniu (poddany reżimowi prawa pracy). Oznacza to, że przepisy nie dopuszczają do redakcji osób pełniących obowiązki na podstawie umów cywilnoprawnych lub pracy społecznej (a takowa nie jest teoretycznie wykluczona z powodu dużego zróżnicowania podmiotów władzy publicznej z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), szerzej na temat pojęcia „pracownik” z § 16 rozporządzenia w sprawie BIP zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 330–331.

wie BIP wynika jedynie zakres obowiązków, a nie wymaganych umiejętności. Należy jednak pamiętać, że przyjmując kryterium rzetelności, zakłada się jednocześnie odniesienie do wymagań „wiedzy i techniki oraz zasad dobrej wiary”²⁴. W tym kierunku zdają się też iść czynności kontrolne, które zmierzają do ustalenia, czy wyznaczone osoby były szkolone w problematyce informacji publicznej²⁵. Należy jednak podkreślić, że nie istnieje prawny obowiązek uzyskiwania jakichkolwiek kwalifikacji w tej dziedzinie, jeśli podmiot kontrolowany wykaże, że osoby skierowane do redagowania BIP wypełniają należycie swoje obowiązki, chociażby nie miały udokumentowanego poświadczenia umiejętności²⁶. Kłopot w tym, że taki dowód byłby trudny do przeprowadzenia w praktyce – jedynym rozwiązaniem byłoby zaprezentowanie idealnie przygotowanej strony podmiotowej BIP, podczas gdy nie zetknęliśmy się z kontrolą, w której do strony BIP nie było żadnych zastrzeżeń.

Niewątpliwie pojęcie **należytej staranności** jest miernikiem, który służy do ustalenia winy w postaci niedbalstwa. W tym jednak przypadku chodzi o mnogość przepisów prawa, a nie tylko o samą u.d.i.p oraz o przepisy rozporządzenia wykonawczego. Stoso-

wanie wskazanych regulacji jest ułatwione dzięki działaniom, których podjęcie przez zobowiązanego stanowi dowód jego rzeczowego podejścia do wykonania nałożonych na niego obowiązków.

Przed rozpoczęciem tworzenia treści informacji musi zapoznać się z postanowieniami u.d.i.p. i rozporządzenia wykonawczego. Regulacje zawarte w tych aktach są często niedookreślone, nie zawsze też zdają się uwzględniać specyfikę działania poszczególnych podmiotów zobowiązanych w myśl art. 4 u.d.i.p.. Dlatego też konieczne jest ustalenie innych obowiązujących regulacji formułujących obowiązek ogłaszania informacji publicznych. W dalszej kolejności zobowiązany musi stwierdzić, czy wszystkie informacje znajdujące się w jego posiadaniu mają charakter publiczny, a następnie – już po pozytywnym zakwalifikowaniu ich jako takich – wyeliminowaniu tych, których ujawnienie będzie wyłączone w związku z objęciem ich treści jedną z wielu ustawowo określonych tajemnic.

W razie wątpliwości istnieje możliwość wystąpienia z oficjalnym zapytaniem w formie elektronicznej lub pisemnej. Uzyskana odpowiedź ma charakter interpretacyjny²⁷, ale jako taka stanowi potwierdzenie zacho-

²⁴ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 687.

²⁵ Zob. protokół kontroli w Starostwie Powiatowym w Łęborku z 28 września 2005 r. sporządzony przez inspektora J. Maciejewskiego z Delegatury NIK w Gdańsku, s. 1 i 2. W toku czynności kontrolnych sprawdzano w aktach osobowych, czy redaktorzy stron podmiotowych BIP posiadali przygotowanie merytoryczne (odbyte szkolenia, wykształcenie, itp.) w zakresie udostępniania informacji publicznej. W wystąpieniu pokontrolnym NIK o znaku LGD-41022-03-05 z 4 października 2005 r. zwrócono uwagę, że osoby te nie posiadały przeszkolenia w zakresie prowadzenia BIP, zob. dokumenty elektroniczne zamieszczone w dziale „Kontrolne zewnętrzne” („Kontrola 23.08–22.09.2005 – WUP, NIK BIP-Or”) pod adresem URL <http://www.powiat.leborski.samorzady.pl/>, podajemy wg stanu na 3 marca 2006 r.

²⁶ Potwierdza to spostrzeżenia współautora niniejszego tekstu, który w kontekście problemów redakcyjnych BIP stwierdza: „Wydaje się, że podobnych sytuacji można by uniknąć, jeśli kierownicy podmiotów zobowiązanych (art. 4 u.d.i.p.) przestaliby mechanicznie kojarzyć obowiązki informacyjne realizowane poprzez BIP z informatykami, którzy najczęściej nie mają wykształcenia prawniczego (i takowego mieć nie muszą). Widać to zwłaszcza po analizie zawartości stron BIP i przerzucaniu ciężaru interpretacji przepisów na osoby, które teoretycznie powinny odpowiadać wyłącznie za infrastrukturę teleinformatyczną”, zob. M. Bernaczyk, *Nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. O przyszłości udostępniania informacji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem Biuletynu Informacji Publicznej*, „eAdministracja”, styczeń–luty 2006, s. 42.

²⁷ Skoro jest to dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., można opublikować go na stronie podmiotowej BIP, co już samo w sobie stanowi dowód staranności w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań budowy strony.

wania należytej staranności. Podmiotem, do którego można się zwrócić z zapytaniem, jest oczywiście MSWiA, ponadto każdy wyspecjalizowany organ zajmujący się sprawami ochrony informacji. Do najbardziej kompetentnego w kwestii danych osobowych zaliczyć trzeba Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który udziela wskazówek dotyczących zagadnień problematycznych.

Niezależnie od tego osoba kierująca sprawami związanymi z funkcjonowaniem BIP odpowiada za działania osób mu podległych, jeżeli są one sprzeczne z u.d.i.p., rozporządzeniem w sprawie BIP i pozostałymi przepisami. Może ponosić także konsekwencje pomyłek popełnionych przez operatora zewnętrznego²⁸.

Biorąc powyższe pod uwagę, osoba taka musi zadbać o merytoryczne przygotowanie pracowników (bądź innych osób) bezpośrednio uczestniczących przy wytworzeniu informacji²⁹. Powinna też dopilnować kompletności przygotowanej informacji i to zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym. Zachowanie takie powinno więc przybrać postać współuczestniczenia w kolejnych etapach kształtowania treści udostępnianej w BIP informacji publicznej. Konieczne jest bowiem wykazanie, że nadzór pełniony był przez cały okres realizacji obowiązku ustawowego.

Ostateczna ocena należytej staranności następuje przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Nie oznacza staranności wyjątkowej, lecz dostosowanej do działającej osoby, przedmiotu, jakiego działanie dotyczy, oraz okoliczności, w jakich działanie to następuje.

Niebudzącym wątpliwości przypadkiem negatywnej oceny zachowania się podmiotu zobowiązanego będzie brak działania (niewykonanie obowiązku ustawowego) lub celowe wprowadzenie w błąd, a więc przygotowanie informacji w zupełnym oderwaniu od rzeczywistych danych³⁰.

Ustawa o NIK daje możliwość zawarcia w wystąpieniu pokontrolnym oceny „wskazującej na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości” (art. 60 ust. 3 ustawy o NIK), która „może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji” (art. 60 ust. 4 ustawy), jednak **nie dotyczy** to kontroli jednostek samorządu terytorialnego, które są najliczniejszą grupą podmiotów posiadających BIP³¹. Twierdzimy, że protokół kontroli oraz wystąpienie pokontrolne (jako dokumenty urzędowe),

²⁸ Wątek dotyczący optymalnego konstruowania umowy podmiotu władzy publicznej z tzw. „operatorem” BIP wypada pozostawić odrębnemu opracowaniu. Warto jednak podkreślić, że taka umowa stanowi informację publiczną.

²⁹ Por. uwagi w przypisie nr 34. Niektóre przedsiębiorstwa informatyczne proponują w ramach usług także szkolenia personelu, co może stanowić wygodny środek do merytorycznego przygotowania redaktorów BIP.

³⁰ W tym ostatnim przypadku mielibyśmy do czynienia z winą umyślną, a to jest już oczywista przesłanka zastosowania sankcji przewidzianych w art. 23 u.d.i.p.

³¹ Z powołanymi konsekwencjami mogą się natomiast liczyć się pracownicy organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz (w zakresie wykonania budżetu, gospodarki finansowej i majątkowej) Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Państwowej Inspekcji Pracy (zob. art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o NIK).

w którym stwierdza się nieprawidłowości wynikające z winy pracownika odpowiedzialnego za stronę podmiotową BIP, mogą dać **formalną** podstawę do rozwiązania stosunku pracy, jednak zgodnie z sugestią Sądu Najwyższego wyrażoną w wyroku z 19 sierpnia 1999 r.³², nie zwalnia to pracodawcy z obowiązku weryfikacji powołanych przez NIK nieprawidłowości.

Wykonanie strony podmiotowej BIP sprowadza się do dwóch wariantów. Podmiot zobowiązany może wykonać ją samodzielnie w ramach powierzonych obowiązków pracowniczych albo stosując procedurę określoną w Prawie zamówień publicznych³³. Z powodu ograniczonych ram niniejszego artykułu nie wdajemy się w bliższą charakterystykę tej materii, jednak należy pamiętać, że kontrola NIK w każdym wypadku obejmuje problematykę kosztów poniesionych w związku z outsourcingiem BIP (ze względu na publiczny charakter wydatkowanych środków). Z całą pewnością należy patrzeć na to zagadnienie pod kątem maksymalizacji efektu (uzyskanie rezultatów w najpełniejszym, zakładanym wymiarze) lub minimalizacji nakładu (osiągnięcie celu przy jak najmniejszym nakładzie finansowym i przy jednoczesnym zachowaniu należytej jakości). W wymiarze praktycznym oznacza to nie tylko obowiązek wyboru najkorzystniejszej oferty³⁴, ale

i starannego przygotowania umów o dzieło lub o świadczenie usług, które będą zawierać klauzule nakładające na dostawcy systemu i świadczącego usługi obowiązek dostosowywania architektury BIP do zmiany przepisów regulujących funkcjonowanie BIP. Należy pamiętać, że np. minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych wynikające z przepisów wykonawczych do ustawy o informatyzacji są wiążące dla podmiotów publicznych (a więc także dla wielu posiadaczy BIP³⁵), a nie dla przedsiębiorców prywatnych. Oznacza to, że przedsiębiorca może odmówić wdrożenia rozwiązań technologicznych (wynikających ze zmiany przepisów i ustalenia nowych standardów technicznych), argumentując, że nie podlega on ustawie o informatyzacji, a takowy obowiązek nie został zawarty w umowie z podmiotem zobowiązanym do posiadania strony BIP. Nie wdając się w ocenę słuszności takiej argumentacji, warto pamiętać o zamieszczaniu w umowach cywilnoprawnych odesłania do przepisów „prawa publicznego regulującego zasady wymiany informacji między podmiotami publicznymi i niepublicznymi”, co pozwala kierownikom jednostek zobowiązanych uniknąć zarzutów o wydatkowanie środków na systemy o zamkniętej architekturze i niezgodne z normatywnym standardem. Przeworność jest tym bardziej wskazana, ponieważ podstawy

³² Sygn. akt I PKN 217/99, opubl. w „Monitorze Prawniczym” z 2000 r., Nr 2, s. 70.

³³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (Dz.U. z 1994 r., Nr 19, poz. 177 ze zm.).

³⁴ Por. Protokół kontroli Starostwa Powiatowego w Łobzie z 21 września 2005 r. sporządzony przez inspektora W. Kaszaka z Delegatury NIK w Szczecinie z tabelarycznym zestawieniem wszystkich złożonych ofert. Analiza ofert uwzględniła nie tylko przygotowanie cyfrowej infrastruktury BIP, ale i szkolenia personelu, licencji na oprogramowanie, miesięcznych kosztów utrzymania systemów, co stanowiło podstawę do pozytywnej oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym do Delegatury NIK w Szczecinie z dnia 3 listopada 2005 (LSZ-41002-3-05), dokumenty elektroniczne udostępnione w dziale „Kontrola zewnętrzne” (2005 r.) pod adresem <http://spow.lobez.ibip.pl>, podajemy wg stanu na 3 marca 2006 r.

³⁵ Podkreślamy, że ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne ma nieco inny, zamknięty zakres podmiotowy (zob. art. 2 teżej ustawy), ale w wielu przypadkach nakłada on się na otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do prowadzenia BIP z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

prawne funkcjonowania BIP ulegną zmianom³⁶. Z kolei konstrukcja ustawy o informatyzacji ze swej istoty zakłada dynamiczny postęp standardów technologicznych, na co Rada Ministrów ma reagować zmianą aktów wykonawczych.

Pamiętajmy, że wykonanie strony podmiotowej przez przedsiębiorstwa informatyczne jest namacalnym dowodem na to, że zasoby BIP nie powinny być kojarzone w wymiarze terytorialnym z np. siedzibą urzędu. W praktyce kontrola NIK sprowadza się do wizyty w siedzibie podmiotu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Inspektorzy z reguły nie kontrolują przez osobiste stawiennictwo siedzib przedsiębiorstw, które świadczą usługi hostingowe (ograniczając się np. do prośby o korespondencyjne wyjaśnienie pewnych zagadnień kontroli), chociaż mają ku temu pewne ograniczone podstawy w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK.

Z chwilą uruchomienia strony podmiotowej na podmiotach kontrolowanych powstaje obowiązek dokonania zgłoszenia adresu URL utworzonej strony, wskazania nazwy podmiotów i liczby odwiedzin strony podmiotowej (§ 13 rozporządzenia BIP)³⁷. Zgodnie z przepisami zgłoszenia dokonuje się (co do zasady) poprzez tzw. „moduł administracyjny” umieszczony na stronie głównej BIP (§ 15 rozporządzenia).

Niestety rozwiązanie przyjęte na stronie głównej nie odpowiada założeniom aktu wykonawczego. W literaturze sygnalizowaliśmy już, że nie sposób dokonywać oceny wywiązywania się z należytego przebiegu procedury zgłoszeniowej, skoro została ona skonstruowana w sposób nieznajdący pokrycia w § 15 rozporządzenia BIP³⁸. Przyjęte przez MSWiA rozwiązanie nie pozwala też na jednoznaczne stwierdzenie, w którym momencie doszło do skutecznego przekazania informacji i zadośćuczynienia obowiązkowi określonemu w § 15 rozporządzenia, przy czym istniejące rozwiązanie faktyczne (a nie prawne!) zmierza do przerzucania odpowiedzialności za ewentualne problemy ze zgłoszeniem na podmioty zobowiązane³⁹. Niestety, w trakcie kontroli można spotkać się z zarzutami inspektorów dotyczącymi przekazywania informacji na stronę główną BIP. Dotyczy to zwłaszcza niepraktycznego obowiązku przekazywania na stronę główną BIP „informacji o liczbie odwiedzin” (zob. § 13 ust. 1 rozporządzenia BIP), pomimo że *de facto* informacje te nie są przyjmowane i gromadzone przez MSWiA, a ich przekazywanie z wykorzystaniem czynnika ludzkiego uznaje się powszechnie za niecelowe i niepraktyczne. Oznacza to zmuszanie podmiotów zobowiązanych do wypełniania obowiązku, który pozostaje ze względów praktycznych nie do zrealizowania⁴⁰. Licz-

³⁶ W związku z utratą mocy obowiązującej rozporządzenia BIP i koniecznością wydania nowego aktu wykonawczego (zob. art. 63 ustawy o informatyzacji).

³⁷ Pomijamy kwestię procedury uzyskiwania od administratora strony głównej BIP identyfikatora i hasła dostępowego, ponieważ to zagadnienie na ogół nie budzi wątpliwości (zob. § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie BIP)

³⁸ Szerzej na ten temat M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 324–325.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. protokół kontroli Urzędu Gminy w Jeżowie z 2 września 2005 r. sporządzony przez inspektora Delegatury NIK w Łodzi R. Korczyńskiego, s. 10–13, z powołaniem na akta kontroli s. 118–151, dokument elektroniczny dostępny na stronie podmiotowej BIP w dziale „Kontrolne zewnętrzne” pod adresem URL <http://www.bip.jezow.pl/>, podajemy wg stanu na 3 marca 2006 r.

⁴⁰ Por. przebieg postępowania kontrolnego w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim z 8 listopada 2005 r. sporządzony przez inspektora Delegatury NIK T. Dudę, s. 6, z powołaniem na akta kontroli s. 341–343, gdzie wyjaśnia się, dlaczego informacje o liczbie odwiedzin ograniczają się wyłącznie do stron podmiotowych. Dokument elektroniczny wraz z wystąpieniem pokontrolnym (LLU-41027-5-05) dostępny na stronie podmiotowej BIP urzędu w dziale „Kontrolne” pod adresem <http://bip.lublin.uw.gov.pl>, podajemy wg stanu na 3 marca 2006 r.

ba wywołań strony podmiotowej może zmieniać się z sekundy na sekundę. W dodatku rozporządzenie nie precyzuje, jak ma przebiegać zliczanie odwiedzin strony, co w zależności od wybranych narzędzi programowych może prowadzić do zafalszowania rzeczywistej liczby odwiedzin rozumianej jako pobranie strony przez odwiedzającego⁴¹.

III. Zarządzanie treścią na stronach podmiotowych BIP

Konsekwencją urzędowego charakteru BIP i swoistej (pośrednio wyinterpretowanej) ręką publiczne wiary zamieszczonych informacji jest obowiązek zamieszczenia danych określonych w art. 8 ust. 6 u.d.i.p.⁴². Poza tym w toku kontroli ocenie podlegają elementy stron podmiotowych BIP określone w § 9 i 12 rozporządzenia BIP. W pierwszej kolejności bada się, czy nastąpiło odseparowanie strony podmiotowej BIP od serwisu własnego (jeśli takowy istnieje), oznaczenie logo BIP, umieszczenie odnośnika na stronie głównej, podanie licznika odwiedzin strony podmiotowej, personalia redaktorów BIP, pouczenie o możliwości uzyskania informacji nieudostępnionych w BIP oraz tzw. moduł wyszukiwający. Praktyka dowodzi, że problematyka wykonania tzw. „menu przedmiotowego” (§ 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia) jest analizowana na pod-

stawie art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Istotną wagę przywiązuje się też do rejestru zmian, który (co nie wynika wprost z przepisów) może mieć duże znaczenie „dowodowe” dla odwiedzających działających w zaufaniu do informacji publicznej i ponoszących np. negatywne konsekwencje wynikające z nieaktualnej lub nieprawdziwej informacji.

Mankamentem rozporządzenia BIP jest brak wskazówek co do budowy wspomnianego menu przedmiotowego, więc nie można zgadzać się z ewentualnymi zarzutami NIK, że struktura prezentacji informacji nie odpowiada wprost przepisom art. 6 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 8 ust. 3 u.d.i.p., ponieważ normatywny standard takiej struktury nie istnieje. Projektując menu strony podmiotowej BIP, należy pamiętać, że art. 6 ust. 1 u.d.i.p. stanowi **przykładowe** wyliczenie informacji publicznych, ale jednocześnie z mocy art. 8 ust. 3 zdanie 1 u.d.i.p. stanowi zawartość **minimalną** BIP. Nie jest to jednak przepis narzucający określoną strukturę (ta miała wynikać z aktu wykonawczego, jednak do tej pory nie została wprowadzona). Faktem jest, że zbudowanie mapy strony zgodnie z jednostkami redakcyjnymi art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ułatwia skonfrontowanie zawartości BIP z u.d.i.p., a w konsekwencji przebieg kontroli. Z ustawy nie można jednak wyprowadzać obowiązku umieszczenia na stronach BIP ściślej określonej struktury, jak i stosowania nomenklatury prawnej⁴³. Jeśli na stronie, np. gminy, użyto sformułowania „o nas”, „podstawowe informacje

⁴¹ Na temat programowych wariantów rozwiązania tego zagadnienia i ich konsekwencji zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 228.

⁴² Chodzi o oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację, podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP, oznaczenie czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia oraz zabezpieczenie możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

⁴³ Jedynie w § 6 rozporządzenia w sprawie BIP ustanowiono zakaz: „informacje publiczne udostępniane w Biuletynie nie mogą zawierać niewyjaśnionych skrótów”.

o gminie”, zamiast „status prawny i organizacja” (zob. art. 6 ust. 1 pkt. 2 lit. a-d u.d.i.p.), to przed sformułowaniem jakichkolwiek wniosków należy skontrolować, czy treść zamieszczona na właściwej podstronie odpowiada pojęciu informacji publicznej. Metodyka pracy kontrolerów NIK pokazuje, że analiza zawartości strony przebiega według wskazówek ustawodawcy zawartych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., nierzadko w formie tabelarycznego zestawienia skonstruowanego na bazie powoływanego przepisu⁴⁴.

Ponadto w BIP publikuje się informacje wskazane wprost przez przepisy odrębne (ustawy lub rozporządzenia wykonawcze), co zmusza zarówno kontrolującego, jak i kontrolowanego do sprawdzenia, czy oprócz informacji określonych w u.d.i.p. znalazły się też informacje zawarte w przepisach odrębnych. W drugim półroczu 2005 r. poza u.d.i.p. istniało już ponad 50 aktów prawnych nakazujących publikację określonych informacji w BIP, a ich liczba ciągle rośnie (por. np. nowelizację Prawa ochrony środowiska z lutego 2006 r., poszerzającą zakres informacji przeznaczonych do publikacji w BIP⁴⁵). Tak duża liczba aktów prawnych powoduje, że nawet postępowania kontrolne NIK nie obejmują analizy treści stron podmiotowych BIP z punktu widzenia wszystkich przepisów odrębnych, a jeśli już, to takiej analizy dokonuje się

w ograniczonym zakresie. NIK dostrzega więc konieczność publikacji np. oświadczeń majątkowych, ale już nie zawsze bada zakres wywiązywania się z innych, nie mniej istotnych obowiązków zawartych w przepisach odrębnych.

Dużym problemem jest stałe uzupełnianie zbioru informacji kwalifikowanych do publikacji w BIP. W wielu przypadkach trudno stwierdzić, czy kolejne nowe przepisy odrębne są **uszczerbowieniem** wyliczenia z art. 6 ust. 1 u.d.i.p., czy też mają stanowić **odrębną kategorię** informacji publicznej. Winny jest ustawodawca, który z jednej strony wprowadza nowe przepisy odrębne z obowiązkiem publikacji w BIP **z jednoczesną nowelizacją** katalogu z art. 6 ust. 1 u.d.i.p.⁴⁶, a z drugiej (i to jest wariant najczęstszy!) – wydaje przepisy odrębne bez nowelizacji u.d.i.p. Bez względu na ten dylemat nie budzi naszych wątpliwości, że wszystkie istniejące przepisy odnoszące się do BIP obligują podmiot do zamieszczania na stronach BIP stosownych informacji. Tak więc podstawą badania nie może być tylko u.d.i.p. i rozporządzenie w sprawie BIP, ale cały system istniejących norm odnoszących się wprost do ogłaszania informacji w BIP⁴⁷.

Nie mniejszym (a właściwie zasadniczym!) problemem pozostaje kwestia: co jest, a co nie jest informacją publiczną, jeśli nie nazwano danej kategorii informacji

⁴⁴ Zob. protokół kontroli Urzędu Gminy w Wałczu z 19 września sporządzony przez inspektora Delegatury NIK w Szczecinie M. Majdana, s. 11–12, wraz z wystąpieniem pokontrolnym LSZ-41002-2-05 z 18 października 2005 r., dostępne w formie dokumentu elektronicznego na stronach podmiotowych BIP urzędu pod adresem URL. Po raz pierwszy analogiczne badanie menu przedmiotowego zastosowano jednak w toku kontroli udostępniania informacji publicznej w woj. podlaskim (LBI-410/00-2004), zob. uwagi w przypisie nr 16.

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Por. też powoływane uprzednio dokumenty kontroli w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim z 8 listopada 2005 r. wraz z wystąpieniem pokontrolnym (LLU-41027-5-05), gdzie analizowano również udostępnianie informacji o stanie środowiska.

⁴⁶ Tak było w przypadku ogłoszeń o naborze oraz konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, zob. art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g–h dodane art. 15 ustawy z dnia 15 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., Nr 132, poz. 1110).

⁴⁷ Chociaż już z samej u.d.i.p. można by wywieść wniosek o konieczności zamieszczania w BIP wszystkich informacji publicznych, jeśli nie zostały one wyłączone na podstawie art. 5 w zw. z art. 8 ust. 3 zd. 1 u.d.i.p.

wprost? Rzeczowa kontrola BIP powinna zawierać spostrzeżenie, jakie informacje publiczne **niewymienione** w u.d.i.p., a będące informacją publiczną, powinny zostać umieszczone w BIP. Takich spostrzeżeń w protokołach NIK niestety brakuje. Lektura wystąpień pokontrolnych dowodzi, że redaktorzy BIP mają problem z zakwalifikowaniem określonych informacji publicznych do szerokich znaczeniowo pojęć użytych w u.d.i.p.⁴⁸. Powoływany art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie zawiera wprost obowiązku publikowania w BIP np. gminnych programów profilaktyki antyalkoholowej czy programów gospodarki odpadami (por. brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c u.d.i.p.). Podobnie jest w przypadku ogłaszania przetargów, których nie wyartykułowano wprost w u.d.i.p. Niemniej jednak NIK słusznie kwalifikuje te informacje do miana „publicznych”, podlegających zamieszczeniu w BIP⁴⁹.

Redaktor BIP musi odpowiedzieć na pytanie samodzielnie. Niektórzy nie mają wątpliwości, że ogłoszenie o przetargu na remont drogi powiatowej jest informacją publiczną. Ale jeśli organ władzy publicznej (zarządca drogi) pragnie umieścić komunikat np. o utrudnieniach w ruchu na tej drodze, o warunkach meteorologicznych, o planowanych koncepcjach przebudowy i ich szacowanych kosztach, a może nawet ostrzeżenia o zniszczeniach nawierzchni w celu ograniczenia ryzyka swej odpowiedzialności za szkody wyrządzone kierującym, to pojawiają się wątpliwości co do

„publicznego” charakteru tych informacji. Idąc dalej: wiele urzędów podaje w BIP informacje o „sposobie załatwiania sprawy”, informując o podstawach prawnych dotyczących wymiany prawa jazdy, jednak niewiele z nich opublikuje (niebagatelnej wagi) pouczenie-zalecenie dla obywateli o spodziewanych utrudnieniach, kolejkach związanych z załatwianiem sprawy „na ostatnią chwilę”. Pomimo że art. 8 ust. 3 zd. 2 u.d.i.p. zezwala na publikowanie w formie elektronicznej „innych informacji publicznych”, to brak jest refleksji nad kształtem i użytecznością tych informacji dla społeczeństwa. Warto w tym miejscu zastanowić się na ustępie 4 preambuły dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁵⁰ (powoływanej często w kontekście zmian u.d.i.p. i systemu BIP), zawierającym spostrzeżenie, iż „sektor publiczny zbiera, produkuje, reprodukuje i rozpowszechnia szeroki zakres informacji w wielu obszarach działalności, takiej jak społeczna, ekonomiczna, geograficzna, dotycząca pogody, turystyczna, gospodarcza, informacji patentowej i edukacyjnej”. W aktualnym stanie rzeczy obce jest myślenie o informacji publicznej w kategoriach „gospodarczej” lub „turystycznej”, pomimo że w wymiarze prawnym nie ma ku temu przeszkód (zob. art. 8 ust. 3 zdanie 2 u.d.i.p.).

Pokazuje to stopień trudności materii, którą nierzadko powierza się do rozstrzygnięcia informatykom pozbawionym

⁴⁸ Rodzi to uzasadnione oczekiwania pracowników administracji publicznej względem MSWiA, które mogłyby udzielać wytycznych lub określić wyjściową strukturę stron podmiotowych BIP w nowym akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 9 ust. 5 u.d.i.p.

⁴⁹ Zob. wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Lublinie z 2 listopada 2005 r. (LLU 41027-4-05), opubl. wraz z protokołem kontroli w formie pojedynczego dokumentu elektronicznego na stronie podmiotowej BIP Urzędu Miejskiego w Opolu Lubelskim w dziale „Protokoły kontroli Urzędu Miejskiego” pod adresem URL <http://www.bip.lublin.pl/opolelubelskie/>, podajemy wg stanu na 3 marca 2006 r., s. 3.

⁵⁰ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 345, 31.12.2003, str. 90).

wsparcia merytorycznego w pokonywaniu meandrów u.d.i.p. Jak już wspomniano wcześniej – brak ich przeszkolenia w kwestiach prawnych może rzutować na ocenę spełniania wymogu „rzetelności”. Jeśli określona treść zostanie zakwalifikowana do publikacji w BIP, to zgodnie z art. 8 u.d.i.p. należy traktować ją jako informację publiczną. Jednocześnie analogiczne (a nawet identyczne) informacje można odnaleźć w serwisach własnych prowadzonych przez te same podmioty. Dyskusja nad kształtem i architekturą BIP stara się unikać wątku istniejących serwisów, portali, etc., podczas gdy ich zawartość nierzadko jest identyczna w stosunku do BIP, a nawet przewyższa BIP pod względem funkcjonalności⁵¹. Na podstawie § 9 rozporządzenia BIP wprowadzono zasadę odrębności podmiotowych stron BIP od istniejących serwisów własnych, co w pewnych sytuacjach prowadziło do absurdałnej konieczności budowy informacyjnego „lustrzanego” odbicia w postaci strony podmiotowej BIP⁵². Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie BIP NIK zwraca uwagę na wydzielenie stron podmiotowych, ale nie analizuje serwisów własnych. Jeśli przeanalizujemy politykę informacyjną organów władzy publicznej, to zauważymy, że w Polsce często istnieją strony WWW prowadzone przez te same organy. Spotykamy się z dwiema stronami WWW tego samego

podmiotu, redagowanymi nierzadko przez ten sam personel administracyjny, ale tylko jedna z nich pociąga za sobą domniemanie oficjalnej informacji urzędowej: strona oznaczona logo BIP jako element „urzędowego publikatora teleinformatycznego”. Tylko ta jest obejmowana zakresem kontroli NIK.

W toku postępowania kontrolnego zwracano też uwagę na rozwiązania (a w szczególności ich brak) służące ustaleniu „sposobów przyjmowania i załatwiania spraw” oraz „stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia” (art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit d–e u.d.i.p.). Powoduje to konieczność zintegrowania BIP z elektronicznym obiegiem dokumentów, co oznacza, że takowy powinien zostać wdrożony w danej jednostce. Tymczasem nie wszystkie podmioty są w stanie przeprowadzić taką operację, co pokazuje, jak wiele „ukrytych” nakładów finansowych i organizacyjnych może wymagać BIP. Zwraca to też uwagę na konieczność odpowiedniej architektury stron podmiotowych BIP, która nie zamknie możliwości ich rozwoju w przyszłości.

Istotnym zagadnieniem jest aktualność informacji wprowadzanej do BIP. Ustawa nie precyzuje wprost tego problemu. Nie ustala się też jakichkolwiek procedur, które budują zasady obiegu i kwalifikowania informacji do publikacji w BIP⁵³, a które to procedury

⁵¹ O negatywnych skutkach zaniechania wykorzystania BIP pod kątem formularzy do obsługi obywatela zob. M. Bernaczyk, *Interaktywna obsługa obywatela*, „Rzeczpospolita” z 6 lipca 2005 r., s. C3. Zob. także X. Konarski, G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji KPA*, „Monitor Prawniczy” z 2006 r., Nr 2, s. 66–67.

⁵² Zgodnie z § 9 ust 1 rozporządzenia w sprawie BIP „Podmiotowe strony Biuletynu są tworzone w formie odrębnych stron www”. „W przypadku gdy podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, posiada własny internetowy serwis informacyjny, podmiotową stronę Biuletynu utworzoną przez ten podmiot wydziela się z tego serwisu, poprzez umieszczenie na stronie głównej serwisu przycisku ekranowego Biuletynu z logo Biuletynu, umożliwiające bezpośredni dostęp do podmiotowej strony Biuletynu” (§ 9 ust. 1 rozporządzenia).

⁵³ Pozostawia się to uznaniu kierownika jednostki, który może np. w drodze zarządzenia ustalić warunki organizacyjne przygotowania i wprowadzania treści na stronę BIP, co jest o tyle pożądane, że przed opublikowaniem określonych informacji warto je poddać badaniu z punktu widzenia ograniczeń zawartych w art. 5 u.d.i.p.

mogłyby wydłużyć czas pomiędzy wytworzeniem informacji a jej umieszczeniem na stronach BIP⁵⁴. Pamiętajmy jednak, że zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej **aktualną** wiedzę o sprawach publicznych”. Można więc z powodzeniem założyć, że wprowadzenie informacji na stronę powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki od chwili powstania (wejścia w posiadanie) informacji, zakładając normalnie przyjęty porządek organizacyjny jednostki⁵⁵. Ustawa nie wprowadza jednak wskazówek co do czasu utrzymywania informacji na stronie podmiotowej BIP, stąd należy przyjąć ogólną zasadę, że powinny być one zamieszczone na stronie tak długo, jak długo są aktualne⁵⁶. Po utracie aktualności pozostawia się uznaniu redaktora BIP, czy taka informacja powinna zostać usunięta ze strony, czy też zaklasyfikowana jako informacja „archiwalna” wywoływana na wyraźne życzenie odwiedzającego stronę⁵⁷. Przepisy ustawy i rozporządzenia dają jedynie podstawę do skontrolowania, czy informacja umieszczona w BIP jest aktualna i jednobrzmiąca w treści z analogiczną informacją udzieloną w innym trybie.

IV. Zabezpieczanie treści udostępniania informacji publicznej w BIP

Rozporządzenie nie wprowadziło żadnych standardów technicznych dotyczących bezpieczeństwa zasobów cyfrowych BIP. Lektura § 16–22 rozporządzenia BIP skłania do wniosku, że rozporządzeniu bliżej do opisu standardów zachowań niż do normatywnej standaryzacji technicznej. Ta ostatnia wynika dziś z przepisów wykonawczych do ustawy o informatyzacji i nie ma przeszkód, aby postępowanie kontrolne NIK dotyczyło również wątków technicznych związanych z funkcjonowaniem BIP. Przegląd dokumentów kontroli wskazuje, że kontrolerzy interesują się bardziej procedurami postępowania personelu (prowadzenie dziennika zmian, wykonywanie kopii bezpieczeństwa w cyklach dobowych, posiadanie zapasowego serwera, zob. § 17, §19, § 21 rozporządzenia) niż szczegółowymi rozwiązaniami technicznymi⁵⁸. Można jednak się spotkać np. z kontrolą sposobu szyfrowania połączenia z serwerem zawierającym

⁵⁴ Szerzej na temat zob. M. Bernaczyk, *Nowelizacja ustawy o dostępie do informacji ...*, s. 41.

⁵⁵ Artykuł 26 u.d.i.p. jest jedynym przepisem, który precyzyjnie wskazywał „od kiedy” dany typ informacji miał zostać zamieszczony w BIP, jednakże ma on charakter wprowadzający, związany z etapowym wprowadzaniem BIP. Jego funkcja uległa wyczerpaniu, chociaż można zetknąć się z przypadkami kontroli NIK, gdzie sprawdzano zakresy udostępnienia przed 1 stycznia 2005 r. (z dniem 1 stycznia 2005 r. udostępnianie informacji publicznych następuje w pełnym zakresie określonym u.d.i.p.!), zob. wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Białymstoku z 9 sierpnia 2005 r. (LBI-410/13-1-2005) dot. kontroli wywiązywania się Urzędu Gminy Michałowo z obowiązku udostępniania informacji publicznej w okresie od stycznia 2003 r. do czerwca 2005 r., opublikowane jako dokument elektroniczny w dziale „Kontrola urzędu własnego” na stronie podmiotowej BIP urzędu pod adresem URL http://www.michalowo.ug.gov.pl/bip/bip_michalowo.html, podajemy wg stanu na 5 marca 2006 r.

⁵⁶ Należy pamiętać, że przepisy odrębne mogą wprowadzać odmienne rozwiązania i nakładać obowiązek udostępniania informacji bez względu na ewentualną utratę ich ważności rozumianą jako utratę związku z wydarzeniami terazniejszymi wskutek upływu czasu i zmiany otoczenia.

⁵⁷ Na niektórych stronach BIP przyjęto rozwiązania umożliwiające wyświetlenie strony wg stanu na podany przez użytkownika dzień, natomiast w większości przypadków polega się na rejestrze zmian, w którym pod pojęciem zmiany rozumie się również usunięcie danej informacji.

⁵⁸ Skądinąd jest to zrozumiałe, ponieważ rozporządzenia BIP nie zawiera standardów technicznych.

stronę podmiotową BIP⁵⁹. Inna sprawa, że rozporządzenie BIP w żadnej mierze nie precyzuje, jak ma wyglądać np. „dziennik zmian”, może więc on mieć dowolną formę (także elektroniczną, generowaną automatycznie), która spełnia swoje przeznaczenie określone w § 17 rozporządzenia⁶⁰. Należy pamiętać, że to kierownik jednostki, podpisując umowę z przedsiębiorstwem informatycznym, powinien sprawdzić, czy postanowienia umowy i ewentualne wzorce umowne przewidują stworzenie rozwiązań technicznych i programowych czyniących zadość przepisom rozdziału 5 rozporządzenia BIP. Wspominaliśmy już, że kontrola NIK nie jest w żadnej mierze konkurencyjna do postępowania kontrolnego opisanego w ustawie o informatyzacji, stąd w przyszłości nie można wykluczyć zbiegu czynności kontrolnych na tym obszarze.

V. Wnioski końcowe


Protokół kontroli, umotywowane pisemne zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole, wystąpienia pokontrolne, odpowiedź na wystąpienie pokontrolne podlegają publikacji na stronach podmiotowych BIP. Obowiązek spoczywa na podmiocie kontrolowanym i NIK. Nie należy zapominać, że publikacja dokumentów elektronicznych dotyczących postępowania kontrolnego powinna nastąpić z zachowaniem „formatów danych” określonych w tabelarycznym załączniku nr 2 (część A, pkt 2) do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie

minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. O tym, że wymogi te są na ogół przestrzegane, świadczy to, że autorzy korzystali w dużej mierze z dokumentów elektronicznych.

Co do generalnych wniosków płynących z zawartości protokołów i wystąpień pokontrolnych, dostrzegamy wypracowanie pewnych kryteriów oceny zawartości stron BIP. Podstawową metodą zdaje się być analiza przeprowadzana na podstawie art. 6 u.d.i.p. i wybranych przepisów odrębnych. Wyniki tych kontroli nie przekładają się jednak na ocenę użyteczności i przydatności BIP dla samych odwiedzających. W toku kontroli próżno szukać odniesienia do istniejących serwisów własnych i charakteru informacji tam zamieszczanych, pomimo że one także są przekąźnikiem informacji publicznej. Cenne są na pewno ustalenia dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia BIP, zwłaszcza w relacjach podmiot władzy publicznej – minister właściwy ds. informatyzacji. Stanowią one dowód na rozdźwięk pomiędzy przepisami a rzeczywistością, co nie powinno ująć uwagi resortu w trakcie prac nad nowym rozporządzeniem wykonawczym w sprawie BIP. Warto też pamiętać, że przedstawione przykłady kontroli dotyczyły wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego. Jest to grupa podmiotów o najwyższym zróżnicowaniu zadań publicznych spośród podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Obok zawodowych doświadczeń pracowników samorządowych nie można przejść obojętnie, toteż dochodzimy do konkluzji, że ta grupa zawodowa może

⁵⁹ Zob. oświadczenie podmiotu kontrolowanego w sprawie stosowania protokołu SSH w komunikacji z serwerem oraz rodzaju oprogramowania serwera w protokole kontroli Starostwa Powiatowego w Lęborku z 28 września 2005 r., (powołany w przypisie nr 21) s. 6–7.

⁶⁰ Na temat praktycznych rozwiązań i czynności kontrolnych przedsięwziętych przez NIK w tym zakresie zob. powoływany uprzednio protokół kontroli Urzędu Gminy Jezów z 2 września 2005 r., s. 19–21 z powołaniem na akta kontroli s. 192–205.

być inspirującym źródłem wiedzy na temat praktycznych problemów dotyczących stosowania u.d.i.p. i wdrożenia BIP. Wyrażamy nadzieję, że strona rządowa nie pominie tych doświadczeń (zaledwie częściowo ujawnionych podczas kontroli NIK) w toku prac nad nową koncepcją udostępniania informacji publicznej w Polsce. 

Michał Bernaczyk (pełna notka na str. 19).



dr Mariusz Jabłoński – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych. Współautor komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zintegrowane Biblioteki Procedur

narzędzie do budowy taniej, sprawnej i nowoczesnej administracji publicznej

Ryszard Adam Grytner

Wydawać by się mogło, że dla budowy tzw. e-administracji wystarczą same komputery, Internet i poczta elektroniczna + posiadanie przez obywatela i urzędnika „kwalifikowanego podpisu elektronicznego”, którym będą opatrywali kierowane do siebie pisma i decyzje... Wszystko to jest oczywiście konieczne, ale niewystarczające.

Budowa nowoczesnej, sprawnej i jednocześnie taniej administracji oraz społeczeństwa opartego na wiedzy wymaga czegoś

więcej. Wymaga zarówno odpowiedniego otoczenia prawnego, jak również przełamania panujących powszechnie stereotypów oraz wypracowania nowego, spójnego modelu systemu, którego realizacja zapewni osiągnięcie zakładanych celów. Bez tego dalsze „zaklinanie rzeczywistości” i szermowanie hasłami o „zapewnieniu interoperacyjności”, „otwartości systemów”, etc. – mimo wydawania kolejnych dziesiątek i setek milionów złotych – nie na wiele się zda i jedynie będzie nas od postawionego celu oddalało.

Wprowadzenie

U podłoża koncepcji Zintegrowanych Bibliotek Procedur leżą dwie zasadnicze tezy:

- po pierwsze, że w państwie unitarym, a takim jest RP, sposób załatwiania danej sprawy administracyjnej powinien być taki sam, bez względu na to, w którym urzędzie jest ona załatwiana,
- po drugie, że możliwe i konieczne jest opracowanie zunifikowanych wzorów formularzy (zarówno dla wnioskodawców, jak i dla załatwiających sprawy) wraz z określeniem ich struktury – dla uzyskania standaryzacji procedur oraz zapewnienie