

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Departament Informatyzacji

# **Biała Księga Nowego BIP**

Autor główny: Michał Bukowski.

Autorzy (alfabetycznie): P.T. Michał Bernaczyk, Dariusz Bogucki, Mariusz Jabłoński, Piotr Jaworski-Grzanka, Wojciech Pelc, Karol Przybyszewski, Agnieszka Strojek, Patryk Świrski, Piotr Wąglowski, Kajetan Wojsyk.

*Podziękowania dla pana Adama Grytnera za koncepcję systematyki podmiotów, systematyki zadań i centralnej biblioteki procedur.*

Warszawa, marzec 2006 r.

# Spis treści

<u>Pojęcia i skróty używane w dokumencie</u> .....	3
<u>Wstęp</u> .....	4
<u>Historia prac nad dokumentem</u> .....	4
<u>Przyczyny powstania dokumentu i jego cele</u> .....	4
<u>Biuletyn Informacji Publicznej a dostęp do informacji publicznej</u> .....	5
<u>Teoretyczne aspekty funkcjonowania BIP</u> .....	6
<u>Zakres informacji publicznej i powszechność dostępu</u> .....	6
<u>Unikalność miejsca przechowywania informacji publicznej</u> .....	8
<u>Współpraca systemów teleinformatycznych administracji</u> .....	9
<u>Praktyczne aspekty funkcjonowania BIP</u> .....	10
<u>Podstawowa przeszkoda pełnej realizacji BIP w Polsce</u> .....	10
<u>Perspektywa realizacji Nowego BIP a zarządzanie zmianą</u> .....	10
<u>Propozycje działań na rzecz Nowego BIP</u> .....	11
<u>Zakres prowadzonych analiz i badań</u> .....	14
<u>Strony podmiotowe BIP a własne strony WWW podmiotów</u> .....	15
<u>Zarys architektury systemu</u> .....	16
<u>Zakres i metody współpracy</u> .....	18
<u>Propagowanie informacji o projekcie</u> .....	19
<u>Utworzenie jednostki do spraw dostępu do informacji publicznej</u> .....	21
<u>Proponowany harmonogram prac</u> .....	22
<u>Załącznik nr 1 - Ocena istniejącej regulacji prawnej</u> <u>i jej wpływ na funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej</u> .....	23
<u>Uwagi wstępne</u> .....	23
<u>Ocena regulacji ustawowej</u> .....	24
<u>Ocena funkcjonowania poszczególnych przepisów Rozporządzenia z 17 maja 2002 r.</u> <u>w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej – najważniejsze zagadnienia</u> .....	33
<u>Załącznik nr 2 - Postulaty badawcze i dydaktyczne związane z pojęciem</u> <u>informacji publicznej</u> .....	37
<u>Notki biograficzne autorów</u> .....	39

## Pojęcia i skróty używane w dokumencie

- Biała Księga Nowego Biuletynu Informacji Publicznej (skrót „BK”) – zawiera proponowaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji politykę realizacji projektu dostępu do informacji publicznej za pomocą środków teleinformatycznych.
- Biuletyn Informacji Publicznej (skrót „BIP”, w tekście także jako „biuletyn”) - urzędowy publikator teleinformatyczny stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.
- Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (w tekście także jako „dyrektywa”).
- Nowy Biuletyn Informacji Publicznej (skrót „nBIP”, w tekście także jako „nowy biuletyn”) – system, który ma uzupełnić i zastąpić dotychczasowe rozwiązania dostępu do informacji publicznej przy użyciu Biuletynu Informacji Publicznej, określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup> = UDIP.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>2</sup> = Rozp. BIP.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>3</sup> = UOI.
- Rozporządzenie ministra właściwego do spraw informatyzacji ze stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej = nRozp. BIP.
- Podmiot zobowiązany – podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej na mocy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198.

<sup>2</sup> Dz.U. 2002 nr 67 poz. 619.

<sup>3</sup> Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565.

## **Wstęp**

Dokument niniejszy, zwany Białą Księgą Nowego BIP, przedstawia najważniejsze (zdaniem jego autorów) zagadnienia związane z reformą teleinformatycznego systemu dostępu do informacji publicznej w Polsce. Dokument zawiera ogólną analizę prawnego i faktycznego stanu BIP w Polsce, a także proponuje strategię rozwoju biuletynu w celu zwiększania zakresu i jakości udostępnianej informacji publicznej oraz jej lepszego wykorzystania przez wszystkich zainteresowanych<sup>4</sup>.

Dokument posiada dwa załączniki: pierwszy z nich zawiera analizę istniejącej regulacji prawnej i jej wpływ na funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej, a drugi prezentuje postulaty badawcze i dydaktyczne związane z pojęciem informacji publicznej.

## ***Historia prac nad dokumentem***

Biała Księga Nowego BIP jest owocem prac zespołu do spraw Nowego Biuletynu Informacji Publicznej powołanego do życia w sierpniu 2005 roku. Zespół ten – składający się z urzędników ministerstwa, prawników, informatyków i przedstawicieli samorządu – prowadził od sierpnia 2005 roku do stycznia 2006 roku prace przy Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego (DSI) nieistniejącego już Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (MNI). Prace kontynuowane były przy Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).

Autorzy niniejszego dokumentu, nie będący pracownikami ministerstwa, nie pobierali żadnego wynagrodzenia za poświęcony czas; wykonywali swoją pracę pragnąc przyczynić się do stworzenia lepszych warunków dostępu do informacji publicznej w Polsce. Tylko część osób, które przyjęły zaproszenie, pracowała nad przygotowaniem niniejszego dokumentu.

## ***Przyczyny powstania dokumentu i jego cele***

Bezpośrednią prawną przyczyną powstania dokumentu jest nałożenie ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne na ministra właściwego do spraw informatyzacji z dnia 21 lipca 2005 roku obowiązków **gromadzenia i udostępniania adresów wskazujących na strony podmiotowe BIP, prowadzenia strony głównej biuletynu** (działania obecne), a także **wydania nowego rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej** (działanie przyszłe).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 UDIP: „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej "prawem do informacji publicznej"”.

<sup>5</sup> Wymienione tu zestawienie obowiązków nałożonych na ministra właściwego ds. informatyzacji nie jest wyczerpujące – pełna lista obowiązków znajduje się w artykule 44 UOI.

Przygotowanie przez ministra właściwego do spraw informatyzacji nRozp. BIP musi zostać poprzedzone wnikliwą analizą obecnego stanu prawnego i faktycznego dotyczącego funkcjonowania całego systemu BIP, a więc zarówno strony głównej biuletynu oraz stron podmiotowych, jak i ich wzajemnej relacji. W trakcie przyszłych prac zespołu ds. Nowego BIP należy poddać badaniu założenia, które przyświecały tworzeniu rozporządzenia w sprawie BIP, a także rozważyć, na ile założenia zawarte w Rozp. BIP zostały zrealizowane w praktyce. Istotną kwestią jest uwzględnienie założeń pierwotnych Rozp. BIP<sup>6</sup>, różniących się od idei skryształizowanych w jego ostatecznej postaci.

Refleksja nad omawianymi kwestiami w wymiarze prawnym, organizacyjnym, funkcjonalnym i technicznym posłuży do sformułowania nowych założeń, które nie tylko mają w lepszy sposób oddawać ducha powszechnego prawa do informacji publicznej, ale też w większym (jeżeli nie w pełnym) stopniu zostaną wdrożone w praktykę i faktycznie zrealizują to szczytne prawo<sup>7</sup>.

Reasumując, zadanie niniejszego opracowania sprowadza się do:

1. Przedstawienia najważniejszych problemów związanych z dotychczasowym i przyszłym funkcjonowaniem BIP – poprzez wyjście od pytań:
  - W jakim zakresie dotychczasowy system BIP zrealizował założenia przyjęte w UDIP, Rozp. BIP i innych aktach prawnych?
  - Jakie nowe założenia trzeba przyjąć, żeby BIP był użyteczny i w pełni dostosowany do przepisów prawnych obowiązujących w Polsce i Unii Europejskiej?
2. Przygotowania materiałów do prac zespołu ds. Nowego BIP w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.
3. Sformułowania propozycji wprowadzanych zmian, które zostaną poddane ocenie w trakcie dyskusji ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami – zarówno w obrębie administracji, jak i poza nią.

## ***Biuletyn Informacji Publicznej a dostęp do informacji publicznej***

Zagadnienie zasad funkcjonowania i kształtu BIP jest podzbiorem zagadnień dostępu do informacji publicznej w ogólności. Refleksja nad funkcjonowaniem biuletynu - która ma docelowo zaowocować stworzeniem aktu prawnego w postaci rozporządzenia<sup>8</sup> i prowadzeniem projektu teleinformatycznego realizującego jego treść - powinna być przyczynkiem do **prowadzonych równoległe badań nad kształtem polskich rozwiązań prawnych**

<sup>6</sup> To jest pierwszej, bardziej obszernej wersji Rozp. BIP.

<sup>7</sup> Przyczyniając się jednocześnie do wdrażania zasad taniego i efektywnego państwa.

<sup>8</sup> ... a być może i nowelizacją innych aktów prawnych.

**w dziedzinie informacji publicznej.** W trakcie prowadzonych działań należy poddać analizie zapisy UDIP - stwierdzić, czy w sposób pełny i klarowny realizują prawo dostępu do informacji publicznej zawarte w Konstytucji RP, a także czy wcielają w życie nałożone na państwo polskie obowiązki implementacji rozwiązań unijnych, w szczególności dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>9</sup>. Ze względu na fakt, że kwestię systemu BIP reguluje rozporządzenie podległe pod UDIP, to wszelkie prace nad zmianami tej ustawy muszą znaleźć także swoje przełożenie na nowe rozporządzenie.

Postulaty badawcze i dydaktyczne związane z szeroko rozumianym pojęciem informacji publicznej - choć istotne - nie stanowią głównej treści rozważań tego dokumentu. Zagadnienia tej materii zostały ujęte w załączniku nr 2 do niniejszego dokumentu.

## **Teoretyczne aspekty funkcjonowania BIP**

### ***Zakres informacji publicznej i powszechność dostępu***

Zadaniem biuletynu ma być umożliwienie powszechnego dostępu do informacji publicznej.<sup>10</sup> Podstawowe pytania, które nasuwają się od razu po zapoznaniu się z takim założeniem ustawodawcy, są następujące:

- **Czym jest** informacja publiczna i **jaki zakres** posiada?
- W jaki sposób należy rozumieć **powszechny dostęp** do informacji publicznej?

Analiza powyższych pytań i sformułowanie na nie zadowalających odpowiedzi **są działaniami kluczowymi**, które muszą zostać przedsięwzięte na początku prac nad koncepcją nBIP. Najłatwiejsze do znalezienia odpowiedzi: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną (...).”<sup>11</sup> oraz „Dostęp do informacji poprzez sieć teleinformatyczną jest dostępem powszechnym”<sup>12</sup> narażają się odpowiednio na zarzuty *ignotum per ignotum* oraz braku wzięcia pod uwagę faktycznych możliwości i kosztów dostępu do informacji z omawianej domeny. Wedle danych Eurostatu za 2004 rok tylko 36% polskich gospodarstw domowych posiada dostęp do internetu.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Official Journal of the European Union, L 345/90. Tekst dyrektywy: [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/psi/library/index\\_en.htm#1.%20Directive%20on%20the%20re-use%20of%20PSI](http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/library/index_en.htm#1.%20Directive%20on%20the%20re-use%20of%20PSI). W tym kontekście trzeba między innymi poddać analizie zakres pojęciowy terminu „informacja publiczna” używanego w UDIP i dyrektywie o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego oraz kwestię licencji na udostępnianie takiej informacji.

<sup>10</sup> UDIP, art. 8 ust. 1 „Tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej - w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwany dalej "Biuletynem Informacji Publicznej".”

<sup>11</sup> UDIP, art. 1 ust. 1.

<sup>12</sup> Wydaje się uzasadnionym domniemanie, że ustawodawca w UDIP przyjął konkretny system teleinformatyczny – sieć Internet – jako medium umożliwiające najszerzy, najbardziej wygodny i najtańszy dostęp do informacji. Wykorzystanie internetu w Polsce trudno jednak uznać już za powszechne.

<sup>13</sup> „The digital divide in Europe - Issue number 38/2005”, Eurostat,

Idąc wyznaczonym powyżej tropem można w sposób zasadny stwierdzić, że system dostępu do informacji publicznej nie może funkcjonować dobrze, jeżeli nie zostaną precyzyjnie zdefiniowane następujące, ściśle z nim związane zagadnienia:

1. Kto jest zobowiązany do udostępniania informacji?
2. W jakim zakresie powinien udostępniać posiadane informacje?
3. W jakiej formie musi udostępniać informacje?
4. Jakie są faktyczne możliwości podmiotów w dziedzinie udostępniania informacji?

Należy nadmienić, że pojawiające się wątpliwości interpretacyjne przepisów prawa dotyczących podmiotowego i przedmiotowego aspektu dostępu do informacji publicznej od początku wejścia w życie UDIP stają na przeszkodzie wykorzystywaniu przez wszystkich zainteresowanych należnych im przywilejów. Określony w UDIP otwarty katalog kategorii podmiotów zobowiązanych<sup>14</sup> ze względu na swój ogólny charakter utrudnia w pewnych przypadkach jednoznaczne zakwalifikowanie lub wykluczenie danego podmiotu jako tego, który ma prowadzić podmiotowy BIP. Wątpliwości co do zasadności nałożenia takiego obowiązku na podmiot szkodzą zarówno samym podmiotom, jak i zainteresowanym uzyskaniem informacji publicznej.

Obowiązek publikowania informacji publicznej w BIP nie jest nakładany jedynie przez UDIP. Istnieje ponad 50 aktów prawnych, które odwołują się do pojęcia biuletynu i opisują w tym zakresie obowiązki podmiotów. Jednym z pierwszych działań w sferze prawnej powinno być zatem przejrzanie wszystkich aktów prawnych pod tym kątem i analiza nakładanych przez nie obowiązków w zakresie wymogów dostępu do informacji publicznej.

Refleksji nad omawianą tematyką nie można prowadzić także abstrahując od pytania: „Czemu (realizacji jakich celów) służy dostęp do informacji publicznej?“, które wydaje się być kluczowe w określaniu zakresu dostępnej informacji i wprowadzaniu hierarchii jej ważności dla zainteresowanych.

Obywatel, przedsiębiorca czy dowolnie wybrany inny podmiot poszukuje informacji publicznej jako podstawy do *podejmowania* albo *zaniechania podejmowania* określonych działań. Powszechny dostęp do takiej informacji powinien umożliwiać mu realizację zarówno swoich, wynikających z aktów prawnych obowiązków, jak i kontrolę dowolnie wybranego podmiotu publicznego w tym samym zakresie. Co więcej – dzięki takiemu dostępowi możliwe jest podejmowanie innych, dowolnie wybranych działań, które służą szeroko pojmowanemu prywatnemu lub komercyjnemu dobru zainteresowanej strony.<sup>15</sup>

Ponadto dostęp do takich informacji nie może sprowadzać się jedynie do wglądu w rozproszone archiwa o zróżnicowanym zakresie i jakości. Spełniając formalnie wymogi dostępu do informacji publicznej w dotychczasowy sposób państwo nie realizuje w pełnym

---

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_p\\_product\\_code=KS-NP-05-038](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&_p_product_code=KS-NP-05-038), stan z dnia 11.02.2006 r.

<sup>14</sup> UDIP, art. 4.

<sup>15</sup> W tym ponownemu wykorzystaniu informacji sektora publicznego w dowolnej formie na użytek komercyjny.

zakresie wymogu powszechności. **Wszystkim zainteresowanym należy udostępnić system w pełni przeszukiwalny, pozwalający tworzyć różnorodne i przekrojowe aż do skali kraju zestawienia informacji publicznej w trybie on-line**, obejmujące swym zakresem dowolnie wybrane zestawienia podmiotów i realizowanych przez nie działań.

Biuletyn Informacji Publicznej powinien być miejscem, w którym każdy zainteresowany uzyska wyczerpujące informacje na temat funkcjonowania państwa. Osoba pragnąca uzyskać takie informacje powinna zapamiętać **tylko jeden adres** – strony głównej biuletynu – dzięki czemu najszerszy możliwy zakres informacji publicznej będzie stał przed nią otworem.

## ***Unikalność miejsca przechowywania informacji publicznej***

Postulatem zespołu ds. Nowego BIP jest **przechowywanie konkretnej informacji publicznej tylko w tym ośrodku, który jest wytwórcą informacji**. Postulat ten ma znaczenie dwojakie: po pierwsze - w skali kraju podmioty zobowiązane będą poświęcać swoją pracę jedynie na wytwarzanie i publikowanie informacji związanych bezpośrednio z nimi; po drugie – poszukujący informacji będą mieli do czynienia zawsze z informacją najbardziej aktualną i jednoznaczną<sup>16</sup>.

Podejście takie wymaga oczywiście budowy systemu, który będzie umożliwił wymianę informacji pomiędzy ośrodkami w sprawny sposób. Sieć stron podmiotowych BIP i strona główna biuletynu muszą nieustannie **udostępniać** sobie informacje, chociaż udostępnianie nie oznacza ich faktycznego zwielokrotniania. **To źródło informacji odpowiada za jej rzetelność<sup>17</sup> i kompletność**. W takim ujęciu rolą każdego ośrodka staje się prezentowanie własnych informacji oraz agregacja pożądanych treści z innych ośrodków.

Z związku z nadchodzącą praktyką publikacji elektronicznych dzienników urzędowych w rozumieniu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych<sup>18</sup> naturalnym miejscem dla tych dzienników wydaje się być Biuletyn Informacji Publicznej, traktowany jako urzędowy publikator teleinformatyczny. Wskazane jest zatem uzgodnienie projektu nBIP z założeniami architektury systemu elektronicznych dzienników urzędowych<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Zawartość dużej części informacji (osobowych, teleadresowych, etc.) zmienia się w czasie. Utrzymywanie tej samej informacji niezależnie w więcej niż jednym miejscu będzie prowadzić do rozbieżności w jej zawartości.

<sup>17</sup> Z walorem rzetelności informacji związany jest także wymóg zamieszczania w BIP czasu wytworzenia i daty ważności informacji. Integralność i nienaruszalność informacji powinna być gwarantowana przez opatrzenie publikowanych dokumentów podpisem elektronicznym.

<sup>18</sup> Dz.U. 2000 Nr 62 poz. 718, Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Art. 42a. „Wydawanie dzienników urzędowych i skorowidzów do roczników tych dzienników w formie elektronicznej, a także udostępnianie dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiorów przepisów gminnych oraz ogłoszonych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych przez środki komunikacji elektronicznej oraz informatyczne nośniki danych następuje od dnia 1 lipca 2006 r.”

<sup>19</sup> Alternatywnym rozwiązaniem jest automatyczne pobieranie zawartości dzienników do stron podmiotowych BIP wedle przyjętego klucza. Rozwiązanie takie jednak prowadzi do niepotrzebnego duplikowania danych i tym samym nie realizuje idei jednego punktu uzyskiwania informacji przez



## **Współpraca systemów teleinformatycznych administracji**

Wychodząc zatem z wynikającego z powyższych tez założenia: „Przez informację do usługi” państwo winno realizować dostęp do informacji publicznej **uzupełniając ofertę informacyjną także stroną usługową**. Prowadzi to do oczywistego wniosku o konieczności wymiany informacji i **ściślej współpracy systemów administracji** w celu jak najlepszego obsłużenia jej klientów. Współpraca ta jest także niezwykle istotna ze względu na **efektywne zarządzanie ogółem informacji w strukturach administracji państwowej**, a więc – usuwanie nadmiarowości informacji, usprawnianie jej przepływu i przekrojową analizę gromadzonych danych. Rozwiązanie takie będzie korzystne także z punktu widzenia obywatela czy przedsiębiorcy, ponieważ wraz z obniżaniem kosztów utrzymania państwa zmniejszać się będzie stopniowo także potrzeba pobierania po wielokroć tych samych informacji.

Będący w fazie powstawania Plan Informatyzacji Państwa<sup>20</sup> ma uwzględniać wszystkie najważniejsze projekty teleinformatyczne administracji. W związku z tym wydaje się koniecznym włączenie założeń nBIP do tego dokumentu, a koordynacja zagadnień współpracy między wspomnianymi systemami (przez odpowiednie ciało pod auspicjami ministra właściwego ds. informatyzacji lub prezesa Rady Ministrów) powinna zostać zainicjowana jak najszybciej.

Aby osiągnąć pełnię współpracy różnych systemów należy prowadzić regularne spotkania robocze, w których uczestniczyłyby osoby koordynujące poszczególne projekty wraz z niezbędnymi specjalistami, a także poddawać już zainicjowane i prowadzone projekty ciągłemu (być może zewnętrznemu) audytowi jakości właściwemu dla projektów ze sfery IT.

**Nie należy zapominać, że informacje o prowadzeniu projektów przez administrację publiczną także zalicza się do domeny informacji publicznej.** Wskazane jest zatem publikowanie na stronie podmiotowej BIP ministra właściwego ds. informatyzacji założeń nadzorowanych przez niego projektów IT (a w przypadku projektów ponadsektorowych – na stronie podmiotowej BIP premiera RP) i faktycznych informacji o postępie ich realizacji.<sup>21</sup> Rozwiązanie takie wyeliminuje także w dużej części podejrzenia o niegospodarność czy brak uczciwości (np. łamanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych<sup>22</sup>) odnośnie projektów realizowanych z funduszy publicznych. Kolejną pozytywną stroną takiego rozwiązania będzie

---

zainteresowanych.

<sup>20</sup> UOI, art. 53 „Minister właściwy do spraw informatyzacji przedstawi Radzie Ministrów projekt Planu Informatyzacji Państwa w terminie do dnia 31 marca 2006 r.”.

<sup>21</sup> Co więcej – po powstaniu systemu zarządzającego BIP wskazane będzie opublikowanie specyfikacji tego systemu na stronie BIP. Mówi o tym art. 13 ust. 2 UOI „Podmiot publiczny realizujący zadania publiczne przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej do przekazywania danych pomiędzy tym podmiotem a podmiotem niebędącym organem administracji rządowej: (...)

2) publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej lub udostępnia w inny sposób:

a) zestawienie stosowanych w oprogramowaniu interfejsowym systemu teleinformatycznego używanego przez ten podmiot do realizacji zadań publicznych struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących,  
b) testy akceptacyjne, z zastrzeżeniem ust. 4.”

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177.

niewątpliwie podniesienie zaufania dla przedsięwzięć organów państwowych – a więc w ramach działań obowiązkowych bez dodatkowych nakładów pieniężnych zrealizuje się także w podstawowym zakresie pożądanym aspekt inicjatyw administracji na polu *public relations* (PR)<sup>23</sup>. W kontekście tego działania należy uwzględnić propozycję prowadzenia przez profesjonalne agencje *public relations* (lub analogiczne jednostki w ramach administracji) prac na potrzeby wszystkich działań podejmowanych w ramach administracji publicznej.

## **Praktyczne aspekty funkcjonowania BIP**

### ***Podstawowa przeszkoda pełnej realizacji BIP w Polsce***

Ze smutkiem należy stwierdzić, że niejasność niektórych zapisów UDIP i Rozp. BIP oraz niepodejmowanie działań przez zobowiązany podmiot – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – były głównymi przyczynami powstania swoistej „anarchii” wdrożeń BIP w Polsce.

Pomimo wyraźnej delegacji ustawowej, zapisanej w art. 9 ust. 4 UDIP<sup>24</sup>, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie udostępnił:

- szczegółowych wymagań dotyczących **układu ujednoliczonego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej**, które pozwalałyby budować sprawnie działający system oraz przygotowywać spójne w formie i treści strony podmiotowe, a także
- przykładowego oprogramowania służącego do tworzenia stron Biuletynu Informacji Publicznej, które odciążałoby finansowo i organizacyjnie podmioty zobowiązane do ich prowadzenia.

Ponadto Minister SWiA nie dopełnił obowiązku zamieszczenia na stronie głównej BIP menu przedmiotowego, które miało w znaczący sposób ułatwiać wszystkim zainteresowanym dostęp do informacji publicznej. Nie zostały także stworzone i udostępnione powszechne systematyki takiego menu przedmiotowego, co uniemożliwiło spójne wdrażanie stron podmiotowych w Polsce.

### ***Perspektywa realizacji Nowego BIP a zarządzanie zmianą***

Wyciągając wnioski z historii realizacji projektu BIP, prace nad nBIP należy prowadzić dbając nie tylko o zbudowanie całościowej wizji systemu, ale także zapewniając możliwości jej

<sup>23</sup> „Public Relations (PR) (z ang. - kontakty z otoczeniem) - sztuka przekazywania informacji społeczeństwu przy użyciu mediów w imieniu zainteresowanego klienta; ogół działań mających za zadanie wytworzenie pozytywnego wizerunku społecznego danej instytucji. Celem stosowania PR jest wpłynięcie na opinię odbiorców.”, Wikipedia, fragment strony: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Public\\_relations](http://pl.wikipedia.org/wiki/Public_relations), stan z dnia 08.01.2006 r.

<sup>24</sup> Obecnie ten wyjątek z UDIP odnosi się do ministra właściwego do spraw informatyzacji.

wdrożenia.

Wymaganie realizacji nieprecyzyjnie zdefiniowanego obowiązku, bez wskazania **racjonalnych i realnych korzyści dla samych podmiotów** płynących z prowadzonych przez nie działań, będzie zawsze prowadzić do oporu przed wprowadzeniem rozwiązań służących dostępowi od informacji publicznej. Najlepszym tego przykładem jest obecna sytuacja, w której strony BIP są traktowane przez wiele podmiotów jako zbędny ciężar<sup>25</sup>, a przez odbiorców informacji – jako niewygodne i niekompletne ich źródło.

Prowadzone w niniejszym dokumencie rozważania dotyczą szeroko zakrojonego projektu teleinformatycznego, którego zadaniem jest przekształcenie obecnej rzeczywistości dostępu do informacji publicznej. Wydaje się zatem zrozumiałe, że aby zakończyć sukcesem taki projekt, należy włączyć mechanizmy zarządzania zmianą i że zignorowanie tego „miękkiego” aspektu prowadzenia projektu naraża go w znaczącym stopniu na niepowodzenie.<sup>26</sup>

## **Propozycje działań na rzecz Nowego BIP**

Wychodząc od postawionych wcześniej pytań o podmiotowy i przedmiotowy zakres udostępniania informacji publicznej należy zrealizować opisane poniżej zadania.

### **1. Zdefiniowanie pełnej systematyki podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w BIP**

Systematyka taka będzie wyczerpującym zestawieniem podmiotów zgodnym z typologią wynikającą z dorobku nauki prawa administracyjnego oraz realizacją prawa podmiotowego z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>27</sup>, co będzie następnie miało szczególne znaczenie przy ustalaniu zadań i kompetencji danego podmiotu. W ramach systematyki należy ustalić zakres i format danych o podmiocie (m.in. dane teleadresowe) oraz innych danych, według specjalnie opracowanych, ogólnie obowiązujących systematyk (jak np. dotyczących „formy własności”, „formy

<sup>25</sup> Podmioty zobowiązane często widzą dla siebie bezpośrednie korzyści z publikacji różnorodnych informacji prowadząc własne strony WWW, które czasami dublują informacje z podmiotowych stron BIP.

<sup>26</sup> „Tymczasem przed dokonaniem zmiany (...) należałoby przekonać ludzi do tego, że zmiana jest potrzebna. Jak to zrobić? Po pierwsze - zmienić pewne procesy i systemy, aby utrwalone zachowania nie były już fizycznie możliwe. Po drugie - usunąć społeczne poparcie dla różnych działań i zasad, którymi do tej pory kierowali się ludzie. Od tej chwili pewne zachowania muszą przestać "być w porządku". Po trzecie - doprowadzić do tego, by ludzie samorzutnie uznali swoje dotychczasowe zachowania za niewarte kontynuacji. Po czwarte - powiązać wynagrodzenie i uznanie przełożonych z nowymi, pożądanymi zachowaniami.”, Konowrocka D., *Ten cholerny czynnik ludzki*, COMPUTERWORLD, 3 stycznia 2006 r., s. 4

<sup>27</sup> „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.”

prowadzenia działalności”, „typu organu/podmiotu”, nazwy miejscowości według kodu GUS, nazwy gminy według kodu NST, miejsca w strukturze organów państwa itp.). Aby możliwe było późniejsze przetwarzanie danych na różnych poziomach grupowania, konieczne jest zapewnienie korzystania przez wszystkie podmioty prowadzące strony podmiotowe ze wspólnych, centralnych systematyk.

Równocześnie dla wszystkich typów podmiotów należy przedstawić akty prawne stanowiące podstawę ich działania (chodzi tu głównie o akty o charakterze ustrojowym).

Kolejnym, koniecznym do wykonania, działaniem dostosowującym jest przeprowadzenie bardzo gruntownej analizy i pełne zharmonizowanie układów tzw. Rzeczowego Wykazu Akt (RWA)<sup>28</sup>. Obecnie gminy, powiaty, województwa samorządowe oraz administracja rządowa posiadają własne, niezharmonizowane ze sobą RWA. Prace nad nowym wykazem akt powinny uwzględniać potrzeby wynikające m.in. z kwalifikacji określonych zbiorów danych z punktu widzenia ich późniejszego publikowania w BIP. W istniejącej sytuacji, jedynym racjonalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie Nowego RWA obejmującego **pełny katalog klasyfikacyjny** akt dla całej administracji publicznej. Rzeczowe Wykazy Akt dla poszczególnych typów organów stanowiłyby swego rodzaju wyciągi z centralnego wykazu. Odrębnym problemem pozostają RWA dla poszczególnych typów jednostek organizacyjnych – posiadają one swoją specyfikę, co powinno znaleźć wyraz w opracowanych dla nich zestawieniach. Reasumując, należy wyeliminować takie sytuacje, w których (w zależności od typu jednostki) takiemu samemu symbolowi klasyfikacyjnemu RWA odpowiadają różne hasła klasyfikacyjne, albo też temu samemu hasłu klasyfikacyjnemu (w zależności od typu jednostki) odpowiadają różne symbole RWA, co ma miejsce w chwili obecnej.

## 2. **Stworzenie systematyki zadań realizowanych przez poszczególne kategorie podmiotów**

Budowa nBIP w postaci ujednoczonego systemu stron WWW (ale systemu faktycznego, a nie pozornego) - poza stworzeniem możliwie pełnej systematyki podmiotów w BIP - wymaga także stworzenia odpowiednich systematyk zadań realizowanych przez poszczególne typy podmiotów.

Odpowiednikiem takiej systematyki jest obecnie tzw. „menu przedmiotowe”. Do chwili obecnej tego rodzaju powszechne, ujednoczone menu przedmiotowe nie powstały<sup>29</sup> – ani jako „globalne”, ani też w odniesieniu chociażby do wybranych typów

<sup>28</sup> „Jednolity rzeczowy wykaz akt - wykaz haseł wyrażający rzeczową klasyfikację dokumentacji twórcy zespołu niezależnie od jego struktury organizacyjnej, oparty o dziesiętny sposób sygnowania haseł klasyfikacyjnych oraz zawierający kwalifikację archiwalną akt”, Archiwum Państwowe w Krakowie, [http://www.archiwum.krakow.pl/archiwum.php?ident=4\\_0\\_0\\_b#jednolity\\_rzeczowy\\_wykaz\\_akt](http://www.archiwum.krakow.pl/archiwum.php?ident=4_0_0_b#jednolity_rzeczowy_wykaz_akt), stan z dnia 12.02.2006 r.

<sup>29</sup> Należy jednak zauważyć, że powstały ujednoczone wzory kart i menu w Małopolsce dla większości typów administracji publicznej. Niektóre inne podmioty również opracowały takie wzorce. Brakuje

organów. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest na przykład to, że każda z ponad dwóch i pół tysiąca gmin we własnym zakresie próbuje identyfikować i publikować posiadany zakres kompetencji oraz realizowanych zadań. A przecież każda z tych gmin, zgodnie z obowiązującym prawem, ma taki sam zakres zadań i kompetencji – przynajmniej co do zasady. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku wszystkich innych typów urzędów i innych instytucji publicznych. Dodatkowo sprawę komplikują częste zmiany stanu prawnego, co najczęściej nie jest odzwierciedlane na stronach podmiotowych BIP.

Biorąc powyższe pod uwagę, jedynym racjonalnym wyjściem wydaje się stworzenie na szczeblu centralnym stosownej systematyki zadań i kompetencji. Poszczególne zadania i kompetencje powinny być powiązane z właściwymi typami podmiotów. Dopełnieniem całości będzie powiązanie poszczególnych zadań i kompetencji z przepisami (aktami prawnymi) stanowiącymi podstawę ich realizacji.

Wszystkie systematyki centralne powinny być na bieżąco aktualizowane - jest to oczywiście zadanie poważne i kosztowne, lecz znacznie mniej kosztowne w skali państwa, gdy weźmiemy pod uwagę niezależne działania wszystkich zobowiązanych podmiotów.

Dla zobrazowania skali prac analitycznych, które należy wykonać w powyższym zakresie można wskazać, że sama systematyka podmiotów zawiera ponad 300 ich typów, natomiast systematyka zadań i kompetencji – w podstawowym układzie obejmuje ponad 4 tysiące pozycji, a w pełnym około 7-8 tysięcy, liczba aktów prawnych, które należy objąć monitorowaniem, wynosi około 3 tysięcy.<sup>30</sup>

### **3. Opracowanie Centralnej Biblioteki Procedur wraz z wzorami formularzy oraz stale aktualizowanymi odniesieniami do konkretnych przepisów prawnych**

W przypadku procedur administracyjnych wiele urzędów samodzielnie opracowuje różnego typu „Karty Informacyjne” załatwianych spraw oraz wzory formularzy, czyli wzory podań, załączników, wydawanych decyzji, postanowień, zaświadczeń itp. Wszystko to się dzieje w sytuacji, gdy każdy z tych urzędów działa w oparciu o tę samą podstawę prawną. Oczywiście każdy urząd, a ściślej rzecz ujmując – urzędnik, musi zajmować się także aktualizowaniem przepisów i wprowadzeniem zmian do formularzy. Osoby oddelegowane przez urząd powinny także wszystko to uwzględniać na stronach podmiotowych BIP. Jest to działanie, które pochłania w skali państwa bardzo dużo czasu, a tym samym pieniędzy publicznych.

Sposobem na zmianę takiego stanu rzeczy jest stworzenie Centralnej Biblioteki Procedur – wraz z wzorami formularzy oraz stale aktualizowanymi

---

jednak ujęcia zagadnienia „ujednoczenia menu” w skali całego kraju.

<sup>30</sup> Istnieją podmioty, które posługują się w realizacji swoich działań zestawieniami zadań i kompetencji. Należy dokonać przeglądu dokonanych przez nie prac i wykorzystać doświadczenia w budowaniu centralnego repozytorium.

odniesieniami do konkretnych przepisów stanowiących podstawę ich realizacji, wykorzystując dotychczasowe działania prowadzone w tym zakresie.

Cały system powinien działać w ten sposób, że w zależności od typu jednostki, cały układ kompetencyjny wraz z odpowiednimi Bibliotekami Procedur byłby przypisywany konkretnemu podmiotowi. Oczywiście podmiot ten miałby możliwość (co nawet byłoby konieczne) swego rodzaju indywidualizacji wzorów formularzy otrzymywanych z centralnego repozytorium.

Stworzenie Centralnej Biblioteki Procedur ma szczególne znaczenie w kontekście problematyki budowy sprawnej e-administracji i e-usług, jak również standaryzacji usług w administracji publicznej, będąc tym samym narzędziem budowy taniego państwa. Powszechne udostępnienie takich bibliotek w bardzo istotny, realny sposób pozwoli na obniżenie kosztów funkcjonowania oraz informatyzacji całej administracji publicznej – zarówno samorządowej (głównie gmin i powiatów), jak i rządowej. Równocześnie możliwe jest uzyskanie wręcz skokowej poprawy jakości pracy tysięcy urzędów.

Nie sposób pominąć w tym miejscu również problematyki podpisu elektronicznego i dokumentu elektronicznego. Jedną ze skutecznych metod wspierających procesy budowania e-administracji oraz e-usług są właśnie Centralne Biblioteki Procedur. Pozwalałyby one wszystkim podmiotom publicznym na pobieranie z rządowego serwera WWW odpowiednich wzorów formularzy w postaci dokumentów elektronicznych weryfikowanych certyfikatem kwalifikowanym.

## ***Zakres prowadzonych analiz i badań***

Równolegle do porządkowania zakresu informacji udostępnianej przez podmioty zobowiązane niezbędne jest prowadzenie badań związanych z wymogami prawnymi i praktycznym wykorzystaniem stron systemu BIP. Konieczne dla projektu jest wykorzystanie wytycznych Unii Europejskiej w sprawie dostępu do informacji i usług publicznych, a także przeprowadzenie analiz i przegląd dobrych praktyk w zakresie dostępu do informacji publicznej w Unii Europejskiej oraz innych krajach na całym świecie.

Należy także dokonać przeglądu i analizy różnorodnych badań na temat BIP, prowadzonych dotychczas w Polsce (m.in. opracowania ośrodków badania opinii publicznej i rynku, badania akademickie, raporty NIK), a także opracować metodologię i przeprowadzić szereg uzupełniających ilościowych oraz jakościowych badań, w tym:

- istniejących stron podmiotowych BIP (zawartość, rozwiązania techniczne, funkcjonalność, forma prezentacji),
- poziomu świadomości odbiorców informacji publicznej: a) istnienia BIP, b) możliwości wykorzystania tego systemu do pozyskania informacji,

- faktycznego wykorzystania stron podmiotowych przez odbiorców informacji (statystyki stron podmiotowych, faktyczne wykorzystanie przez odbiorców pozyskanych informacji),
- zapotrzebowania na poszczególne rodzaje informacji wraz z hierarchią ich ważności dla zainteresowanych,
- preferowanego przez zainteresowany podmiot sposobu dotarcia do informacji:
  - ze względu na medium (strony WWW, telewizja, telewizja interaktywna, telefon komórkowy, komputer nareczny, infomat),
  - ze względu na organizację treści w dotychczasowym medium, czyli na stronach podmiotowych: menu podmiotowe, menu przedmiotowe, wyszukiwarka, inne formy prezentacji informacji, np. mapy pamięci (*mind maps*)<sup>31</sup>.

## **Strony podmiotowe BIP a własne strony WWW podmiotów**

Brak spójnych wytycznych odnośnie systemu BIP spowodował pojawienie się oporu przed realizacją obowiązku prowadzenia stron podmiotowych biuletynu. Podmioty prowadzące swoje serwisy WWW i zamieszczające w nich także informacje publiczne argumentowały, że tworzenie odrębnej strony biuletynu (co do postaci której nie ma jednoznacznych wskazówek) jest stratą czasu i środków publicznych. Państwo nie przedstawiło jednolitej wizji biuletynu i nie dało podmiotom zobowiązanym narzędzi do jej realizacji (oprogramowania do prowadzenia stron podmiotowych BIP).

Prowadzenie serwisów informacyjnych i promocyjnych podmiotów jest działaniem jak najbardziej pożądanym. Informacje na nich gromadzone są prezentowane w dowolnej, wybranej przez podmiot formie i zakresie, lecz **nie są wyłącznie informacjami publicznymi**. Wydaje się zatem, że prawo (i wygoda) dostępu do informacji publicznej wymaga zastosowania takich narzędzi, dzięki którym poszukujący informacji będzie mógł uzyskać ją w takiej samej formie i zakresie od podmiotów tego samego rodzaju. Prawo to powinno umożliwić mu także tworzenie dowolnych raportów na temat wybranych informacji z całego dostępnego zbioru informacji publicznej.

Dostęp do zbieranych i publikowanych informacji tego rodzaju powinien być jak najprostszy. Wydaje się zatem, że strony podmiotowe BIP powinny być wyodrębnionymi i czytelnie oznaczonymi stronami WWW, co zagwarantuje tym samym jednoznaczne kwalifikowanie prezentowanych na nich informacji. Wprowadzenie zunifikowanego nazewnictwa adresów internetowych stron BIP, powszechnie obowiązującego systemu identyfikacji wizualnej

---

<sup>31</sup> Diagramy łączące słowa lub pojęcia wokół pojęcia centralnego.

projektu<sup>32</sup>, wymagań odnośnie dostępności i użyteczności stron WWW<sup>33</sup>, a także jednolitych standardów przechowywania i prezentacji danych wpisuje się zatem bezwarunkowo w przyjęte założenia. Co więcej – informacje na stronach BIP powinny być napisane jasnym i prostym językiem oraz dostosowane także w warstwie treściowej do wymogów dostępu dla osób niepełnosprawnych (w tym umysłowo), a także prezentowane w podstawowym zakresie w co najmniej jednym języku obcym.

Zestaw informacji obowiązkowych, które - zgodnie z UDIP - powinny być prezentowane na każdej stronie podmiotowej BIP, należy dopełnić obligatoryjnym wykazem informacji niejawnych, występujących w zakresie działań danego podmiotu. Znaczenie obowiązku prezentacji takiego wykazu podkreślają prawni komentatorzy UDIP, ponieważ jego ogłaszanie zagwarantuje obywatelowi, że urzędnicy nie będą opierać wprowadzanych ograniczeń w udostępnianiu informacji lub dokumentów na subiektywnych decyzjach, a pracownicy nie będą narażeni na nieumyślne przekroczenie swoich uprawnień.

Dla wygody odwiedzających dostęp do stron podmiotowych – zgodnie z Rozp. BIP<sup>34</sup> – powinien być realizowany także przez stronę główną BIP. Strona taka nie może być jednak statycznym zbiorem odsyłaczy, ale agregatorem treści z biuletynów podmiotowych umożliwiającym przeszukiwanie ich pod wybranymi kryteriami. W zasadzie zapamiętanie przez wszystkich zainteresowanych **tylko jednego adresu** – strony głównej systemu BIP – powinno wystarczyć do wygodnego dostępu do dowolnych, elektronicznych zbiorów informacji publicznej państwa polskiego.

Należy zaznaczyć, że wprowadzanie jakichkolwiek zmian w systemie dostępu do informacji publicznej musi uwzględnić bardzo dużą liczbę istniejących dzisiaj stron podmiotowych BIP oraz zakres informacji publicznej zamieszczonej na stronach własnych podmiotów (innych niż strony BIP). Należy ze szczególną uwagą przyjrzeć się zarówno organizacyjnym, jak i finansowym kosztom sanacji systemu.

## ***Zarys architektury systemu***

Przekonanie podmiotów do rzetelnego prowadzenia stron podmiotowych poparte ewidentnymi korzyściami płynącymi z takiego działania jest dopiero pierwszym z wielu kroków ku działającemu systemowi. Organ realizujący projekt nBIP powinien oprócz tego przygotować oprogramowanie o otwartym kodzie źródłowym, które nie tylko umożliwi podmiotom zobowiązanym prezentację informacji publicznej w sieci internet bez ponoszenia kosztów

<sup>32</sup> Dotyczy to strony głównej i stron podmiotowych, a także wytycznych dla wszelkich form prezentacji informacji o projekcie nBIP, takich jak logo projektu, jego strona WWW, publikacje elektroniczne i tradycyjne itp.

<sup>33</sup> Standardy World Wide Web Consortium dotyczące WAI (Web Accessibility Initiative), <http://www.w3.org/WAI/>. Informacje na ten temat w języku polskim na stronach: „Web Accessibility po polsku” - <http://www.dwww.pl>, „Dostępność w sieci” - <http://www.wcag.pl/>, „W głąb dostępności” - <http://mimas.ceti.pl/dia/>.

<sup>34</sup> Rozp. BIP, rozdz. 1 par. 3 „Dostęp do informacji publicznych zawartych w Biuletynie jest możliwy poprzez stronę główną Biuletynu posiadającą adres URL - [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl) (...) albo poprzez podmiotowe strony Biuletynu.”



licencyjnych, ale także umożliwi łatwe wprowadzanie takich informacji (pobieranych z zewnętrznych źródeł danych podmiotu, wpisywanych bezpośrednio w trybie zbliżonym do WYSIWYG<sup>35</sup>) i integrację z innymi systemami administracji publicznej<sup>36</sup>. Otwarta architektura, upublicznienie formatów danych i zastosowanych protokołów komunikacyjnych powinno umożliwić także pisanie interfejsów dla systemu nBIP, co pozwoli na integrację z nim systemów obiegu dokumentów, systemów do zarządzania wiedzą i innych. Ponadto posiadanie przez administrację pełnego, opatrzonego komentarzem i dokumentacją kodu źródłowego zagwarantuje możliwość poprawiania oraz rozbudowy systemu przez dowolnie wybrany podmiot (czy to zewnętrzny, czy też z obrębu administracji). Nie bez znaczenia jest również możliwość pełnej analizy kodu pod kątem realizowania wyłącznie zadań zdefiniowanych w specyfikacji wymagań (a tym samym zabezpieczenie przed nielegalnym dostępem do informacji realizowanym np. przez *backdoor*<sup>37</sup>). Oczywistym jest także wymóg spełniania przez kod tworzonych w ramach projektu stron WWW standardów World Wide Web Consortium (<http://www.w3.org>), co umożliwi - między innymi - uwzględnienie zgodności wstecznej (*backward compatibility*) i zgodności „w przód” (*forward compatibility*)<sup>38</sup> w ramach dostępu do systemu dzięki różnego rodzaju agentom sieciowym (m.in. przeglądarkom WWW).

Nie należy zapominać także o tym, że teleinformatyczny system dostępu do informacji publicznej nie musi korzystać tylko z jednego medium. Postulat zapewnienia powszechności powinien być realizowany przez oprogramowanie, dzięki któremu dostęp do takiej informacji będzie możliwy także dzięki telewizji (telegazeta), telewizji interaktywnej, telefonom komórkowym (WAP), komputerom naręcznym i wielu innym urządzeniom komunikacyjnym<sup>39</sup>.

Integracja z innymi systemami teleinformatycznymi administracji, o których była mowa wcześniej, prowadzić będzie do **synergiczności działań w dziedzinie zarządzania całą administracją**. Już tylko dzięki projektowi nBIP jednostki nadzorujące administrację publiczną w Polsce<sup>40</sup> dostaną narzędzie umożliwiające wgląd w czasie rzeczywistym w ogrom aktualnych danych pochodzących z jednostek rządowych i samorządowych. Monitorowanie aktywności

<sup>35</sup> „WYSIWYG (ang. What You See Is What You Get, co znaczy dosłownie To Co Widzisz Jest Tym Co Otrzymasz) to akronim stosowany w informatyce dla określenia metod, które pozwalają uzyskać wynik w publikacji identyczny lub bardzo zbliżony do obrazu na ekranie.”, Wikipedia, fragment strony: <http://pl.wikipedia.org/wiki/WYSIWYG>, stan z dnia 11.01.2006 r.

<sup>36</sup> Zarówno polskimi, jak i innymi funkcjonującymi w Unii Europejskiej.

<sup>37</sup> „Backdoor (z ang. tylne drzwi) - luka w zabezpieczeniach systemu utworzona umyślnie w celu późniejszego wykorzystania.”, Wikipedia, fragment strony: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Backdoor>, stan z dnia 14.01.2006 r.

<sup>38</sup> Zgodność czyli „Kompatybilność (ang. *compatibility*) to cecha systemów komputerowych, która umożliwia im bezproblemową współpracę, w szczególności wymianę danych. Szczególnie przypadki to 'kompatybilność w tył' (*backward compatibility*), czyli zgodność ze starszymi wersjami, oraz 'kompatybilność w przód' (*forward compatibility*), czyli zgodność z planowanymi wersjami przyszłymi.”, Wikipedia, fragment strony: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Kompatybilno%C5%9B%C4%87>, stan z dnia 18.01.2006 r.

<sup>39</sup> Niezależność od urządzenia określana przez World Wide Web Consortium jako „Device Independence”, <http://www.w3.org/2001/di/>.

<sup>40</sup> Przykładem może tu być Departament Administracji Publicznej MSWiA, do którego zadań należy między innymi „prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem zespolonej administracji rządowej w województwie, samorządów terytorialnych oraz regionalnych izb obrachunkowych”, <http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=78&id=123>.

dowolnie wybranych jednostek lub ich kategorii ze względu na określone kryteria (mieszczące się w zakresie informacji publicznej) da natychmiastowy dostęp do zestawień i analiz, które obecnie są dostępne w interwałach kilkumiesięcznych.

Zarówno dla administracji, jak i samych zainteresowanych dostępem do informacji publicznej wydaje się bardzo pożądana integracja nBIP z Systemem Informacji Geograficznej (GIS)<sup>41</sup>. Dzięki takiemu rozwiązaniu poszukiwanie pożądaných informacji stanie się jeszcze łatwiejsze (np. przez kolejne przybliżenia od obszaru całego kraju do poszukiwanego miejsca), a dostęp do wizualizacji informacji na cyfrowych mapach Polski pozwoli na łatwiejsze dokonywanie zestawień i analiz. Jednocześnie pobieranie wprowadzanych na bieżąco do systemu nBIP informacji może uzupełnić dotychczasowe metody aktualizowania map cyfrowych. Wydaje się zatem, że dla prac zespołu ds. nBIP bardzo pożądané jest nawiązanie współpracy z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii (<http://www.gugik.gov.pl>), zwłaszcza w ramach projektu „Geoportal”<sup>42</sup>, a także uwzględnienie istniejących już wdrożeń GIS.

## ***Zakres i metody współpracy***

Działania zespołu ds. Nowego BIP muszą opierać się nie tylko na współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej Polski w ramach polityki budowania spójnych systemów teleinformatycznych, lecz powinny być także prowadzone w porozumieniu z jednostkami odpowiedzialnymi za informację publiczną w UE, podmiotami właściwymi w tej kwestii w innych krajach, stowarzyszeniami obywatelskimi (np. Miasta w Internecie) i zawodowymi, organizacjami pozarządowymi (m.in. Transparency International Polska), stowarzyszeniami profesjonalnymi (np. Użyteczność.pl, Internet Society Poland, Polskie Towarzystwo Informatyczne, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji), środowiskami dziennikarskimi (np. Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich) i podmiotami komercyjnymi, które realizowały do tej pory wdrożenia stron podmiotowych biuletynu. Tylko szeroka współpraca ze wspomnianymi kategoriami podmiotów może zapewnić przekrojowe ujęcie tematyki dostępu do informacji publicznej, metod prowadzenia projektu (w tym polityki jakości), sposobów organizacji danych i ich prezentacji w sposób najbardziej przyjazny dla użytkownika.

**Niezwykle istotna jest także współpraca i konsultacja projektu ze środowiskiem samorządowym**, które w bardzo szerokim zakresie odpowiedzialne jest za udostępniane informacje publiczne (jest to najliczniejsza grupa podmiotów zobligowanych do

<sup>41</sup> „System Informacji Geograficznej (GIS, z ang. Geographical Information System) - system informatyczny służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych, którego jedną z funkcji jest wspomaganie decyzji.”, Wikipedia, fragment strony: [http://pl.wikipedia.org/wiki/System\\_Informacji\\_Geograficznej](http://pl.wikipedia.org/wiki/System_Informacji_Geograficznej), stan z dnia 14.01.2006 r.

<sup>42</sup> „Projekt GEOPORTAL.GOV.PL jest przedsięwzięciem wykorzystującym najnowsze zdobycze z dziedziny informatyki i telekomunikacji w celu powszechnego udostępnienia szeroko rozumianej informacji przestrzennej przez Internet. Realizacja projektu przyczyni się do rozwoju wielu płaszczyzn życia w kraju, m.in. przedsiębiorczości, konkurencyjności, innowacyjności, a w konsekwencji do rozwoju społeczeństwa informacyjnego.”, Opracowanie „Geoportal”, [http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw\\_files/263\\_geoportal.pdf](http://www.gugik.gov.pl/gugik/dw_files/263_geoportal.pdf), stan z dnia 14.01.2006 r.

prowadzenia stron BIP). Funkcjonujące obecnie Rozp. BIP odrzuciło wiele koncepcji wypracowanych z udziałem strony samorządowej i doprowadziło do chaotycznej budowy systemu. Regulacja prawna poddawana była potem faktycznej obstrukcji tysięcy jednostek samorządu jako akt „narzucony” z góry, niejasny w pewnych zapisach, a w innych - niezrozumiały.

Szczególną grupą podmiotów są uczelnie wyższe, których doświadczenia oraz przygotowanie merytoryczne przede wszystkim w zakresie prawa<sup>43</sup> i technologii informatycznych mogą być bardzo pomocne w realizacji elementów projektu nBIP. Co więcej – współpraca agendy rządowej z tymi podmiotami i zlecenie im wykonania części zadań omawianego projektu będzie niewątpliwym wkładem państwa w rozwój polskiej nauki i jedną z inicjatyw budowania gospodarki opartej na wiedzy. Finanse pozyskane przez uczelnie na ten cel pozwalałyby na stworzenie zespołów, dzięki którym studenci i pracownicy naukowcy mogliby w ramach projektu nBIP podnosić swoje kwalifikacje naukowe<sup>44</sup>.

Należy nadmienić, że odrzucenie współpracy z ekspertami akademickimi i przeniesienie całego ciężaru prac nad aktami prawnymi do sektora prywatnego (przedsiębiorstwa konsultingowe, kancelarie prawnicze) rodzi potencjalne niebezpieczeństwo przygotowania rozwiązań służących konkretnym celom biznesowym. W przypadku budowy każdego dużego systemu teleinformatycznego państwa zrozumiałe jest zainteresowanie podmiotów komercyjnych korzyściami, które mogą uzyskać realizując prace związane z takim systemem. Zapewniając projektowi pełną transparentność należy tym samym zwrócić szczególną uwagę na tworzenie rozwiązań nie preferujących w jakimkolwiek aspekcie (prawnym, technologicznym) jako wykonawców żadnego z działających na rynku podmiotów (co nie wyklucza oczywiście możliwości realizacji systemu lub jego elementów przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą).

## ***Propagowanie informacji o projekcie***

Budowanie świadomości istnienia biuletynu wśród wszystkich nadawców i odbiorców informacji publicznej (obywateli, przedsiębiorców, administracji, przedstawiciele mediów, innych) jest kluczowe dla powodzenia projektu nBIP. Informowanie o tym, że biuletyn jest jedną z najbardziej wygodnych metod udostępniania i uzyskania takiej informacji powinno stymulować potrzebę faktycznego dostępu, a tym samym wpływać na rozwój biuletynu.

Działania informacyjne i promocyjne odnośnie dotychczasowego BIP, jak i projektu nBIP, powinno się prowadzić wykorzystując wszystkie skuteczne kanały komunikacji, takie jak ulotki, reklamy internetowe (na stronach WWW, w popularnych komunikatorach), poprzez

<sup>43</sup> W szczególności o specjalnościach: prawo dostępu do informacji publicznej, informatyka prawnicza, prawo nowych technologii.

<sup>44</sup> Co mogłoby owocować między innymi powstawaniem prac naukowych (magisterskich, doktorskich i innych) z zakresu prawa administracyjnego, dostępu do informacji publicznej, technologii informacyjnych i innych.

dedykowaną stroną WWW (zarówno o projekcie Nowy BIP, jak i stroną główną BIP), szkolenia i warsztaty dla przedstawicieli podmiotów zobowiązanych, współpracę z mediami – telewizją, radiem, portalami internetowymi oraz prasą.

W celu popularyzacji zagadnień dostępu do informacji publicznej w ogólności<sup>45</sup> pożądane jest opracowanie zestawu materiałów szkoleniowych (w szczególności w wersji on-line, np. kursu internetowego) prezentujących te zagadnienia. Podnoszenie wiedzy społecznej może być realizowane dzięki nim zarówno w wymiarze jednostkowym (samokształcenie), jak i instytucjonalnym.

Wydaje się także wskazane zaangażowanie w proces popularyzacji zagadnień dostępu do informacji publicznej bibliotek, będących w wielu miejscowościach podstawowymi źródłami dostępu do wiedzy. Możliwość zapoznawania się z zawartością stron biuletynu dzięki dostępnym tam publicznym punktom dostępu do internetu<sup>46</sup>, a także informacje udzielane przez wykwalifikowanych bibliotekarzy z pewnością przyczynią się do aktywizacji energii społecznej.

Jednym z aspektów omawianej strategii winno być także publikowanie materiałów drukowanych, prowadzenie kursów i konferencji dla wszystkich zainteresowanych grup prezentujących:

- 1) powody powstania BIP (prawo dostępu i uzyskiwanie dostępu do informacji publicznej<sup>47</sup>),
- 2) zasady funkcjonowania BIP,
- 3) korzyści płynące z używania BIP dla wszystkich stron – administracji i poszukujących informacji,
- 4) rozwój systemu BIP w ramach projektu nBIP.

Poświęcona Nowemu BIP osobna strona WWW powinna zawierać wszelkie informacje na jego temat, włącznie z jego miejscem w strukturze pozostałych projektów teleinformatycznych administracji<sup>48</sup>, metodologią i harmonogramem projektu, bieżącymi informacjami o jego postępach, składem osobowym grupy do spraw nBIP, zakresem jej zadań i uprawnień. Jest

<sup>45</sup> A tym samym i projektu nBIP.

<sup>46</sup> Publiczne punkty dostępu do internetu są realizowane także w ramach rządowego programu IKONKA. Założenia programu IKONKA: „Głównym celem programu jest zapewnienie jak najszerszej grupie społeczności lokalnej łatwego, powszechnego i bezpłatnego dostępu do sieci Internet w ramach nowo powstających Czytelni Internetowych, zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej oraz realizującej jej cele Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006. Wyposażenie bibliotek publicznych w Czytelnie Internetowe daje szansę na zmianę oblicza biblioteki publicznej oraz na przywrócenie bibliotekom ich pierwotnej, oświeceniowej roli - miejsca kojarzonego z wiedzą, informacją i postępem.”, <http://www.ikonka.gov.pl>, stan z dnia 08.02.2006 r.

<sup>47</sup> Dobrym przykładem jest wydana nakładem Transparency International Polska, a także opublikowana w internecie broszura autorstwa Jana Stefanowicza i Macieja Wnuka *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, <http://www.transparency.pl/wlasna/pliki/poradnik-informacji-publicznej.pdf>.

<sup>48</sup> Wraz z mechanizmami współpracy z innymi systemami, a także odsyłaczem do strony prezentującej ogół działań informatyzacyjnych państwa zarówno w wersji dla specjalistów (administracja, informatyka, prawo itp.), jak i osób pozbawionych wiedzy specjalistycznej. Zobacz także: „Portal Projektów ICT dla Sektora Publicznego w Polsce”, <http://www.egov.edu.pl/index.php?id=32&lang=1>

także konieczne, aby stanowiła ona podstawowe medium komunikacji pomiędzy wyznaczonymi osobami ze wspomnianej grupy, a wszystkimi zainteresowanymi. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość zgłaszania uwag i propozycji do dokumentów programowych (w tym niniejszego dokumentu), a także zabierania głosu na temat wszelkich aspektów prowadzonego projektu.<sup>49</sup>

## ***Utworzenie jednostki do spraw dostępu do informacji publicznej***

Potrzeba powołania do życia jednostki do spraw dostępu do informacji publicznej jest podyktowana znaczącą liczbą problemów związanych z interpretacją i stosowaniem przepisów związanych z tą dziedziną.

Jednostka taka mogłaby przejąć odpowiedzialność za ujednoczenie rozwiązań, zapewniać wsparcie merytoryczne dla wszystkich zainteresowanych udostępnianiem i pozyskiwaniem informacji publicznej (w tym dla administracji publicznej), analizować prawidłowość udostępniania informacji publicznej oraz ściśle współpracować z organami kontrolującymi realizację powszechnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Jeśli zostałyby podjęta decyzja o wprowadzeniu licencji na ponowne wykorzystanie informacji (*vide* dyrektywa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego), to ciało to czuwałoby nad przestrzeganiem zasad reużywalności, ewentualnego wymiaru i poboru opłat licencyjnych. Jest już kwestią prakseologii szczegółowe umiejscowienie tego organu w strukturach administracji rządowej, jednak ze względu na związek z wykorzystywaniem technik teleinformatycznych w procesie budowy społeczeństwa informacyjnego (IST) wypadałoby rozpatrywać go w powiązaniu z działem rządowym właściwym ds. informatyzacji.

Dotychczasowe doświadczenia potwierdzone kontrolami NIK wskazują, że w obecnym stanie organizacyjnym sama tylko obsługa strony głównej BIP ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)) przez MSWiA napotyka trudności. Obecne zasoby ludzkie okazały się niewystarczające.

---

<sup>49</sup> Podobne rozwiązanie zastosowało na stronie „Podatki i rozwój” (<http://podatki.gov.pl>) Ministerstwo Finansów zapraszając wszystkich zainteresowanych do przedstawiania swoich propozycji zmian konkretnych przepisów prawa podatkowego.

## Proponowany harmonogram prac

1. Powołanie w MSWiA grupy odpowiedzialnej za koordynowanie prac nad projektem nBIP. Analiza zasad współpracy grupy ze wszystkimi środowiskami – w tym z administracją. Uruchomienie strony projektu.
2. Pogłębiona analiza oczekiwań i wymagań: obywateli, podmiotów gospodarczych, podmiotów zobowiązanych. Pogłębiona analiza obecnego stanu prawnego Polski i Europy w zakresie dostępu do informacji publicznej. Analiza obecnego stanu BIP w Polsce.
3. Stworzenie wymagań dla zawartości i formy prezentacji w obrębie Nowego BIP. Zdefiniowanie systematyki podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, systematyki realizowanych przez nie zadań oraz Centralnej Biblioteki Procedur.
4. Ogólna analiza technicznych możliwości realizacji przedsięwzięcia.
5. Sformułowanie strategii przejścia od stanu obecnego do oczekiwanego: organizacyjnie, funkcjonalnie, technicznie i prawnie (prawna podstawa dla działań). Założenia reorganizacji elektronicznego systemu informacji w Polsce (w tym ewentualnej migracji do nowego systemu).
6. Analiza kosztów przedsięwzięcia i oczekiwanych zysków z jego wdrożenia. Określenie wskaźników pozwalających ocenić, w jakim zakresie udało się zrealizować zakładane cele.
7. Stworzenie wymagań wobec systemu i wybranie metody realizacji przedsięwzięcia. Opracowanie metod ciągłego podnoszenia jego jakości i wskaźników jego okresowej oceny<sup>50</sup>.
8. Wydanie nowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw informatyzacji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.
9. Proces realizacji systemu.
10. Weryfikacja na podstawie zdefiniowanych wskaźników, czy założone cele udało się zrealizować.

---

<sup>50</sup> Założenia projektu Nowy BIP determinują ciągłość prac nad teleinformatycznym systemem informacji publicznej. Projekt nie zakończy się po ewentualnej restauracji systemu BIP.

# Załącznik nr 1 - Ocena istniejącej regulacji prawnej i jej wpływ na funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej

– Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz Rozporządzenie MSWiA z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej

Autorzy: Michał Bernaczyk, Mariusz Jabłoński

Redakcja: Michał Bukowski

## ***Uwagi wstępne***

W ocenie prawników – członków nieformalnego zespołu ds. Nowego BIP – przeszkodą do pełnego wdrożenia BIP były trzy czynniki: organizacyjny, prawny i finansowy.

Element prawny z natury rzeczy jest najłatwiejszy do zbadania i zweryfikowania w praktyce. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że regulacja dotycząca funkcjonowania BIP znajduje się zarówno w UDIP, jak i w Rozp. BIP. W ustawie określono zakres informacji publicznych (zakres przedmiotowy), jak i podmioty zobowiązane do ich udostępniania (zakres podmiotowy - zob. art. 4 UDIP), natomiast w rozporządzeniu określa się „jedynie” strukturę systemu i jego elementy techniczne. Dziś należy stwierdzić, że zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania BIP będą dotyczyć nie tylko Rozp. BIP, ale **mogą** dotyczyć również ustawy. Wówczas konieczne byłoby wprowadzenie zmian na poziomie UDIP i skoordynowanie ich z pracami zespołu roboczego ds. Nowego BIP. Zespół roboczy ds. Nowego BIP powinien mieć bezpośredni wpływ na wszelkie rządowe projekty dotyczące nowelizacji BIP – zwłaszcza pod kątem wdrożenia Dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Wymaga tego logika pracy, jak i konieczność spójności oraz zgodności nRozp. BIP z UDIP. Akt wykonawczy do ustawy nie może zawierać rozwiązań sprzecznych z założeniami UDIP, podczas gdy ta ostatnia może ulec zmianie<sup>51</sup>.

**Przykład:** zmiana ustawowego katalogu podmiotów zobowiązanych w art. 4 ust. 1 UDIP – np. poprzez dodanie nowych podmiotów wymusza konieczność określenia w nRozp. BIP struktury stron również z uwzględnieniem specyfiki takich podmiotów. Należy też z dużą

<sup>51</sup> Szerzej na ten temat w M. Bernaczyk, *Nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej. O przyszłości udostępniania informacji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem Biuletynu Informacji Publicznej*, eAdministracja – Dwumiesięcznik nowoczesnej administracji publicznej, numer 2 styczeń-luty 2006 r.

ostrożnością podchodzić do wspólnych uregulowań dla całej grupy podmiotów w nRozp. BIP, bowiem brak uwzględnienia zróżnicowania podmiotów może utrudnić, a nawet uniemożliwić tworzenie i redakcję stron. Przykładowo - w obowiązującym Rozp. BIP w § 16 mówi się o „pracownikach” zobowiązanych do redakcji BIP, co pociąga za sobą konieczność powierzenia nowych obowiązków pracowniczych lub zatrudnienie pracownika do takich czynności. Jednocześnie istnieją takie kategorie podmiotów, które opierają swoją działalność na pracy społecznej swoich członków, a takowa nie jest zatrudnieniem pracowniczym. Oprócz tego nie każdy podmiot jest w stanie znieść obciążenia związane np. ze zwiększeniem zatrudnienia, płacami, ubezpieczeniem społecznym itp. W rezultacie może to zniechęcać, a być może nawet uniemożliwiać prowadzenie stron BIP, stąd też należy rozważyć – w odniesieniu do pewnej grupy podmiotów – dopuszczenie redakcji i prowadzenie stron podmiotowych BIP na przykład na podstawie umowy cywilnoprawnej<sup>52</sup>.

## **Ocena regulacji ustawowej**

Należy podkreślić, że UDIP opiera się na zasadzie deprecjonowanej przez podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej. Polega ona na możliwości odesłania zainteresowanych osób do strony podmiotowej biuletynu zamiast czasochłonnej i absorbującej obsługi trybu wnioskowego. Wynika to z art. 10 ust. 1 UDIP<sup>53</sup>. Jest to niewątpliwa korzyść wynikająca z posiadania strony podmiotowej BIP. Korzyść ta powinna być upowszechniana i zalecana wszystkim podmiotom zobowiązanym.

Jednocześnie na poziomie ustawy pojawiają się dwa podstawowe problemy: umiejętność zakwalifikowania podmiotu do grona tych, które muszą posiadać strony BIP (zobacz art. 4 UDIP) oraz selekcja informacji publikowanych w BIP na podstawie art. 6 UDIP. W ramy sugerowanych środków zaradczych warto włączyć propagowanie wiedzy, rozstrzygnięć sądowych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej i stanowisk doktryny prawa. Postulowane jest także wprowadzenie instytucji zaleceń i wytycznych dotyczących wszystkich aspektów tworzenia stron BIP (np. na stronie głównej BIP), co jednak wiązałoby się z poszerzeniem zakresu obowiązków właściwego ministerstwa lub powołaniem organu wyspecjalizowanego. Zamieszczenie takich zaleceń autoryzowanych przez ministra właściwego

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005. Należy jednak przestrzec przed całkowitą swobodą w tym zakresie – *ratio legis* wyznaczania pracowników *sensu stricto* to konieczność zachowania bezpośredniego i stałego wpływu kierownika podmiotu na podległego redaktora BIP, co w wypadku węzła cywilnoprawnego (umowa zlecenia *sensu largo*) mogłoby być trudniejsze.

<sup>53</sup> Zgodnie z powołanym przepisem: „Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek”. Oznacza to, że preferowanym i podstawowym źródłem informacji publicznej ma być BIP. Takie stanowisko nie budzi też sprzeciwu doktryny prawa na temat bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem BIP – zobacz M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 103-109, a także G. Sibiga, *Ogłaszanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej jako jeden z trybów udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Problemy samorządu terytorialnego – dostęp do informacji publicznej*, *Miscellanea Iuridica*, t. 4, Tychy 2004, s. 182.



do spraw informatyzacji mogłoby stać się oficjalną wykładnią niektórych przepisów. Dzięki takiemu rozwiązaniu procedury kontrolne służb do tego uprawnionych (m.in. Najwyższej Izby Kontroli) uległyby uproszczeniu, a pracownicy podmiotów zobowiązanych do prowadzenia stron BIP mieliby gwarancję wywiązania się z obowiązków po spełnieniu omawianych kryteriów. Usprawniłoby to z pewnością komunikację pomiędzy podmiotami kontrolującymi, a kontrolowanymi.

### **Zakres podmiotowy ustawy**

Jeśli idzie o ewentualne zmiany katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej i prowadzenia stron BIP, to mogą one wynikać z konieczności dostosowania UDIP do wymogów unijnej dyrektywy dotyczącej reużywalności informacji sektora publicznego. Należy bardzo wnikliwie przy udziale ekspertów rozpatrzyć możliwości realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego przy jednoczesnym zobowiązaniu podmiotów prawa prywatnego o złożonej strukturze własnościowej (w rozumieniu dyrektywy) do udostępniania informacji. Najdalej idącym rozwiązaniem byłoby wyłączenie obowiązku udostępniania informacji publicznej przez niektóre podmioty określone w art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, co automatycznie wyłącza informacje z zakresu przedmiotowego dyrektywy. Takie rozwiązanie wydaje się jednak niecelowe ze społecznego punktu widzenia, jeśli ustawodawca dostrzega konieczność zapewnienia szerokiej transparentności takich podmiotów. Kwestia obłożenia obowiązkami spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego sugeruje daleko idącą ostrożność, skoro są to podmioty korzystające z konstytucyjnie gwarantowanej wolności działalności gospodarczej.

### **Pojęcie sprawy publicznej**

Pojęcie sprawy publicznej jest stopniowo wyjaśniane przez naukę prawa<sup>54</sup>. Wydaje się, że nie zachodzi konieczność nowelizowania art. 6 ust. 1 UDIP, lecz istnieje potrzeba wspomnianej uprzednio promocji kierunków interpretacji np. przez właściwe ministerstwo lub urząd centralny odpowiedzialny za BIP na stronie głównej BIP lub stronie dedykowanej<sup>55</sup>. Jest również kwestią należytego zaprojektowania nRozp. BIP w taki sposób, aby zbudować wyjściową strukturę strony podmiotowej mając na uwadze zamieszczenie kategorii tematycznych ujętych w formie przykładowego katalogu art. 6 ust. 1 UDIP. Innymi słowy: nRozp. BIP zalecałoby określoną strukturę zaszeregowania informacji na stronie podmiotowej BIP, ale z istoty rzeczy nie miałoby możliwości ograniczenia lub wyłączenia obowiązku publikacji informacji określonych w art. 6 UDIP.

<sup>54</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 17 i n, a także M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 43-61 i literatura tam powoływana.

<sup>55</sup> Zobacz także postulat zdefiniowania pełnej systematyki podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w BIP, przedstawiony w *Propozycji działań na rzecz Nowego BIP* w Białej Księdze Nowego BIP.

Należy mieć też na uwadze art. 5 UDIP, który ustalając ograniczenia w dostępie do informacji publicznej pozornie wydaje się ustalać wystarczające wyłączenia dostępu, natomiast milczy na temat ograniczeń dostępu ze względu na ochronę własności intelektualnej osób trzecich<sup>56</sup>.

Celem zapewnienia spójności z ustawą z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji podmiotów realizujących zadania władzy publicznej<sup>57</sup> pożądanym jest znowelizowanie art. 6 ust. 2 UDIP, co bezpośrednio oddziałuje na BIP poprzez rozszerzenie pojęcia „dokumentu urzędowego” również na dokument elektroniczny w rozumieniu UOI. Dokumenty elektroniczne są wszakże wyłączną postacią udostępnienia „treści oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalonej i podpisanej w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu Karnego, w ramach jego kompetencji, skierowanej do innego podmiotu lub złożonej do akt sprawy” (zobacz art. 6 ust. 2 UDIP) lub innych informacji określonych w art. 6 ust. 1 UDIP i opublikowanych na stronach podmiotowych BIP.

Zgodnie ze stanowiskiem ekspertów nieformalnej grupy ds. Nowego BIP – dra Mariusza Jabłońskiego oraz Michała Bernaczyka - można rozszerzyć zakres „dokumentu urzędowego” ze względów czysto prakseologicznych. Istnieją tu dwa kierunki proponowanych zmian:

- a) pierwszy wariant zakłada wprowadzenie pojęcia „dokumentu elektronicznego”. Zapewnimy tym samym spójność z ustawą z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Można więc dodać do art. 6 ust. 2 UDIP sformułowanie „a także dokument elektroniczny w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64 poz. 565)” **przy czym należy zachować ostrożność i powiązać to pojęcie z minimalnymi standardami dla wymiany dokumentów w formie elektronicznej określonymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o informatyzacji**. W przeciwnym razie wnioskodawcy mogliby się domagać udostępniania dokumentów elektronicznych w preferowanych przez siebie formatach, właściwych dla oprogramowania, którego podmioty władzy publicznej nie posiadają. Warto zaznaczyć, że już dziś w Biuletynie Informacji Publicznej pojawiają się różne dokumenty elektroniczne, więc na potrzeby dostępu do informacji publicznej, w warunkach systemu BIP jako preferowanego sposobu udostępnienia, można potwierdzić istniejący stan rzeczy;
- b) drugi wariant, w którym oprócz dodania do art. 6 ust. 2 UDIP pojęcia „dokumentu

<sup>56</sup> Co podkreśla ekspert z zakresu ochrony danych osobowych dr Krzysztof Wygoda, członek nieformalnej grupy ds. Nowego BIP, pracownik naukowy, adiunkt Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek zespołu ds. Nowego BIP, współautor monografii i komentarza *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, specjalista z zakresu ochrony danych osobowych, autor literatury komentarzowej dot. ochrony danych osobowych, m.in. *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2000, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej – komentarz*, Wrocław 2000.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 569 ze zm.

elektronicznego” należy rozważyć kompleksowe uporządkowanie problemów stwarzanych przez zbyt wąskie pojęcie dokumentu urzędowego. Pierwotne rozwiązanie, w którym dokument urzędowy jest dokumentem wytworzonym „w ramach kompetencji” funkcjonariusza, okazało się pojęciem zbyt wąskim w praktyce. Należy rozszerzyć to pojęcie, a ponadto przeanalizować, czy akta postępowania można traktować jako dokument urzędowy będący w istocie konglomeratem dokumentów urzędowych. Wówczas niewątpliwie wszystkie dokumenty urzędowe zawierające treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwaloną i podpisaną w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego w ramach jego kompetencji, skierowane do innego podmiotu lub złożone do akt sprawy będą musiały być udostępnione (art. 6 ust. 2 UDIP), chyba że zaistnieją ograniczenia określone w art. 5 UDIP.

Jeśli idzie o art. 8 UDIP dotyczący bezpośrednio BIP, to można rozważyć możliwość otwarcia biuletynu na inne niż publiczne informacje, o ile będą one miały charakter „wspomagający” pozostałe informacje publiczne, pod warunkiem ograniczenia obowiązku wskazywania osoby wytwarzającej informację inną niż „publiczna”. Badanie zawartości stron BIP i porównanie ich z serwisem własnym sugeruje, że właśnie z powodu różnego pojmowania „sprawy publicznej” w wypadkach wątpliwych informacje przeznaczają się do publikacji w serwisach własnych, portalach, stronach dedykowanych<sup>58</sup>.

Prowokuje to do postawienia praktycznego pytania: czy w świetle obowiązujących przepisów można zamieścić w BIP informacje o jakimś stanie faktycznym (pogoda, poziom wody w rzekach, wydarzenia kulturalne, sportowe etc.), który w wymiarze prawnym nie mieści się w ramach „sprawy publicznej”, ale jednocześnie wykazuje różnorakie związki chociażby ze względu na wymiar historyczny, terytorialny, promocyjny itp? Innymi słowy, czy można na stronie podmiotowej BIP zamieścić galerię krajobrazu gminy<sup>59</sup> obok innych informacji o charakterze urzędowym? Można postawić hipotezę, że to co pozostaje poza pojęciem „sprawy publicznej”, a więc różne multimedia, wydarzenia kulturalne itp., może „pośrednio” przyciągać do BIP i podnosić świadomość jego istnienia. Oczywiście, adwersarze włączania takich informacji do BIPu mogą podnosić, że rodzi to zagrożenie zalewem informacji innych niż „informacja publiczna”. Proces ustalenia zakresu informacji prezentowanej na stronach podmiotowych BIP musi uwzględniać także analizę, czy strony te mogłyby zawierać inne informacje niż publiczne. **W ramach prac zespołu pojawiły się różne stanowiska w tej kwestii.**

Dlatego można odpowiednio ukierunkować ten proces. Na gruncie obowiązujących

<sup>58</sup> Zobacz przykład dywersyfikacji źródeł informacji publicznej pochodzącej od jednego podmiotu – Urzędu Miasta Tychy pod adresem URL <http://www.umtychy.pl> (serwis własny) oraz strona podmiotowa BIP pod adresem URL <http://bip.umtychy.pl>, według stanu na 30 stycznia 2006 r.

<sup>59</sup> Zobacz np. stronę podmiotową pod adresem URL <http://bip.duszniki.pl>, według stanu na dzień 30 stycznia 2006 r.

przepisów podmioty władzy publicznej dążyły do zawężenia pojęcia sprawy publicznej, przyjmując – nie do końca trafnie – że nie można zamieścić w BIP informacji o jakimś stanie faktycznym (np. wymienione uprzednio: pogoda, poziom wody w rzekach, wydarzenia kulturalne, sportowe etc.). Pod dyskusję należy poddać możliwość takiego rozwiązania, dodając do UDIP art. 8 ust. 3a w brzmieniu: **„Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej także inne informacje nie dotyczące spraw publicznych, których zamieszczenie leży w interesie publicznym, a w szczególności sprzyja promocji prawa do informacji publicznej, zaspokaja potrzeby społeczności lokalnych, wspiera rozwój społeczeństwa informacyjnego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu publicznego”**<sup>60</sup>. Z drugiej strony już w obecnym stanie takie działania są w zasadzie możliwe<sup>61</sup>. Interpretacja art. 8 ust. 3 pozwala bowiem na umieszczanie przez podmiot zobowiązany innych informacji aniżeli te, które są wskazane w art. 6 UDIP. Praktyka pokazuje jednak, że podmioty zobowiązane zwracają szczególną uwagę na kształt i charakter postanowień ustawowych, niejako wzorując się na katalogu informacji tam zawartych. Ustawowe wyartykułowanie przedstawionej propozycji może więc diametralnie wpłynąć na rozszerzenie zakresu udostępnianej informacji za pomocą BIP. Kryteria wymienione w przykładowym przepisie pozostawiamy do dyskusji, a zwłaszcza przyjętą technikę redakcyjną. Przy przyjęciu takiego rozwiązania należałoby prawdopodobnie dopisać do naszkicowanego art. 8 ust. 3a zdanie drugie w brzmieniu: „Do informacji określonych w zdaniu pierwszym art. 8 ust. 6 NIE STOSUJE SIĘ/EW. STOSUJE W SPOSÓB OGRANICZONY (W TYM MIEJSCU TRZEBA DOOKREŚLIĆ ZAKRES)”. Należałoby to uczynić ze względu na obowiązek z art. 8 ust. 6 UDIP - w sytuacjach, w których serwis sięga do zasobów prowadzonych przez inne podmioty, które to podmioty samodzielnie redagują te informacje. Innymi słowy: nie sposób brać odpowiedzialność za informację wytworzoną przez nieokreśloną bliżej osobę trzecią.

Do publicznej dyskusji należy przedstawić również możliwość wprowadzania w BIP rozwiązań programowych umożliwiających interakcję odwiedzającego z podmiotem publicznym (tzw. e-usługi). Z ustawy wynika dziś, że BIP jest narzędziem informacyjnym, a nie platformą usługową, więc rozszerzenie jego funkcji wymagałoby zmiany UDIP. W ocenie niektórych członków nieformalnej grupy ds. Nowego BIP stanowiłoby to naturalną konsekwencję procesu przebiegającego według triady „pozyskanie informacji – podjęcie decyzji na bazie pozyskanej informacji – wykonanie czynności na bazie pozyskanej informacji”.

Kwestia braku podstaw prawnych do interaktywnej obsługi petenta w BIP mogłaby zostać rozwiązana poprzez zmianę art. 8 ust. 3 UDIP, o ile biuletyn miałby spełniać rolę medium takiej obsługi<sup>62</sup>. Obecnie brzmi on następująco: „Podmioty, o których mowa

<sup>60</sup> Propozycja eksperta zespołu ds. Nowego BIP – pana Michała Bernaczyka.

<sup>61</sup> Uważamy – M. Jabłoński, M. Bernaczyk – że nic nie stoi na przeszkodzie umieszczania tego typu informacji już teraz, bez konieczności wprowadzania dodatkowej regulacji.

<sup>62</sup> Biuletyn mógłby pełnić taką rolę albo być zintegrowany z innymi systemami administracji publicznej,

w art. 4 ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne (art. 8 ust. 3 UDIP)".

Proponowana zmiana, która ma charakter wyjściowy i powinna zostać poddana szerokiej dyskusji brzmi następująco: „Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne, **a także stosować rozwiązania służące załatwianiu spraw należących do zakresu ich działania za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64 poz. 565)**" (art. 8 ust. 3 UDIP). Oznaczałoby to zaakceptowanie istniejącego stanu rzeczy, a także pozostawienie swobody podmiotom zobowiązanym. Należy zwrócić uwagę na fakultatywny charakter takiej obsługi. Możliwe byłoby umieszczenie jej w Biuletynie obok innych informacji publicznych, a także stosowanie istniejących rozwiązań - odesłanie hiperłączem do serwisu własnego albo poprzez interfejs pobierający informacje do BIP.

W zakresie (ewentualnych) zmian ustawowych godnych rozważenia pojawia się problem sposobu ustalania opłat za udostępnienie informacji publicznej oraz problem tzw. „kosztów dodatkowych”. Jest to zagadnienie, które przekracza zakres prac zespołu ds. Nowego BIP. W obszarze biuletynu ta problematyka nie występuje, co wynika z istoty biuletynu opartego na automatyce i samodzielnym wyszukiwaniu informacji publicznej przez odwiedzających. Wyjściową propozycją jest określenie w UDIP delegacji do wydania rozporządzenia dla ministra właściwego np. ds. administracji publicznej. Docelowo rozporządzenie określałoby jakościowo i ilościowo górną granicę bezpłatnego udostępnienia informacji, po której przekroczeniu opłata wynikałaby z normatywnego ryczałtowego uregulowania. Oznacza to konieczność znowelizowania UDIP, a także zaprojektowania całego rozporządzenia wykonawczego. Ponadto należy zwrócić uwagę na analizę art. 5 powoływanej dyrektywy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy „Organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w ich istniejącym formacie lub języku, przy wykorzystaniu środków elektronicznych tam gdzie jest to możliwe i właściwe”.

Nie oznacza to zobowiązania ciążącego na organach sektora publicznego do tworzenia lub przystosowywania dokumentów w celu uzyskania zgodności z wnioskiem, nie oznacza też zobowiązania do dostarczania wyciągów z dokumentów gdy wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność". Tymczasem polska ustawa umożliwia wnioskodawcom skuteczne domaganie się tzw. informacji „przetworzonej”<sup>63</sup> (art. 3 ust. 1 pkt 1

---

dzięki którym obywatel korzystałby z usług elektronicznych.

<sup>63</sup> Przez pojęcie „przetworzenia” należy rozumieć wszystkie te działania podejmowane przez pracowników

UDIP) lub „przekształconej”<sup>64</sup> (art. 14 UDIP) zgodnie z życzeniem wnioskodawcy. W świetle polskich przepisów podmiot zobowiązany może stwierdzić, że nie zachodzi „szczególnie istotny interes publiczny”<sup>65</sup> lub - co przewiduje art. 14 UDIP - powstały koszty dodatkowe. Ustawa daje co prawda możliwość obciążania kosztami dodatkowymi, jednakże art. 15 ust. 2 UDIP przyjął tak niefortunną konstrukcję, że umożliwia to nadużywanie prawa do informacji publicznej i obciążanie kosztami organów. Ustawa nie precyzuje co należy rozumieć pod pojęciem „sposobu” lub „formy” udostępnienia, a ma to kapitalne znaczenie z punktu widzenia art. 14 UDIP. Zmiany ustawowe powinny umożliwić nam rozgraniczenie obu tych pojęć i ich doprecyzowanie. Polskie rozwiązania idą dalej niż dyrektywa, więc w istniejącym stanie prawnym można rozważyć trzy możliwości:

- a) daleko idące ograniczenie możliwości wyboru formy i sposobu udostępnienia na rzecz udostępnienia w BIP, co w żaden sposób nie koliduje z art. 5 dyrektywy, jednakże jest dyskusyjne w świetle słabej infrastruktury teleinformatycznej (w 2004 roku było 36% polskich gospodarstw domowych z dostępem do internetu<sup>66</sup>). W Polsce istnieją gminy, które oferują swym mieszkańcom bezprzewodowy dostęp do internetu na całym swym obszarze<sup>67</sup>, a także takie, gdzie nie ma nawet jakiegokolwiek infrastruktury telekomunikacyjnej. W przypadku tych ostatnich odesłanie do Biuletynu stanowiłoby jaskrawe zniweczenie istoty prawa dostępu do informacji publicznej,
- b) zachowanie prawa do bezpłatnego przetworzenia lub przekształcenia informacji publicznej, o ile nie wymaga to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność. Przesłanka „nieproporcjonalnie dużego wysiłku” jest inspirowana analogicznym sformułowaniem z art. 5 ust. 1 dyrektywy. Polska ustawa nie posiada takiej przesłanki, posługując się nieco enigmatyczną i pojemną kategorią „szczególnie istotnego interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ust. 1 UDIP). W każdym przypadku - a tak się to czyni w szeregu państw europejskich oraz

---

podmiotu zobowiązanego, które wymagają intelektualnego wkładu w celu stworzenia treści informacji. W tym ujęciu informacja przetworzona jest informacją nową, nie istniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są dokumenty (materiały) znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Przetworzenie przybiera więc postać czynności wymagających przeprowadzenia analiz dokumentów znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu, jak również takich, które sprowadzają się do sporządzenia różnego rodzaju porównań, ostatecznych wycień, odniesień do innych okresów, a także zestawień danych itp., które nie są wynikiem wynikających z przepisów prawa działań sprawozdawczych, zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 88-94.

<sup>64</sup> „Przekształcenie” informacji utożsamiać natomiast należy ze zmianą nośnika, za pomocą którego jest ona utrwalona. Przekształcenie odnosić się więc może jedynie do formy, a nie do treści wiadomości i polega na zmianie postaci materialnego substratu informacji bez jednoczesnego wpływu na jej pierwotną treść. Przyjmuje się więc, że koszt dodatkowy związany jest z wyceną nośnika, który zostanie wykorzystany w zakresie udostępnienia, a który różni się od pierwotnej formy utrwalenia informacji publicznej, tamże.

<sup>65</sup> Podmiot władzy publicznej może się powołać na brak szczególnie istotnego interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP), ale wówczas w decyzji administracyjnej musi przedstawić uzasadnienie takiego stanowiska i samodzielnie wykazać brak takiego interesu.

<sup>66</sup> Źródło: przypis nr 14 w Białej Księdze Nowego BIP.

<sup>67</sup> Co samo w sobie nie oznacza, że obywatele posiadają komputery osobiste umożliwiające korzystanie z zasobów internetu.

w organach Unii Europejskiej - przyjmuje się pewien „pułap” identyfikowany z racjonalnym wysiłkiem i kosztami tożsamymi z wykonywaniem zadań i funkcji publicznych przez podmiot zobowiązany. Normatywne określenie takiego pułapu powoduje, że unikamy zarzutu o uznaniowości. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie rozwiązań normatywnych konkretyzujących te sfery praktyki udostępniania informacji publicznej. Brak jest rozwiązań wprowadzających formułę nadużycia prawa podmiotowego - prawa do otrzymania informacji publicznej. W państwach europejskich natomiast za standard uważa się rozwiązania, zgodnie z którymi odmawia się zainteresowanemu udostępnienia informacji jeżeli:

- ich znajomość może utrudniać działania administracyjne,
- istnieją wątpliwości co do intencji obywatela,
- żądania dotyczą wielu dokumentów, mają charakter powtarzalny lub są formułowane w celu utrudnienia normalnego funkcjonowania podmiotu zobowiązanego<sup>68</sup>.

Wielość wniosków, a w szczególności zakres żądanych informacji skutkuje powstawaniem olbrzymich kosztów, wynikających nie tylko z konieczności wytworzenia informacji publicznej (np. jednorazowo kilkaset stron ksero), ale również związanych z powinnością przesłania jej do wnioskodawcy. Koszty te pokrywane są z budżetów poszczególnych organów, jednostek organizacyjnych i innych podmiotów, które ze względu na posiadanie informacji publicznej stają się zobowiązane do jej udostępnienia w myśl przepisów UDIP. Kolejne powtarzające się wnioski mogą więc prowadzić do znacznego uszczuplenia dostępnych środków, a tym samym mogą ograniczyć możliwość realizacji podstawowych zadań przez konkretny organ lub instytucję<sup>69</sup>.

- c) zachowanie prawa do odpłatnego przetworzenia lub przekształcenia informacji publicznej na podstawie art. 15 ust. 2 UDIP, który dawałby podstawę do poboru opłat. Uprzednio sugerowano wpisanie do ustawy delegacji do wydania rozporządzenia w sprawie wymiaru opłat za przetworzenie lub przekształcenie informacji publicznej. Istnieją tu różne rozwiązania, które były już postulowane w literaturze prawniczej. Można nawet zastosować rozwiązanie hybrydowe polegające na ustaleniu opłat ryczałtowych w rozporządzeniu, a w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem w drodze uchwał jednostek stanowiących samorządu terytorialnego. Najistotniejsze jest jednak to, że do ryczałtowego ustalenia opłat musi istnieć podstawa ustawowa, ponieważ aktualna linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Regionalnych Izb Obrachunkowych wymaga jednostkowego

<sup>68</sup> Zob. W. Michota, *Implementacja ustawodawstwa w zakresie dostępu do informacji publicznej. Doświadczenia państw demokratycznych Europy i świata*, Służba Cywilna, Nr 4/2002, s. 80 - 81.

<sup>69</sup> Na temat kosztów szeroko w M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn...*, s. 88 i dalej. Na temat zasad wprowadzania cenników, pobierania opłat zob. też: A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz do ustawy z 6 września 2002 r.*, Wspólnota 2002 r., nr 23/24, s. 37 -38 i nr 27/28, s. 27. O zagrożeniach związanych z praktyką odpłatnego udzielania informacji zob. *Próba oceny. Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Wspólnota 2002 r., nr 5, s. 10.

ustalenia opłat tytułem kosztów dodatkowych. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym organ musi ustalać koszt odrębnie dla każdego, pojedynczego wnioskodawcy. W niektórych sytuacjach prowadzi to do organizacyjnego absurdu, w którym np. rada gminy miałaby podejmować uchwałę w sprawie wymiaru kosztów dla pojedynczego obywatela, a jednocześnie UDIP wymaga 14-dniowego okresu dla zakończenia całej procedury ustalenia wysokości opłat.

W tym kontekście należy odróżnić koszty dodatkowe w rozumieniu art. 15 UDIP od kosztów za „ponowne wykorzystanie” informacji sektora publicznego w rozumieniu art. 2 ust. 4 dyrektywy. Dyrektywa nie wymaga od polskich władz publicznych ustalenia takich opłat, lecz jedynie zasad ponownego przetwarzania. Mogą one oprzeć się na pełnej wolności przetwarzania dokumentów i zasadzie bezpłatności. Jest to decyzja polityczna i związana z polityką fiskalną państwa, dlatego nie może być identyfikowana z wymogami UE. Jeśli Rada Ministrów w zakresie swej polityki podjęłaby inicjatywę ustawodawczą prowadzącą do wprowadzenia takich opłat, to należałoby podjąć daleko idący wysiłek legislacyjny i przeanalizować możliwości nadzoru, konstrukcji licencji, wymiaru i poboru opłat, co w warunkach dynamicznego rozwoju technik teleinformatycznych stawiałoby pod znakiem zapytania skuteczność państwa w tym zakresie. Bardzo skomplikowanym zagadnieniem byłoby opracowanie kryteriów umożliwiających ocenę, w którym momencie rozpoczęło się wykorzystanie dokumentów „do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane” (zob. art. 2 ust. 4 dyrektywy). Jeśli kryteria te byłyby zbyt ogólne, pobieranie takich opłat (będących swego rodzaju daniną publiczną) mogłoby być zakwestionowane jako niezgodne z Konstytucją, a w skrajnych przypadkach jako niweczące prawo do informacji z art. 61 Konstytucji RP.

W toku prac nad nRozp. BIP należy też uwzględnić możliwość wprowadzania do BIP rozwiązań programowych umożliwiających transmisję teleinformatyczną lub zapisy takich transmisji. Obecnie jednym z najbardziej znanych przykładów są transmisje teleinformatyczne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 18 ust. 1 UDIP posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Pociąga to określone obowiązki, ponieważ wówczas organy kolegialne i ewentualnie ich organy pomocnicze powinny zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń tych organów (art. 18 ust. 1 i 2 UDIP). Niektóre podmioty władzy publicznej pragną już dziś publikować w BIP dokumenty



elektroniczne w rozumieniu UOI (zapisy obrazów ruchomych, zapisy dźwięku)<sup>70</sup>, co w świetle istniejących przepisów jest już dopuszczalne, jednak można rozważyć potwierdzenie tego stanu rzeczy bezpośrednio na poziomie UDIP, ew. zamieszczenie takich przepisów w nRozp. BIP.

## **Ocena funkcjonowania poszczególnych przepisów Rozporządzenia z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej – najważniejsze zagadnienia**

Rozporządzenie MSWiA z 17 maja 2002 r. w sprawie BIP w założeniu delegacji ustawowej powinno było określić trzy zasadnicze elementy:

- 1) strukturę strony głównej ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)) oraz standardy struktury stron podmiotowych,
- 2) zakres i tryb przekazywania informacji na stronę główną BIP,
- 3) standardy zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w BIP.

W istocie rozporządzenie w sprawie BIP pozornie wyczerpało delegację ustawową. Nie zawiera ono standardów struktury. Nie istnieją żadne wskazówki co do wyjściowej, minimalnej treści strony głównej oraz stron podmiotowych BIP. Określenie menu przedmiotowe lub menu podmiotowe (§ 2 pkt 7-8, § 8 ust. 1 pkt 4-5, § 12 pkt 4 Rozp. BIP) pozostawiono do zweryfikowania w praktyce, podczas gdy pierwotny projekt rozporządzenia zawierał wyjściową propozycję dla układu treści z możliwością wyboru dla różnych typów podmiotów władzy publicznej. Do chwili obecnej na stronie głównej BIP brakuje menu przedmiotowego, pomimo że rozporządzenie wyraźnie zobowiązuje MSWiA do jego wprowadzenia, natomiast redaktorzy stron podmiotowych zupełnie dowolnie i w sposób intuicyjny budują tzw. menu przedmiotowe, będąc pozbawieni jakichkolwiek wskazówek oraz kryteriów zaszeregowania informacji.

Na stronie głównej BIP nie da się stworzyć menu przedmiotowego w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ oznaczałoby to w istocie przeniesienie wszystkich informacji z tysięcy stron podmiotowych np. do takiej kategorii jak „bezrobocie”. Menu przedmiotowe miało być w intencji twórców pierwszego rozporządzenia menu „metapodmiotowym” - dokonywało selekcji hiperłącz do podmiotów, które zajmują się np. „bezrobociem”, ale nie zawierało bezpośredniej informacji na ten temat.

Przepisy projektowanego rozporządzenia w sprawie budowy Biuletynu Informacji Publicznej przewidywały w tym zakresie m.in.: „Portal strony głównej Biuletynu zawiera (...) dodatkowe menu tematyczne, przeznaczone dla tych odwiedzających Biuletyn, którzy są zainteresowani

<sup>70</sup> Na temat kwalifikowania tych rodzajów plików do kategorii dokumentu elektronicznego w rozumieniu UOI zob. K. Schmidt *Złośliwy dokument elektroniczny*, eAdministracja – Dwumiesięcznik nowoczesnej administracji publicznej, numer 1 listopad-grudzień, nr 1 z 2005 r., s. 68.

odpowiedzią na konkretne pytanie, a **nie chcą lub nie potrafią** wyszukać tej odpowiedzi z menu podmiotowego. Menu tematyczne ma charakter rozwijalnej dwupoziomowej listy hierarchicznej. Lista tematyczna przedstawiona w ustępie 4 ma charakter wyjściowy i będzie sukcesywnie dostosowywana do wymagań odwiedzających Biuletyn. (...) Wyjściowa postać listy grup tematów (...) **jest opracowana tak, aby można było skierować odwiedzającego w sposób jednoznaczny do podmiotowych stron Biuletynu:**

1. obywatel RP i jego rodzina:

- a) tryb załatwiania spraw,
- b) wykaz instytucji upoważnionych do załatwiania przedmiotowych spraw na terenie właściwego dla obywatela powiatu,

2. cudzoziemcy:

- a) obowiązek wizowy i tryb uzyskania wizy RP,
- b) problemy związane z pobytem cudzoziemca na terenie RP,

3. niepełnosprawni:

- a) orzecznictwo i ulgi,
- b) wykaz instytucji upoważnionych do załatwiania przedmiotowych spraw na terenie właściwego dla obywatela powiatu,

4. emeryci i renciści,

5. młodzież:

- a) ulgi,
- b) służba wojskowa,

6. pomoc społeczna:

- a) zasiłki, kryteria i tryb przyznawania,
- b) wykaz instytucji upoważnionych do załatwiania przedmiotowych spraw na terenie właściwego dla obywatela powiatu,

7. edukacja:

- a) kierunki kształcenia, warunki przyjęć, egzaminy, sprawy nauczycielskie,
- b) placówki oświatowe na terenie właściwego dla obywatela powiatu,
- c) szkoły wyższe w kraju,
- d) instytuty naukowo-badawcze,

8. praca:

- a) utrata pracy,
- b) koncesje i zezwolenia,
- c) spółki prawa handlowego,
- d) regionalne programy do walki z bezrobociem i oferty pracy,

9. zdrowie:

- a) podstawowa opieka zdrowotna i Kasy Chorych,

- b) placówki służby zdrowia na terenie właściwego dla obywatela województwa,
- 10. mieszkania i budownictwo:
  - a) warunki rozpoczęcia budowy,
  - b) warunki finansowania budowy,
  - c) obrót nieruchomościami,
  - d) koncesjonowane firmy developerskie i firmy obrotu nieruchomościami na terenie właściwego dla obywatela województwa,
- 11. kultura i turystyka,
- 12. środowisko,
- 13. bezpieczeństwo:
  - a) przestępczość, zarządzanie w warunkach kryzysowych i w warunkach zagrożeń,
  - b) prokuratura, sądownictwo, adwokatura, więziennictwo,
- 14. podatki".

Natomiast obowiązujące rozporządzenie posługuje się w tym zakresie jedynie enigmatycznym sformułowaniem „menu przedmiotowe” (zob. § 8 ust. 1 pkt 5 Rozp. BIP).

Jeśli chodzi o strony podmiotowe, to konieczne jest opracowanie ich struktury dla większości stale i powszechnie funkcjonujących podmiotów (jednostki samorządu terytorialnego). W zakresie struktury wypada rozważyć powrót do koncepcji projektowanych w latach 2001-2002<sup>71</sup>, przy czym nowy akt wykonawczy powinien uwzględniać postępujący przyrost informacji publicznej, w tym coraz to nowe przepisy odrębne<sup>72</sup>, które zobowiązują do publikacji ściśle określonych treści (np. ogłoszenia o naborze, protokoły posiedzeń Rady Informatyzacji etc.).

Rozporządzenie powinno również bardziej szczegółowo uregulować kwestię statystyki odwiedzin, która dziś jest organizowana w sposób nie dający rękojmi wiarygodności, w tym nie precyzuje kwestii technicznych związanych z metodologią zliczeń (odsłony, wizyty, unikalni użytkownicy)<sup>73</sup>. W pewnych sytuacjach nie można opierać się wyłącznie na wysłaniu zapytania do serwera. Czasami nie odfiltrowuje się odwiedzin BIP z sieci lokalnej podmiotu zobowiązanego, co również nie daje autentycznego obrazu zapotrzebowania na informacje BIP.

Nowe rozporządzenie może również określić możliwość wykorzystania istniejącego serwisu własnego jako strony podmiotowej BIP pod warunkiem dostosowania go do minimalnych wymagań strukturalnych określonych w rozporządzeniu (wprowadzenie wyjątku do § 9 Rozp. BIP lub zniesienie tej zasady).

<sup>71</sup> Tekst dostępny w M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej...*, s. 425-455.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 273 i n.

<sup>73</sup> „Odsłona - to zdarzenie polegające na obejrzeniu strony, wyświetlenie strony. Wizyta - ciąg odsłon dokonywanych przez jednego internautę w obrębie jednej witryny. Użytkownik (cookie) - internauta odwiedzający witrynę, identyfikowany za pomocą plików cookie.”, Serwis Ranking.pl, <http://ranking.pl/meth.php>, stan z dnia 11.02.2006 r.

Jeśli chodzi o przełamanie jedynie charakteru informacyjnego BIP przez wprowadzenie usług on-line, to konieczna byłaby zmiana UDIP, chociaż dziś nie istnieją jakiegokolwiek przepisy, które zabraniałyby takich innowacyjnych praktyk.

Konieczne jest też uregulowanie kwestii zgłaszania informacji na stronę główną BIP. Stosowana procedura nie odpowiada dziś wymogom § 15 Rozp. BIP, a zakres informacji wzbudza kontrowersje natury celowościowej (np. konieczność przekazywania informacji o liczbie odwiedzin stron podmiotowych).

Z obowiązującego rozporządzenia nie wynikają żadne standardy technologiczne i wydaje się, że w tym zakresie nie powinno się wprowadzać żadnych uregulowań, odsyłając do aktów wykonawczych do UOI, w szczególności do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>74</sup>. Inaczej doszłoby do problemów dotyczących rozstrzygnięcia relacji pomiędzy zakresem przedmiotowym nRozp. BIP, a zakresem aktów wykonawczych do UOI.

Szczególnie wnikliwie należy rozpatrzyć sytuację podmiotów z art. 4 ust. 1 UDIP, które posiadają niewielką strukturę organizacyjną i nie posiadają odpowiedniego zaplecza technicznego i budżetowego. Wskazane jest dopuszczenie zawierania porozumień w sprawie powierzenia czynności redakcyjnych (np. przez podmioty określonego typu na rzecz ich organów założycielskich, co obrazuje przykład szkoły lub placówki w rozumieniu ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz gminy) przy zachowaniu odpowiedzialności informacji dostarczonych do zamieszczenia na stronie podmiotowej BIP.

Kategorycznie należy uszanować wdrożenia BIP, które istnieją obecnie i pociągnęły za sobą określone wydatki środków publicznych. Zignorowanie tej kwestii oznaczałoby, że zmiana przepisów byłaby *de facto* dotkliwa dla podmiotów, które od początku konsekwentnie chciały dochować obowiązku ustawowego i wdrożyły BIP, nierzadko ponosząc spore koszty. W najlepszej sytuacji byłyby podmioty, które wbrew ustawie do tej pory nie uruchomiły stron podmiotowych BIP, ponieważ nRozp. BIP dawałoby im wskazówki do budowy strony od podstaw. Przepisy przejściowe muszą więc co najmniej wprowadzić okresy dostosowawcze dla stron podmiotowych BIP istniejących w chwili wejścia w życie nRozp. BIP.

---

<sup>74</sup> Dz.U. z 2005. r. Nr 212, poz. 1766.

# Załącznik nr 2 - Postulaty badawcze i dydaktyczne związane z pojęciem informacji publicznej

Autor: Agnieszka Strojek

Redakcja: Michał Bukowski

Na podstawie przeglądu literatury dotyczącej informacji publicznej, a także przemysłów dotyczących zmian w ostatnich lat w przestrzeni informacji społecznych można skłonić się do ujęcia postulatów badawczych i dydaktycznych. „Są one skierowane do zespołów skupionych na uniwersytetach, akademiach i innych szkołach wyższych nie tylko wokół kierunków *informacji naukowej i bibliotekoznawstwa*, ale również innych kierunków, które rozwijają specjalności związane z fenomenem informacji społecznej i praktyką w jej zakresie (np. na kierunkach prawa i administracji, komunikacji społecznej, filozofii i logiki, ekonomii). Chodzi, poza podjęciem szczegółowych wątków badawczych, także o skupienie zainteresowań oraz interdyscyplinarnych projektów badawczych wokół słabo dotąd rozpoznanych:

- atrybutów informacji społecznej oraz potrzeb, zachowań (zwłaszcza językowych) i upodobań różnych kategorii użytkowników indywidualnych i zbiorowych,
- prawidłowości procesów, systemów i języków informacyjnych, w różnych środowiskach poza sferą nauki i nauczania, przede wszystkim w służbach administracji publicznej (tj. w urzędach państwowych i samorządowych),
- zasobów, procesów potrzeb i usług informacyjnych w różnych instytucjach użyteczności publicznej, w których za wspólne pieniądze podatników powstają zasoby informacji potrzebnej ludziom we wszelkich dziedzinach aktywności zawodowej, edukacyjnej, rekreacyjnej oraz w sprawach codziennej egzystencji,<sup>75</sup>
- warunków i ograniczeń dostępu obywatela do potrzebnej mu informacji, w toku procesu tworzenia tzw. „przezroczyściego e-państwa” (Perritt, 1997).

Nie można pominąć tutaj refleksji płynącej z lektur i doświadczeń własnych. W badaniach nauki o informacji, [...], po zniesieniu w 1989 r. cenzury politycznej w Polsce, nie podjęto tematów, których celem byłoby poznanie oraz opis konsekwencji tej doniosłej zmiany życia społecznego. Sygnałem, czy też dowodem intencji „odcięcia się” od informacji politycznej i bieżących informacji społecznych, było całkowite pozostawienie tej sfery badaniom

<sup>75</sup> Przykład badań związanych z wpływem nowych form dostępu do informacji „cyfrowej ery” na codzienne życie opisany jest w zbiorze rozpraw *Community in the digital age - philosophy and practice* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2004). Zdaniem A. Söderlind - recenzentki tego zbioru, szczególnie warte uwagi są dwie prace: 1. Maria Bakardjewa *Virtual Togetherness: An Everyday Life Perspective*; 2. A. Feenberg, M. Bakardjewa *Consumers or Citizens? The Online Community Debate* (Söderlind, A. (2005)).

socjologicznym, czytelniczym, prasoznawczym i dziennikarskim. Czy było to i jest słuszne stanowisko?

Nie wydaje się ani możliwe, ani słuszne wyizolowanie z pola badań nauki o informacji tak ważnej sfery, jaką jest informacja społeczna w jej powszechnym obiegu oraz w tworzeniu dla ułatwienia jej przepływów – usługowych systemów przetwarzania, wyszukiwania i komunikowania.

Konsekwencją powyższego stanowiska, a przede wszystkim potrzebą wynikającą ze zjawiska jurydyzacji w infosferze społecznej, jest postulat szerszego niż dotąd wprowadzenia zagadnień prawa informacyjnego do programów dydaktycznych kierunku *informacja naukowa i bibliotekoznawstwo*. Nieuchronna wydaje się konieczność przygotowania programów specjalności w zakresie prawa informacyjnego, a przede wszystkim programu studiów podyplomowych w zakresie systemów informacji społecznej (zwłaszcza publicznej), który służyłby dokształcaniu kadry angażowanej do utrzymywania BIP-ów. Są to nowe struktury służb informacyjnych, których pracownicy potrzebują nowego profilu wykształcenia z pogranicza nauk informacyjnych, archiwistyki, prawa i administracji oraz informatyki. Także bibliotekarzom i pracownikom różnych wyspecjalizowanych służb informacyjnych coraz bardziej potrzebne są elementy wiedzy prawniczej zespolone z profesjonalną wiedzą bibliotekoznawczą i informacyjną. Potwierdzają tę konieczność analizy i opracowania porównawcze (Horvat, 2000).” (Sitarska, Strojek, 2005)

#### Bibliografia załącznika nr 2

- Piskorz-Ryń, A. (2000) *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 7-8, s. 88-98,
- Horvat, A. (2000). *Library legislation and free access to information as new topics in library and information science education* [online]. Information Research, vol. 5 no 2 [dostęp: 25 maja 2005]. Dostępny w WWW: <http://informationr.net/ir/5-2/paper72.html>,
- Perritt, H. H. (1997). *Open government*. Government Information Quarterly, vol. 14 no. 4, p. 397-406,
- Söderlind, A. (2005). Review of: Feenberg, Andrew and Barney, Darin, (Eds.) *Community in the digital age - philosophy and practice*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2004. Information Research [online], vol. 10 no 2, review no. R163, [dostęp: 25 maja 2005]. Dostępny w WWW: <http://informationr.net/ir/reviews/revs163.html>,
- Sitarska, A. Strojek, A. (2005): *Konteksty prawa swobodnego dostępu do „informacji obywatelskiej”*, W: *Od informacji naukowej do technologii społeczeństwa informacyjnego*, praca zbiorowa pod red. Barbary Sosińskiej-Kalaty i Marii Przasnek-Samokowej; przy współpracy Andrzeja Skrzypczaka, 2005.

## Notki biograficzne autorów

- **Michał Bernaczyk** (ur. 1979 r.) - doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego ([www.prawo.uni.wroc.pl](http://www.prawo.uni.wroc.pl)), współpracownik Centrum Badań Prawnych i Ekonomicznych Aspektów Komunikacji Elektronicznej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego ([www.cbke.prawo.uni.wroc.pl](http://www.cbke.prawo.uni.wroc.pl)), współautor monografii *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji* (M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda), Wrocław 2005. Specjalista z zakresu dostępu do informacji publicznej. Adres e-mail: [m.bernaczyk@prawo.uni.wroc.pl](mailto:m.bernaczyk@prawo.uni.wroc.pl).
- **Michał Bukowski** (ur. 1974 r.) - absolwent Instytutu Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Studium Informatycznego „Mila College”. W latach 2004-2005 pracownik Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Nauki i Informatyzacji. Od 2006 roku radca ministra w Departamencie Informatyzacji MSWiA. Redaktor naczelny strony głównej BIP. Adres e-mail: [michal.bukowski@mni.gov.pl](mailto:michal.bukowski@mni.gov.pl).
- dr inż. **Dariusz Bogucki** (ur. 1964 r.) - w latach 2004-2006 dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Członek Komitetu Doradczego JRC (Sewilla) ds. innowacyjnych usług eGovernment, członek Polskiego Towarzystwa Informatycznego (od 2004), odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi (2006). Adres e-mail: [dariusz.bogucki@mni.gov.pl](mailto:dariusz.bogucki@mni.gov.pl).
- **Ryszard Adam Grytner** (ur. 1959 r.) - absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1979-2002 w administracji publicznej, m.in. na stanowiskach Sekretarza Miasta Siedlce oraz Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Siedlcach. Zajmuje się tworzeniem systemów informatycznych związanych z dostępem do informacji publicznej, zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej oraz obiegiem dokumentów i monitorowaniem pracy urzędów, jest autorem licznych rozwiązań w tych dziedzinach. Adres e-mail: [adam@abc-grytner.pl](mailto:adam@abc-grytner.pl).
- dr **Mariusz Jabłoński** (ur. 1970 r.) - adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach dostępu do informacji publicznej oraz ochrony danych osobowych. Autor m.in. *Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja informatyzacji*, Wrocław 2005 (M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda), *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002 (M. Jabłoński, K. Wygoda), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej - komentarz*, Wrocław 2002 (M. Jabłoński, K. Wygoda). Adres e-mail: [mariusx@prawo.uni.wroc.pl](mailto:mariusx@prawo.uni.wroc.pl).
- **Piotr Jaworski-Grzanka** (ur. 1971 r.) - kierownik Zespołu ds. Informacji Publicznej w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Przygotowuje pracę doktorską z zakresu zarządzania w administracji publicznej na UJ w Krakowie. Specjalizuje się w tematyce informacji publicznej, jest współtwórcą małopolskiego systemu BIP, koordynatorem regionalnej platformy internetowej - Wrota Małopolski ([www.malopolska.pl](http://www.malopolska.pl)) oraz redaktorem BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Współtwórca pierwszego w Polsce regionalnego programu w dziedzinie rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego i implementacji rozwiązań eGovernment - „Programu Informatyzacji Województwa Małopolskiego na lata 2004-2006”. Adres e-mail:

[Piotr.Jaworski-Grzanka@umwm.pl](mailto:Piotr.Jaworski-Grzanka@umwm.pl).

- **Wojciech Pelc** (ur. 1967 r.) - absolwent filologii romańskiej na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 1996 r. pracownik Urzędu Miasta Poznania. Kierownik Oddziału Serwisów Informacyjnych odpowiedzialny m.in. za: oficjalny portal Poznania [www.city.poznan.pl](http://www.city.poznan.pl), Biuletyn Informacji Publicznej, portal wewnętrzny dla pracowników urzędu, strony telegazety urzędu. Adres e-mail: [pelc@um.poznan.pl](mailto:pelc@um.poznan.pl).
- **Karol Przybyszewski** (ur. 1977 r.) – absolwent Wydziału Informatyki Politechniki Białostockiej. W latach 2002–2006 pracownik Politechniki, współtwórca Podlaskiego Biuletynu Informacji Publicznej. Adres e-mail: [kprzybyszewski@pbip.pl](mailto:kprzybyszewski@pbip.pl).
- **Agnieszka Strojek** (ur. 1977 r.) - absolwentka Instytutu Informacji Naukowej i Studiów Bibliologicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie pisze pracę doktorską na temat dostępności informacji samorządowej. Pracuje w Ośrodku Przetwarzania Informacji jako koordynator projektu. Adres e-mail: [agnieszka.strojek@opi.org.pl](mailto:agnieszka.strojek@opi.org.pl).
- **Patryk Świrski** (ur. 1974 r.) - Pełnomocnik ds. Społeczeństwa Informacyjnego w Tychach, współtwórca rozwiązań organizacyjnych oraz zarządzania treścią tyckiego Biuletynu Informacji Publicznej. Odpowiedzialny za koordynację potrzeb administracji samorządowej polegających na wdrażaniu nowych usług internetowych z realizacją projektu eTychy, którego celem jest stworzenie miejskiej sieci szerokopasmowej. Adres e-mail: [patrykus@gmail.com](mailto:patrykus@gmail.com).
- **Piotr Waglowski** (ur. 1974 r.) - prawnik, autor serwisu VaGla.pl Prawo i Internet ([www.vagla.pl](http://www.vagla.pl)), słuchacz studiów doktoranckich prowadzonych w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Otrzymał tytuł Internetowego Obywatela Roku 2001, przyznany przez Komitet Organizacyjny Internetu Obywatelskiego za istotny wkład w budowanie podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, wszedł w skład Komitetu Organizacyjnego obchodów Światowego Dnia Telekomunikacji w roku 2002 oraz 2003, w listopadzie 2005 roku został odznaczony Brązowym Krzyżem Zasługi nadanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za zasługi dla rozwoju informatyzacji w Polsce. Członek Założyciel, a następnie (w latach 2000-2006) członek zarządu stowarzyszenia Internet Society Poland (<http://www.isoc.org.pl>). Autor książki *Prawo w sieci. Zarys regulacji internetu*, Gliwice 2005. Adres e-mail: [vagla@vagla.pl](mailto:vagla@vagla.pl).
- dr inż. **Kajetan Wojsyk** (ur. 1951 r.) - adiunkt w Instytucie Edukacji Technicznej Wydziału Matematyczno-Przyrodniczego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Informatyk Miejski - zastępca naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy. Autor wielu artykułów oraz wystąpień na konferencjach i seminariach dotyczących informatyzacji administracji publicznej. Członek Polskiego Towarzystwa Informatycznego, członek Rady Klubu e-Administracja, członek rady programowej dwumiesięcznika eAdministracja, współzałożyciel i wiceprezes Stowarzyszenia "Miasta w Internecie" (<http://www.mwi.pl>), członek Panelu Ekspertów (w zakresie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego) z listy instytucji regionalnych województwa śląskiego, członek Komitetu Sterującego projektu „System Elektronicznej Komunikacji dla Administracji Publicznej Województwa Śląskiego” - reprezentant miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich), odznaczony na wniosek Ministra SWiA Srebrnym Krzyżem Zasługi za działalność na rzecz budowy sieci informatycznych i rozwiązań dla administracji publicznej, dwukrotnie (2003 i 2004) nominowany do Nagrody im. Marka Cara i laureat tej nagrody w roku 2005. Adres e-mail: [kwojsyk@czestochowa.um.gov.pl](mailto:kwojsyk@czestochowa.um.gov.pl).