

PRZEGLĄD NAUKOWY

Disputatio

TOM XVI

GDAŃSK 2013

Redaktorzy Numeru:

Jakub H. Szlachetko
Karol Ważny

ISSN 1898-3707**Redaktor Naczelny:**

Jakub H. Szlachetko
jakubszlachetko@oapp.pl

Nakład: 500 egzemplarzy

Sekretarz Redakcji:

Rafał Gajewski
rafalgajewski@oapp.pl

Publikacja powstała w ramach realizacji grantu
ze środków na badania naukowe Uniwersytetu
Gdańskiego nr BN 538-6110-0863-12

Redakcja:

Adam Bochentyn, Łukasz Boguski,
Katarzyna Czapiewska, Paulina Glejt,
Michał Kubiak, Paweł Mazurek,
Krzysztof Mularski, Łukasz Mroziak,
Szymon Prokocki

**UNIwersYTET GDAŃSKI****Rada Naukowa**

1. prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean
2. prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki
3. prof. nadzw. dr hab. Tomasz Bąkowski
4. prof. nadzw. dr hab. Mariusz Bogusz
5. prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki
6. prof. nadzw. dr hab. Oktawian Nawrot
7. prof. nadzw. dr hab. Jerzy Supernat
8. prof. Richard Warner
9. dr Radosław Giętkowski
10. dr Michał Miłoś
11. dr Maciej Nyka
12. dr Dominika Tykwińska-Rutkowska
13. dr Piotr Uziębło
14. dr Grzegorz Wierczyński
15. dr Marcin Wiszowaty

**Ośrodek Analiz
Polityczno-Prawnych**www.oapp.pl**Korekta językowa:**

Katarzyna Czapiewska
Joanna Grubba

Tłumaczenie:

Ewa Felska
Anna Bernard

Projekt okładki:

Anna Król

Skład i łamanie:

Urszula Jędryczka

Druk:

Zakład Poligrafii
Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 551 05 32, tel. 58 523 14 49, 523 13 50
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl

Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych**Rada Fundacji:**

Jakub H. Szlachetko
jakubszlachetko@oapp.pl
Paweł Szczepański
pawelszczepanski@oapp.pl

Prezes Zarządu:

Adam Bochentyn
adambochentyn@oapp.pl

Zarząd Fundacji:

Arkadiusz Abram
arkadiuszabram@oapp.pl
Rafał Gajewski
rafalgajewski@oapp.pl
Michał Kubiak
michalkubiak@oapp.pl
Łukasz Mackiewicz
lukaszmackiewicz@oapp.pl
Tomasz Sokołów
tomaszsokolow@oapp.pl
Karol Ważny
karolwazny@oapp.pl

Przegląd Naukowy Disputatio

Spis treści *Contents*

Od Redakcji	5
<i>From the Editorship</i>	
Wywiad z Wojciechem Wiewiórowskim. O dostępie do informacji publicznej	7
<i>An interview with Wojciech Wiewiórkowski. About the access to the public information</i>	

Rozprawy naukowe *Scientific Dissertations*

Krzysztof Izdebski

Wykonywanie zadań organów administracji jako przesłanka udostępniania informacji publicznej	17
<i>Public administration bodies tasks performance as a premise for the provision of public information</i>	

Karol Ważny

Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz własnej strony internetowej – uwagi <i>de lege lata</i> i wnioski <i>de lege ferenda</i>	25
<i>Providing access to public information through the Public Information Bulletin and the 'so-called' own website – comments and recommendations</i>	

Dominika Tykwińska-Rutkowska

Obowiązek podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych udostępnienia informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych	37
<i>The obligation of subjects responsible for healthcare services to make public information available on the basis of administrative courts rulings</i>	

Maria Rachwał

- Charakter informacji znajdującej się w posiadaniu samorządów
zawodowych 55
The character of the information held by professional self – governments

Elżbieta Wituska, Krzysztof Lewandowski

- Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie 63
Access to the information about the environment and its protection

Anna Szałkiewicz

- Problematyka ochrony danych osobowych w działalności zespołów
interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie 79
*Protection of personal data during interdisciplinary groups activities
regarding prevention of family violence*

Paweł Artymionek

- Dostęp do akt administracyjnych w postępowaniu administracyjnym
w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 93
*Access to administrative files in the administrative proceedings
in light of decisions issued by administrative courts*

Raporty
Reports

Karol Ważny

- Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu
Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego
przeprowadzonej w ramach projektu BIP-Watch: Monitoring
Biuletynów Informacji Publicznej 109
*Report on the analysis of Public Information Bulletin websites of communes
located in the Pomeranian Voivodeship conducted during the BIP-Watch project*

Varia
Varia

Zdzisław Brodecki

- Kierunki rozwoju nauki prawa i administracji 173
Directions of law and administration development

Od Redakcji

Szanowni Państwo,

niniejszy numer *Przeglądu Naukowego Disputatio* poświęcony został prawu do informacji publicznej, które znajduje umocowanie w przepisie z art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten określa obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Należy podkreślić, że uprawnienie do pozyskiwania wiedzy na temat funkcjonowania podmiotów publicznych stanowi jeden z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Podstawą udziału podmiotów obywatelskich w pełnieniu jakichkolwiek funkcji w życiu publicznym jest bowiem ich świadomość na temat otaczającej rzeczywistości.

Od 2001 roku obowiązuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, która szczegółowo reguluje m.in. zakres i sposób korzystania z prawa do informacji. Spośród szerokiego wachlarza instrumentów gwarantujących realizację wskazanego prawa, na uwagę zasługuje bezwioskowy tryb dostępu do informacji publicznej, jakim jest możliwość pozyskania informacji o sprawach publicznych za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP). Ze względu na swój odformalizowany, a także uproszczony charakter w najszerszym zakresie realizuje on postulat powszechności dostępu do informacji publicznej, przez co w dużym stopniu przyczynia się do faktycznej jawności życia publicznego i wzmocnienia udziału podmiotów obywatelskich.

Pozornie jasne i precyzyjne przepisy dotyczące funkcjonowania BIP na co dzień sprawiają wiele problemów natury praktycznej, które przekładają się na realne ograniczanie prawa do informacji przez podmioty zobowiązane do prowadzenia stron podmiotowych BIP. Faktyczna realizacja obowiązków dotyczących funkcjonowania BIP – określonych w ustawie oraz aktach wykonawczych – stanowi przedmiot projektu strażniczo-naukowego pt. „BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej” prowadzonego przez Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych i Katedrę Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Raport z pierwszej edycji projektu – obejmującego badanie BIPów we wszystkich gminach Województwa Pomorskiego – stanowi jeden z głównych elementów treści niniejszego numeru.

W imieniu Redakcji
Jakub H. Szlachetko
Karol Ważny

Wywiad z Wojciechem Wiewiórowskim. O dostępie do informacji publicznej

Tomasz Sokołów: Zacznijmy od perspektywy mikro i ochrony danych osobowych: jakie najbardziej absurdalne naruszenie standardów ochrony danych osobowych zaobserwował Pan Doktor podczas ostatniej kadencji?

Wojciech Rafał Wiewiórowski*: Bardzo trudno powiedzieć, jakie z nich było najbardziej absurdalne. Jednak do tych, które uważam za najśmieszniejsze, zaliczyłbym sytuację, gdzie w jednym ze szpitali do przetwarzania danych osobowych zostały upoważnione wszystkie sprzętaczki. Nastąpiło to w oparciu o założenie, że przecież i tak sprzątają gabinety lekarskie i będą miały dostęp do danych osobowych pacjentów – chociażby w ten sposób, że znajdą porozrzucaną na stole dokumentację. Ten przykład pokazuje już pewien problem, jeżeli chodzi o upoważnianie do dostępu do danych osobowych – mianowicie, że to upoważnienie musi być związane z charakterem obowiązków i pracy, którą dana osoba wykonuje, a niekoniecznie z tym, że na takie dane może się ona przypadkiem natknąć.

Jeśli pomyślimy o jeszcze innych absurdach, to wiele z nich wydarza się w zwykłych sytuacjach życiowych, kiedy nie zdajemy sobie sprawy z tego, że jakieś działanie jest związane z przetwarzaniem danych osobowych. Chociażby zsynchronizowanie przez adwokata jego smartfona czy tabletu z komputerem pokładowym, zainstalowanym w jego mercedesie. Zapomnieć można, że nie chodzi tu tylko do synchronizacji jego plików mp3 z odtwarzaczem, ale również do udostępnienia kalendarza ze wszystkimi informacjami o jego klientach każdemu serwisantowi producenta samochodu. Kolejna sytuacja: przenoszenie z klasy do pokoju nauczycielskiego dziennika lekcyjnego przez ucznia. W czasach, gdy ja chodziłem do szkoły, mogło to skutkować tylko tym, że można było niesforne zajrzeć w swoje oceny lub w oceny kilku kolegów. W 2013 roku taka sytuacja może spowodować zeskanowanie całego dziennika przy pomocy telefonu komórkowego i umieszczenie zdjęć w sieci. Zwykłe, codzienne czynności mogą więc prowadzić do przetwarzania dużej ilości informacji zawierających dane osobowe.

* Dr Wojciech Rafał Wiewiórowski – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, adiunkt w Pracowni Informatyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

TS: Przejdźmy teraz do perspektywy makro: jakby Pan Inspektor ocenił generalnie poziom ochrony danych osobowych w Polsce?

Jako Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych powinienem go oceniać źle, bo to uwiarygadnia, że mam co robić. Poważnie jednak mówiąc – jest znacznie lepiej niż było kilka lat temu, widać zdecydowany postęp właściwie we wszystkich dziedzinach życia. I to jeśli chodzi zarówno o zachowanie przeciętnego obywatela, jak i o sektorowe rozwiązania istniejące w poszczególnych branżach. Świat pędzi do przodu: wciąż pojawiają się nowe sposoby przetwarzania informacji. Dochodzi do sytuacji, że informacja, którą dotychczas posiadaliśmy tylko my lub krąg naszych najbliższych znajomych, staje się komunikatem dostępnym w sieci internetowej. Oczywiście, nie jest to fenomen ostatniego roku czy ostatnich dwóch lat – raczej piętnastu. Nie dostrzegamy jednak, że wymieniając się informacją z naszymi znajomymi, przekaz ten trafia także do innych użytkowników, jest wysyłany w eter. Fenomenem ostatnich kilku lat jest natomiast eksplozja komunikacji mobilnej. To jedna z niewielu dziedzin, gdzie oglądanie reklam nowości sprzętowych sprzed 8–10 lat przypomina wizytę w muzeum, gdyż ówczesne nowości są dziś zabytkami.

TS: Zajmijmy się teraz inną kwestią: czy w Polsce prawo do informacji publicznej jest respektowane?

Nie, nie jest respektowane i widać tego wiele przykładów. Dostęp do informacji publicznej nie jest udzielany nawet na bardzo podstawowym poziomie. Ma to miejsce nie tylko w przypadku instytucji, które bardzo rzadko mają do czynienia z informacją publiczną jako taką, ale także w przypadku centralnych organów administracji rządowej, prezydentów dużych miast czy w końcu prezydenta RP i premiera.

Z drugiej strony należy dodać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej spowodowała i tak ogromny przełom – dostęp do danych i do informacji publicznej, które są przetwarzane przez administrację publiczną jest o niebo lepszy niż wcześniej. Przyjęto w niej kilka dobrych rozwiązań, które czasem są dziś wyśmiewane – jak chociażby Biuletynu Informacji Publicznej. BIP ma oczywiście ogromne wady, również od strony przepisów prawnych, niemniej wprowadził dwie rzeczy: po pierwsze, pewien *brand* [marka, znak firmowy – przyp. red.], jakim jest słowo BIP. Jest on rozpoznawany przez każdego urzędnika, który rozumie, że jest coś takiego i niektóre dane muszą bądź mogą tam być udostępniane. Po drugie, istnienie BIP-u jako *brandu* rozpowszechniło się wśród społeczeństwa. Ludzie wiedzą już, że strona internetowa urzędu niekoniecznie ma służyć temu, by być jego tubą propagandową (choć ta funkcja także jest pożądana) oraz że istnieje obiektywne źródło informacji, która mogłaby być dalej przetwarzana.

To są plusy wprowadzonych rozwiązań ustawowych. Minusy dotyczą przede wszystkim ograniczenia dostępu do szerokiego zakresu informacji, która jest celowo wyłączana z informacji publicznej. Urzędy próbują wykorzystać każdy możliwy sposób, by wyłączyć pewną grupę informacji spod publikowania w sieci. Proszę zwrócić uwagę, że nie mówię o „organach”, ale o „urzędach”, które próbują limitować ten dostęp – często bowiem jest to decyzja urzędnika, a nie samego organu, który jest przez tego urzędnika obsługiwany. Poza tym wciąż istnieje znaczna większość dokumentów, które spełniają definicję informacji publicznej, a które nie są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej i, co więcej, nie do końca wiadomo, czy powinny. Mogę podać multum przykładów tego rodzaju z własnego doświadczenia, kiedy nie umieszczamy danej informacji w BIP GIODO, chociaż wiemy, że są one informacją publiczną.

TS: A propos relacji BIP-u do tzw. serwisów własnych. Mamy teraz pewien dualizm: organy mają obowiązkowy BIP, a obok niego bardzo często jakiś inny serwis internetowy, który najczęściej jest – jak wskazano – tubą propagandową. W związku z tym nasuwa się pytanie: czy taka sytuacja jest zdrowa z punktu widzenia obywatela?

Ona jest zdrowa, jeśli organ, który sam tworzy oba te rozwiązania, wie, o co mu w każdym z nich chodzi i jest to w stanie zakomunikować na zewnątrz. Uważam, że w przypadku wielu organów nie ma konieczności jednoczesnego prowadzenia i BIP-u i strony internetowej. Niemniej, w wielu przypadkach jest to uzasadnione i wskazane jest zrobienie tego. Klasycznym przykładem instytucji, która powinna posiadać obie te witryny jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a ściślej: Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów. Dlaczego? Dlatego, że Kancelaria i sam Prezes Rady Ministrów posiadają ogromną liczbę dokumentów, informacji, która ma charakter informacji publicznej i powinna być w obiektywny sposób przekazywana na zewnątrz – w taki sposób, abyśmy wiedzieli, że jest to produkcja tego urzędu, a nie dane, którymi chce się on pochwalić. Z drugiej strony, nie mogę negować tego, że Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów jako całość mają również obowiązek prowadzenia polityki, rozumianej jako pewnego rodzaju prezentacja celów. Nazwałbym to propagandą w dobrym tego słowa znaczeniu. Chodzi o to, że rząd przedstawia, jak panuje nad sytuacją w kraju oraz, że ma określony pomysł na przyszłość. Oczywiście takie dane, „nacechowane marketingowo” nie są do końca informacją publiczną. Przede wszystkim nie mają charakteru obiektywnego. Jeżeli więc tego typu organ jest w stanie odróżnić obiektywną informację przekazywaną w ramach BIP-u od subiektywnej informacji przekazywanej w ramach serwisów internetowych – jest dobrze.

Kolejny problem, który powoduje, że musi istnieć tego typu dualizm, to „niepewność”, która powstała na styku pomiędzy ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne a ustawą o dostępie do informacji

publicznej. Ta niepewność polega na braku wyraźnego stwierdzenia, czy w Biuletynie Informacji Publicznej mogą znajdować się serwisy transakcyjne, czyli serwisy umożliwiające zrealizowanie konkretnego zadania, w szczególności takie, za pomocą których można wносить najróżniejsze opłaty, przekazywać wnioski itd. Na pierwszy rzut oka, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, nie wydaje się, że BIP miałby do tego służyć. Można więc się oprzeć na sztywnej wykładni przepisów i przyjąć, że urząd może robić dokładnie tyle, na ile zezwala mu prawo. W takim wypadku w BIP-ie nie mogłyby znajdować się serwisy transakcyjne. Z drugiej jednak strony, sytuacja, gdy informacja udzielana jest w BIP-ie, a serwisy transakcyjne znajdują się na stronie internetowej urzędu, nie jest też do końca zdrowa. Oznaczałoby to, że informacje mamy zdobywać na jednej witrynie, a potem dopiero przerzucać się na kolejną. Oczywiście, linki mogą to umożliwiać. Tyle tylko, że osoba, która otwiera BIP powinna być utrzymana w przekonaniu, że właśnie w tym BIP-ie się znajduje.

Kolejne możliwe do zadania pytanie to, czy jeśli ja – jako GIODO – chcę poinformować, że uczestniczyłem w konferencji naukowej albo spotkaniu z biznesem – co jest działalnością edukacyjną, którą jestem zobligowany prowadzić na podstawie art. 12 ustawy o ochronie danych osobowych – to powinienem zamieścić taką informację w serwisie internetowym, poza BIP. W końcu na zdjęciach z takiego spotkania może być widoczne logo konkretnego przedsiębiorcy, instytucji, co mogłoby być odebrane nawet jako reklama danego podmiotu. Czy taka informacja może trafić wprost na BIP? Raczej nie, biorąc pod uwagę polskie prawo.

Podsumowując: BIP jako idea zrobiła bardzo dużo dla propagowania informacji publicznej w Polsce, ale jednocześnie, jeśli przejdziemy przez Biuletyny poszczególnych urzędów – znajdziemy mnóstwo problemów. Także w tych urzędach, gdzie zrezygnowano z prowadzenia osobnego serwisu internetowego.

TS: Pojawia się zarzut, że prawo do informacji publicznej jest nieegzekwowalne: nie można go dochodzić w formie egzekucji w administracji, w formie wykonania zastępczego. Jedynymi środkami mobilizacyjnymi są sankcje dyscyplinarne, odpowiedzialność służbowa czy karna. Czy ma Pan jakiś pomysł na to, by ustawa była wykonywana skuteczniej?

Jest mi o tyle niewygodnie prezentować stanowisko w tej kwestii, gdyż jako GIODO nie mam żadnych kompetencji do wypowiedzania się co do wiążącego prawa regulującego dostęp do informacji publicznej. W Polsce, w odróżnieniu od wielu krajów Europy, organ ochrony danych osobowych nie jest bowiem organem jednocześnie odpowiedzialnym za dostęp do informacji publicznej. Pojawiają się sugestie, by taki stan prawny zmienić. Sam jestem tu nieco w schizofrenicznej sytuacji: będąc jeszcze jedynie pracownikiem Uniwersytetu Gdańskiego, zajmującym się i dostępem do informacji publicznej i ochroną danych osobowych, byłem zawsze zwolennikiem stworzenia jednego urzędu, który zajmo-

wałby się oboma tymi zagadnieniami. Kiedy zacząłem pracować w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, mój pogląd się zmienił. Uznałem, że sytuacja, gdy w ramach jednego organu decyduje się o jak najszerszym dostępie do informacji publicznej i jednocześnie o ograniczaniu tego dostępu, które wynikałoby z ochrony danych osobowych, nie jest rozsądna. To oznaczałoby schizofrenię urzędu, który z jednej strony powinien być liderem dostępu do informacji publicznej, a z drugiej musiałby się zastanawiać, kiedy ma być ona ograniczana na rzecz jednostki. Pamiętajmy bowiem, że w dokumentach, które stanowią informację publiczną pojawia się mnóstwo danych dotyczących osób fizycznych, które są „klientami” organu.

Kiedy zostałem GODO zobaczyłem, jak wygląda praktyka w innych krajach Unii Europejskiej. Widziałem i dobre, i złe przykłady takiego łącznego podejścia do ochrony danych osobowych i informacji publicznej jednocześnie. Z jednej strony scalenie tych dwóch uprawnień w ramach jednego urzędu wywołuje te wątpliwości, które wskazałem przed chwilą. Z drugiej jednak strony dwa organy, które dzielą się kompetencjami, muszą znaleźć się w stanie permanentnej walki. Chciałbym, aby ktoś kompleksowo pochylił się nad tym problemem rozdzielania bądź łączenia organów – z perspektywy polskiej nauki prawnej i praktyki. Bez porządnych studiów przed podjęciem decyzji, jaki charakter zarządzania informacją przyjmiemy – na pewno podejmiemy decyzję złą. Wiem, że Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk tego typu badania rozpoczął. Mam szczerą nadzieję, że odpowiedzą nam one, jakie rozwiązanie byłoby dla Polski słuszne.

Jeszcze na marginesie, co do kwestii strukturalnych – koncepcja, którą przyjęto w 2001 r., czyli przekazanie sporów dotyczących dostępu do informacji publicznej od razu na poziom sądów administracyjnych ma też swoje zalety. Przede wszystkim polegające na tym, że została skrócona droga do rozwiązania sporu (jestem świadomy, że brzmi to niefortunnie, że oddanie sprawy do sądu ma coś „skracać”). Organ regulacyjny z przeprowadzaniem przez siebie postępowaniem mógłby po prostu je przedłużać.

Co do wprowadzania metod sankcyjnych jako środka – to raczej pytanie do tych, którzy zajmują się sankcjami administracyjnymi i tym, na ile mogą być one skuteczne.

TS: Jaką przyszłość widzi Pan dla prawa dostępu do informacji publicznej? Czy rozwój techniki będzie wymuszał również zmiany przepisów w tym zakresie?

Na pewno tak. Wymusza przede wszystkim przyglądanie się prawu pod kątem pytania: jakie skutki wywołuje przepis napisany zanim pojawiło się pewne rozwiązanie technologiczne. Jest to zjawisko powszechne, ogólnoświatowe.

Zacznijmy od tego, że mamy do czynienia z dwiema rewolucjami – z tym, że do jednej już się przyzwyczailiśmy, a do drugiej musimy się jeszcze przyzwyczaić.

Pierwsza to rozpowszechnienie się przekonania, że dokument, który jest w posiadaniu urzędu, przestał być dokumentem przeznaczonym tylko dla tego urzędu. Oznacza to, że można ten dokument z niego wydobyć, pod warunkiem, że się wie, o co chce się zapytać. Organ bardzo często nie ma możliwości odmowy udostępnienia takiego dokumentu. Podam tu przykład: wczoraj w dyskusji na jednym z forów internetowych, gdzie występowałem jako GIODO, powiedziałem, że istnieje kwestionariusz i odpowiedzi na niego, które zostały przez GIODO udzielone – dotyczyło to konkretnej sprawy. Natychmiast, po kilku minutach, do mojego biura trafił wniosek o dostęp do informacji publicznej, dotyczący odpowiedzi na ten kwestionariusz – i ja w tej sytuacji muszę odpowiedzi udzielić. Co jest dla mnie zupełnie oczywiste. Kilka czy kilkanaście lat temu każdy organ traktowałby ten dokument jako wewnętrzną korespondencję. Sama więc informacja, że ktoś wie, że istnieje jakieś opracowanie spełniające przesłanki informacji publicznej, powoduje, że może je zdobyć.

Natomiast druga rewolucja to zjawisko, do którego wciąż się jeszcze nie przyzwyczailiśmy, a będziemy musieli. Udostępnienie informacji publicznej powoduje możliwość jej swobodnego przetwarzania poza urzędem. Każde słowo jest tutaj istotne: i „swobodne”, i „przetwarzanie”, i „poza urzędem”. Stajemy tu bowiem przed pytaniami, na które nie jesteśmy w stanie do końca odpowiedzieć na podstawie dzisiejszego stanu prawnego. Klasyczne pytanie bowiem brzmić może: czy księgi wieczyste są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej? Moim zdaniem, patrząc literalnie na jej brzmienie – tak. Przecież zostały wytworzone przez organ władzy, jakim jest sąd, i są formalnie jawne, w związku z czym trudno powiedzieć, by z jakiegokolwiek powodu istniała możliwość wyłączenia tej jawności. Dalej, jeżeli przyjrzymy się noweli do ustawy o informacji publicznej z 2011 roku, to wyczytamy, że wszystko, co jest informacją publiczną sektora publicznego, podlega również ponownemu przetwarzaniu. To by oznaczało, że w momencie, kiedy Ministerstwo Sprawiedliwości zdecydowało się na zdigitalizowanie ksiąg wieczystych – zaistniała możliwość uzyskania dostępu do ich bazy na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Dopóki księgi znajdowały się jedynie w bazie prowadzonej przez Ministerstwo, to mogło się ono „bronić” stwierdzeniem, że skopiowanie tej bazy i przekazanie firmie X albo obywatelowi Y jest kosztowne. Mogłoby więc nakładać odpowiednie opłaty. W momencie jednak, kiedy Ministerstwo zdecydowało się na udostępnienie ksiąg wieczystych *online* – znikła kwestia trudności przekazania. Pojawia się tu wręcz pytanie – z czego wynikają dziś ograniczenia faktyczne na przeglądanie ksiąg wieczystych? Czy utrudnienie polegające na tym, że księgi można wyszukać jedynie po ich numerze, ma jakąkolwiek podstawę prawną? Widać tutaj brak dyskusji na temat zagadnienia, czy udostępnioną informację można swobodnie przetwarzać. Jeżeli odpowiedź brzmi: tak – jest to informacja publiczna, tak – jest ona możliwa do ponownego przetwarzania, to należy być przygotowanym do tego,

że każdy bank, ubezpieczalnia, inna instytucja zainteresowana naszym majątkiem będzie mogła bez problemu je pobrać, opracować i dołożyć do naszych profili jako potencjalnych, i nie tylko, klientów. To oczywiście dotyczy też innych rejestrów publicznie jawnych.

Odpowiedzią Generalnego Inspektora Danych Osobowych na to zjawisko i pojawiające się często wątpliwości jest stanowisko, że żadne z tych rozwiązań, tj. ani wprowadzenie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani jej nowela dotycząca przetwarzania tej informacji nie spowodowało wyłączenia przepisów o ochronie danych osobowych. Przepisy te wciąż obowiązują. Nakładają one m.in. obowiązek informacyjny. Oznacza to, że podmiot, który chciałby skopiować sobie bazę ksiąg wieczystych i używać jej do uzupełnienia profili swych własnych klientów, musi każdego z tych klientów poinformować o tym działaniu, ponieważ jest to przetwarzanie danych w nowym, innym celu niż ten, dla którego zostały stworzone elektroniczne księgi wieczyste. Takie jest nasze twarde stanowisko. Na razie toczymy spór w sądzie przeciwko jednemu podmiotowi, który wykorzystuje w ten sposób dane – w tym przypadku akurat nie z księgi wieczystej, a Krajowego Rejestru Sądowego. Wszystko rozbija się o to, że podmiot nie wykonuje wspomnianego obowiązku informacyjnego, czego się domagamy.

Jakie plany ma Pan Doktor po skończeniu kadencji GODO? Warszawa kusi bardziej od Gdańska?

Żadna z moich decyzji dotycząca przebiegu życia i naukowego, i zawodowego nie była podejmowana z półtorarocznym wyprzedzeniem. Absolutnie nie wiem, co się będzie działo po zakończeniu kadencji i pozwolę sobie uniknąć odpowiedzi.

Rozmawiał: Tomasz Sokołów, opracowanie pytań: Tomasz Sokołów, Karol Ważny

ROZPRAWY NAUKOWE
SCIENTIFIC DISSERTATIONS

Wykonywanie zadań organów administracji jako przesłanka udostępniania informacji publicznej

Współcześnie można w Polsce obserwować tendencję, która bywa określana jako prywatyzacja usług publicznych¹. Zadania administracji centralnej i samorządowej coraz częściej są zlecane do wykonania podmiotom faktycznie lub pozornie zewnętrznym. Podmioty te, niezależnie od tego czy pozostają pod wpływem właścicielskim jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, gospodarują mieniem publicznym w zakresie wykonywania zadań państwa. Formalnie niezależne spółki prawa handlowego czy organizacje pozarządowe, korzystając z mienia komunalnego lub Skarbu Państwa, podejmują się wykonywania zadań tradycyjnie uznawanych za realizowane przez organy państwa². Fakt, że te zadania są realizowane przez inne niż państwowe bądź samorządowe jednostki, nie powinien prowadzić do przyjęcia stanowiska, że odmiennie kształtuje się w tym obszarze zasada jawności finansów publicznych, czy też ogólnie – zasada przejrzystości działania władz publicznych. Jeden z autorów ustawy o dostępie do informacji publicznej, J. Stefanowicz, stwierdził w kontekście gwarancji dostępu do informacji o działalności podmiotów spoza sfery administracyjnej, że „społeczeństwo, obywatel ma prawo wiedzieć, jak dysponuje się mieniem publicznym, kto nim zawiaduje, w jakim trybie są nakładane ciężary publiczne, jakie są tu powinności i pożytki”³. Jest to jednak obszar, w którym mogą powstawać i powstają problemy interpretacyjne, o czym świadczyć może chociażby zróżnicowane orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dostęp do informacji dotyczących wykonywania zadań oraz gospodarowania majątkiem publicznym przez jednostki spoza kręgu administracji jest w praktyce

* Krzysztof Izdebski – prawnik, członek i ekspert Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

¹ T. Potempa, *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Edukacja Prawnicza”, nr 6 (108), czerwiec 2009.

² Por. Uchwała z dnia 14 maja 1997r., sygn. akt W 7/96 publ. OTK 1997/2/27.

³ Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej dla rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów – nr 8 z 27 marca 2001 r.

dość skomplikowanym procesem, z uwagi na opór biurokracji oraz przedsiębiorców. Opór ten wpisuje się w debatę na temat dostępu do informacji dotyczących sfery *imperium* i sfery *dominium* działania państwa⁴. Przy okazji proponowanych w 2011 r. zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej próbowano uzasadnić wprowadzenie dodatkowych ograniczeń dostępu do informacji (znanych później jako „poprawka Rockiego”). Powoływano się przy tym na rzekomą okoliczność stanowiącą, że państwo w zakresie gospodarowania mieniem działa w sferze *dominium* – czyli niejako tak, jak każdy inny podmiot – i w związku z tym powinno ono we wspomnianym zakresie mieć prawa równe z innymi podmiotami działającymi w obrocie gospodarczym (np. udostępniać tylko pewne informacje)⁵. Jednak kwestia działania państwa w tej sferze nie zwalnia go od obowiązku realizowania przepisu art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, który wprost stanowi, że dostęp do informacji publicznej obejmuje m.in. dostęp do wiedzy o gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa i mieniem komunalnym. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „nie może być wątpliwości, że kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*)” (K 2/07). Z tego fragmentu wyroku należy wywieść, że Trybunał Konstytucyjny wprost potwierdził, że sfera gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, rozumiana właśnie jako sfera *dominium*, mieści się w zakresie dostępu do informacji publicznej. Zasada ta rozciągać się będzie również na inne podmioty, do których odnosi się art. 61 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do informacji na temat działalności nie tylko organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, ale także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podobne stanowisko prezentuje P. Winczorek, który stwierdza, że „art. 61 ust. 2 [autorowi chodzi o ust. 1 – K.I.] zakłada więc *implicite*, że na [...] jednostki organizacyjne i osoby można nakładać zadania publiczne realizowane jako zadania własne albo powierzone oraz wyposażać je odpowiednio w mienie (majątek), pozostające we władaniu publicznym. [...] W części, w której jednostki te i osoby nie

⁴ Obrazowym przykładem owego oporu są m.in. stanowiska uczelni niepublicznych badanych w ramach projektu watchdog.edu.pl. Wśród „najciekawszych” odpowiedzi uczelni można znaleźć twierdzenia, że „środki publiczne przekazane uczelni niepublicznej tracą swój publiczny charakter”, czy „uczelnia nie jest dysponentem środków na stypendia, a jedynie ich dyspozytariuszem wykonującym czynności techniczne”. <http://malakulturawspolczesna.org/2012/12/17/tomasz-lewinski-dyskretne-zycie-uczelni-czy-prowadzenie-ksztalcenia-na-pozomie-wyzszym-jest-sprawa-prywatna-czy-publiczna/> [dostęp: 18.12.2012].

⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, s. 15; http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/19805/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_dostepie_do_informacji_publicznej_oraz_niektor.html [dostęp: 18.12.2012].

wykorzystują mienia publicznego, ich działalność nie jest objęta uregulowaniem zawartym w art. 61 ust. 1⁶. Próba określenia zakresu obowiązywania regulacji art. 61 ust. 1 Konstytucji była również przedmiotem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., w której ustalono m.in., że zadaniami publicznymi będą te „zadania, które należą do państwa i które powinny wykonywać szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej (art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). [...] Powołując się na poglądy wyrażone w doktrynie⁷ wskazano, że w nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, iż będą to podmioty, takie jak: samorządy zawodowe, spółdzielnie, spółki prawa handlowego, a nawet podmioty prywatne, i wtedy mówimy, że podmioty te wykonują tzw. funkcje zlecone administracji publicznej i są jednostkami współadministrującymi. Mając to na uwadze, do kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy [o dostępie do informacji publicznej – K.I.], należy zaliczyć wyłącznie te podmioty, które wykonują tzw. funkcje zlecone administracji publicznej, z tym, że w każdym przypadku wykonywanie tych funkcji, musi wynikać z przepisów prawa (ustawy). Przyjęcie takiego rozumowania [...] jest bliskie postanowieniom zawartym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP”. Przedmiotem uchwały było określenie, wobec niejednolitego orzecznictwa, czy do grona podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji zalicza się spółdzielnie mieszkaniowe. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że spółdzielnie co do zasady nie gospodarują mieniem publicznym w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (nawet wtedy, gdy spółdzielnia posiada w użytkowaniu wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa) oraz nie wykonują zadań publicznych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w rozumieniu art. 75 Konstytucji RP.

Ustawodawca rozwinął koncepcję przedstawioną w powołanym przepisie Konstytucji, wprowadzając w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. W art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy ustalono, że są to również podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną rozbieżność między treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji, a powołanym przepisem ustawy. Pierwszy stanowi, że do kręgu podmiotów zobowiązanych zalicza się te, które wykonują zadania publiczne i jednocześnie gospodarują majątkiem publicznym, co sugeruje, że ustrojowo-

⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Liber, Warszawa 2000, s. 85.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wyd. PWN, 2000.

dawca zastosował koniunkcyjne użycie spójnika „i”. Jednak szczególnie wobec zawarcia w przepisie ustawowym alternatywy nierozłącznej we fragmencie, „które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”, zastosowanie w art. 61 ust. 1 Konstytucji spójnika „i” może mieć charakter enumeratywny.

Istnieją również – nie tylko w kontekście dostępu do informacji publicznej – problemy interpretacyjne konstytucyjnego „gospodarowania” majątkiem publicznym w zderzeniu z ustawowym określeniem jego „dysponowania”, choć jak dotąd ani doktryna, ani orzecznictwo dotyczące informacji publicznej nie poświęciły zastosowaniu odmiennych, jak się wydaje, znaczeń wiele uwagi.

W doktrynie rozróżnia się dwie grupy podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji: organy administracji publicznej (które należą do tej grupy bez wyjątku) oraz tzw. organy administrujące⁸. Szeroki zakres art. 4 ust 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest – zdaniem P. Sitniewskiego – przyczynkiem do twierdzenia, że w praktyce „każdy podmiot, również prywatny, może być zobowiązany do stosowania udip”. W jego opinii przesądza o tym wykonywanie zadania publicznego rozumiane jako administrowanie wycinkiem sfery publicznej.

W sądownictwie administracyjnym można zauważyć różne podejścia argumentacyjne do pojęcia wykonywania zadań publicznych w kontekście powiązania ich z określeniem, czy dany podmiot zaliczany jest do grona podmiotów udostępniających informację publiczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, oceniając m.in. związek między wykonywaniem zadań publicznych a innymi przesłankami pozwalającymi na uznanie danego podmiotu za zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych, stwierdził, że „przedmiotowe przedsiębiorstwo [realizujące transport publiczny – K.I.] nie realizuje zadań publicznych, jakkolwiek na mocy umów zawartych z trzema gminami [...] wykonuje regularnie przewozy związane z publicznym transportem zbiorowym. Trzeba bowiem zauważyć, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w szczególności lokalnego zbiorowego transportu, należy do zadań własnych gminy, a nie do zadań przedmiotowego przedsiębiorstwa. Oznacza to, że to gmina jest obowiązana do wykonywania zadania publicznego, jakim jest zapewnienie wspólnocie lokalnego transportu zbiorowego. Gmina może jednak obowiązek ten wykonywać za pomocą podmiotów innych niż gminne jednostki organizacyjne”⁹. Pogląd wyrażony przez sąd zdaje się oznaczać, że nawet przekazując w wyniku umowy wykonywanie określonych działań podmiotowi niezaliczanemu do jednostek administracji, nie będzie on realizował zadań publicznych, a jedynie będzie on niejako służyć pomocą w ich realizacji. Za takim rozumieniem przema-

⁸ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 81.

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2012 r., II SAB/Kr 74/12.

wiać może również treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stwierdza, że „gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W orzecznictwie przyjmuje się również stanowisko, że dla uznania danych zleceń za zadania publiczne jest istotny brak rezygnacji władzy publicznej z odpowiedzialności za ich wykonywanie (a formą tej odpowiedzialności jest m.in. finansowanie tych zadań)¹⁰. Podmiot, któremu zlecono realizowanie działań, zachowuje nadal swój charakter prawny, a jedynie w zakresie zlecenia działa jako organ administracji publicznej. W sprawie zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach dotyczącej usług transportowych, stwierdzono, że „zakres działalności spółki prawa handlowego obejmujący przewozy wykonywane na rzecz gminy nie ma więc charakteru prywatnoprawnego, lecz nosi wszelkie cechy działalności publicznoprawnej, wykonywanej za jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu (por. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10), a w konsekwencji jawność ich organizacji czy zasad finansowania”¹¹. Szerze przedstawienie kwestii prawnych aspektów kryterium wykonywania zadań publicznych może być interesującym wkładem w dyskusję o przekazywaniu do realizacji działań jednostek samorządu terytorialnego grupie podmiotów prywatnych. Z uwagi jednak na zakres niniejszego artykułu, nie ma w nim miejsca na głębszą analizę tego zagadnienia. Przyjąć zatem należy, że jedynym, ale niesamodzielnym elementem odnoszącym się do przesłanek uznania za podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, jest fakt wykonywania zadań publicznych na zlecenie organów władzy publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając w powołanym wyżej wyroku, że spółka nie wykonuje zadań publicznych, uznał jednocześnie, iż przedsiębiorstwo staje się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji ze względu na fakt gospodarowania mieniem komunalnym. Przedsiębiorstwo otrzymuje za realizację zadań dopłaty pochodzące z budżetu gminy do tzw. wozokilometrów wykonywanych na jej terenie. Słuszna zatem wydaje się przytoczona teza P. Winczorka, że niezbędnym elementem uznania podmiotu za zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest fakt gospodarowania przez niego mieniem (majątkiem) publicznym.

W toku prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej w 2001 r. określono, że „majątek publiczny” to „mienie państwowe, mienie komunalne oraz mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym”¹². Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji pub-

¹⁰ Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 grudnia 2012 r., II SAB/Go 40/12.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 17 lipca 2012 r., IV SAB/GL 73/12.

licznej będą zatem nie tylko instytucje, realizujące zadania publiczne i w ramach tych zadań gospodarujące majątkiem publicznym, ale również te, które na podstawie odrębnych przepisów uzyskały wsparcie dla swojej działalności (np. poprzez dofinansowanie otrzymane z Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich czy dotacji udzielanych przez samorząd organizacjom pozarządowym).

Przepisy tej ustawy wprost wskazują, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są spółki prawa handlowego z dominującą pozycją Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Te same podmioty stosunkowo często korzystają dodatkowo z innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych. Jednak z uwagi na precyzyjne określenie tej grupy podmiotów nie powinien budzić wątpliwości ich status jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej¹³.

M. Jabłoński sformułował swoisty test pozwalający na określenie, czy podmiot spoza kręgu jednostek administracji publicznej jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Zawiera on m.in. następujące pytania: czy zadanie wykonywane przez dany podmiot jest zadaniem publicznym i czy istnieje publicznoprawna podstawa jego wykonywania (np. porozumienie, umowa, decyzja); czy dany podmiot w zakresie wykonywania zadania dysponuje majątkiem publicznym. Zdaniem Jabłońskiego pomocne może okazać się, czy taki podmiot w zakresie dysponowania majątkiem publicznym jest objęty kontrolą Najwyższej Izby Kontroli¹⁴.

Uznanie danej jednostki za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej niesie za sobą daleko idące konsekwencje, zakładające również nałożenie na nie wielu obowiązków określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Praktyka wskazuje jednak, że podmioty te rzadko mają tego świadomość. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy są zobowiązane do prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej (BIP). Z ustaleń NIK wynika, że ponad 80 000 podmiotów jest zobligowanych do prowadzenia strony Biuletynu Informacji Publicznej¹⁵. Według danych ze strony głównej Biuletynu, prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, BIP posiada ogółem około 12 000 podmiotów, co stanowi 20% podmiotów podlegających wskazanemu obowiązkowi. Wśród innych obowiązków należy wymienić udostępnianie informacji na wnioski z zachowaniem określonej w art. 7 ust 2 ustawy zasady bezpłatności realizacji

¹² Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej dla rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, nr 8 z dnia 27 marca 2001 r., druk sejmowy 79132 B.

¹³ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 1464/11.

¹⁴ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 118.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej, Białystok 2006, s. 16.

wniosku o dostęp do informacji. Ustawa przewiduje, że właściwą formą odmowy dostępu do informacji ze względu na ograniczenia określone w art. 5 ustawy (oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji) jest decyzja administracyjna. W związku z tym, w art. 17 ust. 1 ustawy jest przewidziane uprawnienie podmiotów zobowiązanych niebędących organami władzy publicznej do wydawania quasi-decyzji administracyjnych, do których ma się stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. To uprawnienie jest dla T.R. Aleksandrowicza dowodem na „definitywne zakończenie omnipotencji państwa i władzy publicznej. Gdyby zatem ustawa obejmowała wyłącznie organy władzy publicznej, dostęp do informacji publicznej zostałby w poważnym stopniu ograniczony”¹⁶. W związku ze specyfiką postępowania o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, ustawodawca przewidział, że w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy, wnioskodawca nie składa odwołania od decyzji, a wnosi o ponowne rozpatrzenie sprawy. W przypadku milczenia podmiotu zobowiązanego, wnioskodawcy służy prawo do wniesienia skargi na bezczynność do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, bez konieczności spełnienia warunku określonego w art. 37 § 1 k.p.a.¹⁷

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą podmioty prywatne, które nawiązały stosunki cywilnoprawne z jednostkami administracji publicznej, muszą liczyć się z większą niż zazwyczaj przejrzystością stosunków handlowych. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych informacja może dotyczyć sprawy publicznej, nie tylko wtedy, gdy została wytworzona przez podmioty administracji publicznej, ale także w przypadku, gdy odnosi się do nich w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym. Informacją publiczną będzie również treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego¹⁸. Również „faktury i rachunki, chociaż nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, to jednak się do niego bezpośrednio odnoszą, stanowią podstawę do zmniejszania jego aktywów, a zatem podlegają udostępnianiu w trybie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy”¹⁹. Zatem także w przypadku, gdy brakuje przesłanek pozwalających uznać podmiot prywatny za zobowiązany do udostępnienia informacji, każdorazowe korzystanie z mienia publicznego powoduje, że przynajmniej część informacji dotycząca stosunku łączącego te podmioty z organami władzy publicznej podlega udostępnieniu. Na przykład, jeżeli przedsiębiorca zawarł z urzędem miasta umowę na dostarczenie długopisów, ta okoliczność nie pozostaje w związku ze zleceniem wykonywania zadań publicznych. Jednak sam fakt otrzymania pieniędzy publicznych sprawia, że chociaż ten podmiot nie zostaje zobowiązany do udostępnienia informacji, wszelkie doku-

¹⁶ T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 199.

¹⁷ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji...*, s. 259.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., I OSK 903/12.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2012 r., I OSK 2157/11.

menty (o ile nie zostały uznane np. za tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) powinny zostać udostępnione przez jednostki administracji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zasada jawności tego typu stosunków została określona *inter alia* w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie czy ustawie z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych. Na marginesie warto odnotować, że ten sam mechanizm odnosi się do osób prywatnych wykonujących prace na rzecz władz i innych instytucji publicznych, co zostało potwierdzone m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2012 r.²⁰

Orzecznictwo nie przesądziło jednoznacznie, że uznanie instytucji prywatnej za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej zależy od jednoczesnego spełnienia przesłanki wykonywania zadań publicznych i wykorzystywania majątku publicznego. Można zatem wysunąć tezę, że jest wystarczające, aby taki podmiot wykorzystywał środki publiczne bez konieczności powiązania tego faktu z wykonywaniem zadań publicznych na rzecz organów. Oznaczałoby to, że liczba podmiotów określonych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej wielokrotnie przewyższa szacunki zawarte w powołanym wyżej raporcie Najwyższej Izby Kontroli.

Public administration bodies tasks performance as a premise for the provision of public information (Summary)

Freedom of information is an important tool that allows to maintain the appropriate balance between direct and representative democracy. In recent years in Poland, but it is also the case for much more countries, we can observe the transfer of performance of public tasks to private entities. This kind of privatization of, once traditional, state or self-governmental activities, includes also the transfer of responsibility for managing public funds. Civic control regarded as one of the crucial factors of the direct democracy in the contemporary state should follow those funds and exam the quality of performed tasks. Therefore, The 1997 Polish Constitution in art 61 which guarantees the Freedom of Information, states that it shall also include receipt of information on the activities of other persons or organizational units relating to the field in which they perform the duties of public authorities and manage communal assets or property of the State Treasury. The constitutional regulation was followed by provisions introduced by the 2001 Act on Access to Public Information which settled the procedure of obtaining public information also from private entities that performs public tasks or manages state or communal financial assets. Author of the article attempts to look for respective prerequisites that can describe entities which can be enlisted as those covered by the Polish FOI law. His research is based on the latest judiciary of administrative courts and doctrine of constitutional and administrative law.

²⁰ I CSK 190/12.

Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz własnej strony internetowej – uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie ogólnych ram prawnych wykonywania obowiązku udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ oraz aktów wykonawczych, jak również analiza podstawy prawnej, relacji względem stron podmiotowych BIP, a także zasadności jednoczesnego prowadzenia własnych stron WWW przez podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Strony te faktycznie stanowią powielenie, a niekiedy niemalże zastępują Biuletyn Informacji Publicznej jako podstawowe źródło dostępu do informacji publicznej w Internecie. Konsekwencją tych rozważań jest ponadto przedstawienie wniosków *de lege ferenda*, które mają na celu uporządkowanie i zrjonalizowanie form realizacji obowiązku informowania o sprawach publicznych za pośrednictwem sieci internetowej.

1. Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej BIP

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuletyn Informacji Publicznej stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny, za pośrednictwem którego udostępnia się informację publiczną. Realizacja obowiązków

* Mgr Karol Ważny – asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm., określana dalej również jako u.d.i.p.

informacyjnych z wykorzystaniem BIP jest określana w literaturze jako bezwnioskowy tryb udostępniania informacji publicznej², w przeciwieństwie do trybu wnioskowego, w którym informacji udziela się na uprzednie żądanie wyrażone przez dowolny podmiot.

Jak zaznaczono w przywołanym przepisie u.d.i.p., celem funkcjonowania Biuletynu jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. Zapewnieniu realizacji tego celu z pewnością służyć ma przede wszystkim forma, w jakiej tworzony i prowadzony jest BIP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje bowiem, że Biuletyn Informacji Publicznej ma postać ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Ewentualne wątpliwości co do desygnatu pojęcia „sieć teleinformatyczna” rozwiewa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej³, które wskazuje, że Biuletyn ma mieć formę stron WWW lub też, że ma być umieszczony pod adresem URL, który należy rozumieć jako „adres wskazujący lokalizację zasobu w Internecie”. Niewątpliwie sieć internetowa, jako medium o znacznej dostępności⁴, stanowi kanał komunikacyjny, za pomocą którego informacja publiczna może dotrzeć do najszerszej grupy odbiorców (uwzględniając rodzaje trybów udostępniania informacji publicznej wymienionych w u.d.i.p.).

Na realizację postulatu powszechności dostępu do informacji publicznej wpływa jednocześnie fakt, że trybowi udostępniania za pomocą BIP przypisano prymat względem udostępniania informacji publicznej na wniosek. Z analizy art. 10 ust. 1 u.d.i.p. jednoznacznie wynika, że nie udziela się informacji w trybie wnioskowym, jeżeli została ona uprzednio zamieszczona na stronach Biuletynu⁵. Słusznie przyjmuje się zatem, że w większym stopniu do powszechności dostępu do informacji publicznej przyczyni się samodzielne i bezosobowe jej pozyskiwanie przez osoby zainteresowane niż udzielanie jej przez aparat urzędniczy.

Zapewnieniu powszechności dostępu do informacji o sprawach publicznych służą ponadto przepisy określające zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku udostępniania informacji publicznej w BIP. Krąg podmiotów podlegających temu obowiązkowi jest tożsamy z kręgiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej *in genere*. Należą do niego władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, jeżeli oczywiście są w po-

² M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

³ Dz. U. nr 10, poz. 68, określane dalej również jako „rozporządzenie ws BIP”.

⁴ Zgodnie ze statystykami opublikowanymi przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2012 r. dostęp do szerokopasmowego Internetu przez kabel posiadało 14,5 na 100 mieszkańców Polski, a dostęp bezprzewodowy 57,2 na 100, <http://www.oecd.org/sti/broadband/1c-Total-BBSubs-bars-2012-6.xls>.

⁵ M. Bernaczyk określa tę relację trybu wnioskowego i bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej jako zasadę pierwszeństwa bezwnioskowego uzyskiwania informacji publicznej. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, rozdz. II, pkt 3.3. Warto ponadto zauważyć, że obowiązek udostępnienia informacji w trybie wnioskowym zostanie wyłączony także w przypadku, gdy dana informacja nie funkcjonuje w obiegu publicznym, wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., I OSK 1499/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

siadaniu informacji publicznej. Przepisy u.d.i.p. determinują ponadto strukturę stron WWW składających się na system BIP. Z jednej strony, ustawa wymaga utworzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, co należy do kompetencji ministra właściwego do spraw informatyzacji. Z drugiej zaś, każdy podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem BIP jest zobligowany do utworzenia własnej strony Biuletynu. Co więcej, odnośniki do poszczególnych stron podmiotowych powinny znaleźć się na stronie głównej Biuletynu, na podstawie informacji przekazanych w tym celu przez zainteresowane podmioty.

W kwestii kategorii informacji, które podlegają obowiązkowi zamieszczenia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, należy wskazać, że zasadniczo obejmują one każdy rodzaj informacji publicznej wymieniony wprost w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Chodzi więc o informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, o podmiotach udostępniających informację publiczną, o zasadach ich funkcjonowania, a także informacje o różnego rodzaju danych publicznych, w tym treść dokumentów urzędowych i informacje o majątku publicznym. Ustawa wyłącza natomiast spod obowiązku publikowania w BIP treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, jak również stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych. Dostęp do tych informacji za pośrednictwem BIP nie jest jednak wykluczony, gdyż ustawodawca dopuścił możliwość korzystania w tym trybie również innych, niewymienionych informacji publicznych. Mimo literalnego obowiązku udostępniania wymienionych kategorii informacji, ustawa przewiduje także możliwość jego niedochowania. Po pierwsze, wynika to z przywołanego art. 10 ust. 2, który wskazuje, że dostęp poprzez Biuletyn jest uzupełniony o pozyskiwanie informacji publicznej w trybie wnioskowym. Po drugie, podmioty prowadzące strony podmiotowe BIP są zobligowane do zamieszczenia na nich informacji o sposobie dostępu do tych informacji publicznych, które są w ich posiadaniu, a nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej.

Strony WWW składające się na system Biuletynu powinny spełniać szereg wymagań technicznych określonych w rozporządzeniu w sprawie BIP, zapewniające, by poszczególne jego elementy, mimo iż są prowadzone przez różnorodne podmioty, miały zbliżony standard. Organizuje się je w postaci baz danych, które mają być zarządzane za pomocą oprogramowania pozwalającego na gromadzenie, porządkowanie, aktualizowanie i udostępnianie zawartych w nich informacji publicznych. Powinno ono być dodatkowo wyposażone w moduł administracyjny zawierający mechanizm identyfikacji i autoryzacji, który umożliwi dostęp oraz modyfikację treści informacji znajdujących się w rekordach bazy. System stron BIP ma ponadto spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, o których mowa we właściwym w tych sprawach rozporządzeniu Rady Ministrów⁶. Z uwagi na fakt, że Biuletyn jest prowadzony w formie odrębnych stron WWW, rozporządzenie to narzuca konkretne formaty danych,

jakie mają być stosowane w zakresie ich tworzenia oraz modyfikacji, tj. HTML w wersji 4.01, XHTML w wersji 1.0, HTML w wersji 3.2, CSS oraz WAP. Dzięki takim rozwiązaniom strony BIP mogą być odczytywane nie tylko na komputerach, ale i na różnego rodzaju urządzeniach mobilnych. Wymagane jest także zastosowanie licznych zabezpieczeń o charakterze programowym, sprzętowym, osobowym i proceduralnym, mających zapewnić należyłą ochronę treści udostępnionych w Biuletynie przed ich zniszczeniem, modyfikacją albo spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu ze strony osób nieuprawnionych. Przy projektowaniu stron Biuletynu trzeba także wziąć pod uwagę możliwość dokonywania ich przyszłych modyfikacji, uwzględniając dalszy rozwój technologiczny Internetu.

System BIP powinien być dostępny w sieci teleinformatycznej w sposób ciągły, przez całą dobę, a ewentualne awarie nie powinny powodować braku możliwości zapoznania się z treścią Biuletynu przez okres dłuższy niż 8 godzin w przypadku strony głównej oraz 24 godziny w odniesieniu do stron podmiotowych. Treści te powinny być przy tym jasne i przejrzyste, co ma zostać zapewnione przez unikanie skrótów, które nie są powszechnie zrozumiałe i pozostawione jako niewyjaśnione. Co więcej, jakość publikowanych materiałów nie powinna pozostawiać wątpliwości względem zawartych w nich treści. Strona ma być wyposażona w moduł wyszukiwający i menu przedmiotowe ułatwiające przeszukiwanie zasobów informacyjnych zawartych w BIP. Nie można również stosować zabezpieczeń przed ich kopiowaniem lub drukowaniem, dzięki czemu osoby zainteresowane mogą swobodnie dysponować nimi na własny użytek. Ponadto na stronach BIP należy informować o sposobie korzystania z Biuletynu oraz dostępie do informacji w nim nieujętych, jak również o osobach odpowiedzialnych za jego prowadzenie.

Należy także zaznaczyć, że na ministrze właściwym do spraw informatyzacji spoczywa obowiązek nieodpłatnego udostępniania przykładowego oprogramowania przeznaczonego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej w sposób zgodny z opisanymi wymogami technicznymi lub kody źródłowe tego oprogramowania. Ma to ułatwić utworzenie własnej strony BIP podmiotom do tego zobowiązanym, przy jednoczesnym narzuceniu jednolitych standardów prowadzenia tych stron. Dostęp do kodu źródłowego pozwala także na samodzielne skonstruowanie strony w sposób odpowiadający zainteresowanemu podmiotowi, czy też na skorzystanie z komercyjnego oprogramowania odpowiadającego wymogom określonym przez przepisy ustawy i rozporządzenia.

Warto jednak zauważyć, że nawet pobieżna analiza stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej wskazuje na znaczne rozbieżności w zakresie sposobu ich prowadzenia, nawet pomiędzy podmiotami o tożsamym charakterze. Powodem takiego zjawiska są, w mojej ocenie, ogólne ramy prawne odnoszące

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. nr 212, poz. 1766.

się do kategorii informacji, które powinny być bezwzględnie opublikowane w Biuletynie oraz schematu ich organizacji i prezentowania na stronie podmiotowej. Brak jednolitych standardów prowadzenia stron podmiotowych BIP może w konsekwencji generować problemy w postaci ich mniejszej przejrzystości oraz trudności w poruszaniu się po poszczególnych stronach BIP.

2. Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem własnych stron WWW

Mniejszy komfort w zakresie korzystania z różnych stron podmiotowych BIP nie jest jednak jedynym problemem, jaki dotyka system udostępniania informacji publicznej w tym trybie. Innym, być może nawet bardziej ważkim, jest niemal powszechne funkcjonowanie równoległych względem stron podmiotowych, własnych stron WWW, prowadzonych przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Strony te, określane w literaturze jako „serwisy własne”⁷, stanowią – najczęściej niezależne od struktury BIP, choć zazwyczaj powiązane z nimi funkcjonalnie – internetowe instrumenty informowania i komunikowania się podmiotów publicznych ze społeczeństwem. Jednocześnie serwisy te są znaczącym źródłem informacji publicznej, wobec czego należy je traktować jako istotne uzupełnienie, a zazwyczaj nawet alternatywę lub niemal substytut dla stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej. Pozornie może się wydawać, że istnienie takiego dualnego systemu informowania o sprawach publicznych przez podmioty do tego zobowiązane może być zjawiskiem korzystnym. W szczególności, jeśli odniesiemy się do postulatu powszechności dostępu do informacji publicznej. Mimo tej ogromnej zalety należy jednak zaznaczyć, że symultaniczne prowadzenie dwóch odrębnych stron internetowych może stanowić przyczynę licznych trudności, które mogą wręcz podważyć zasadność takiego rozwiązania.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do kwestii legalności funkcjonowania serwisów własnych jako równoległych względem systemu BIP form udostępniania informacji publicznych w Internecie. Wątpliwości w tym przedmiocie były w przeszłości sygnalizowane w literaturze publicystycznej. P. Wąglowski zwrócił uwagę, że nie istnieje wyraźna podstawa prawna nakazująca podmiotom władzy publicznej prowadzenia własnych serwisów internetowych. Implikuje to wniosek, że istniejące serwisy działają wbrew konstytucyjnej zasadzie legalizmu (bez podstawy prawnej), a zatem bezprawnie. Przyjmując wprawdzie, że postulat wy-

⁷ P. Wąglowski, Czy „własne” serwisy internetowe administracji publicznej działają legalnie?, <http://prawo.vagla.pl/node/7244>. Z kolei § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz. U. nr 67, poz. 619 określało te strony jako „własne internetowe serwisy informacyjne”.

rażnego uregulowania tej materii jest słuszny, trzeba jednak zaznaczyć, że taka konstatacja jest zbyt daleko idąca.

Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że przepis § 9 rozporządzenia ws. BIP bezsprzecznie przewiduje możliwość posiadania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej własnych stron WWW.

Po drugie, podstawą prawną dla utworzenia takiej strony i zamieszczenia na niej informacji publicznej może być art. 11 pkt 1 u.d.i.p., który dopuszcza jej udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych. Co prawda, w doktrynie prawa do informacji publicznej pojęcie „miejsca” tradycyjnie utożsamia się raczej z określoną przestrzenią w znaczeniu geometrycznym (fizycznym)⁸, jednakże względy celowościowe w postaci dopuszczenia dodatkowych możliwości udostępniania informacji publicznej z intencją jej szerszego propagowania wśród podmiotów zainteresowanych jej odbiorem, w mojej ocenie pozwalają na szerszą interpretację tego terminu. W związku z tym można przyjąć, że „miejscem”, w którym następuje „wyłożenie” lub „wywieszenie” określonej informacji publicznej, jest także przestrzeń dyskowa dostępna za pośrednictwem sieci internetowej. Podążając tym tokiem rozumowania, z pewnością należy również uznać Internet za miejsce o ogólnej dostępności. Z jednej strony z uwagi na cytowany wyżej duży odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w dostęp do szerokopasmowego Internetu, z drugiej natomiast – zakładając nawet, że znaczna część osób zainteresowanych nie posiada dostępu do łącza internetowego – koszty, jakie należy ponieść z tytułu korzystania z sieci poza miejscem zamieszkania lub pracy (np. w kafejce internetowej) są na tyle niskie, że w bardzo niewielkim stopniu ograniczają powszechną dostępność Internetu. Ponadto warto podkreślić, że możliwość opublikowania informacji publicznej na stronie internetowej odrębnej od Biuletynu Informacji Publicznej została również dopuszczona w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 11.05.2011 r.⁹ uznano, że takie działanie jest istotnie podobne właśnie do wyłożenia lub wywieszenia w rozumieniu art. 11 pkt 1 u.d.i.p. Udostępniając informację publiczną w Internecie na podstawie przywołanego przepisu, należy również uwzględnić treść art. 12 ust. 1 u.d.i.p., który wymaga, by była ona oznaczana: (1) danymi określającymi podmiot udostępniający informację, (2) danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, (3) danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz (4) datą udostępnienia.

Dodatkowo podstawą prawną dla takiej formy działania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej o ogólnym charakterze mogą

⁸ Por. np. S. Szuster, *Komentarz do art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, (Dz.U.01.112.1198), teza 3 lub M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 219.

⁹ Sygn.: II SAB/Po 39/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

być również normy zadaniowe. Zgodnie z poglądem prezentowanym przez część doktryny prawa administracyjnego mogą one bowiem stanowić wystarczającą podstawę dla podjęcia konkretnych działań przez podmioty administracji publicznej¹⁰.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest relacja prawna pomiędzy własnymi stronami internetowymi prowadzonymi przez podmioty zobligowane do udostępniania informacji publicznej a ich stronami podmiotowymi Biuletynu Informacji Publicznej. Jedynym miejscem, w którym obowiązujące przepisy prawne odnoszą się do tego problemu, jest przywołany § 9 rozporządzenia ws. BIP. Wskazuje on na dwa rodzaje zależności, w jakich mogą znajdować się omawiane strony internetowe.

Pierwszy przypadek, określony w ust. 2, przewiduje możliwość posiadania przez podmiot zobowiązany własnej strony internetowej, z którą funkcjonalnie będzie powiązana strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej. Treść przepisu sugeruje, że strona BIP ma być systemowo wydzieloną częścią serwisu własnego. Jak podkreśla się w literaturze, należy to raczej rozumieć jako „wydzielenie informacji publicznej” i umieszczenie jej na nowo utworzonej stronie podmiotowej Biuletynu¹¹. W takiej sytuacji dochodzi więc do równoległego istnienia dwóch odrębnych konstrukcyjnie stron WWW¹². Praktyka stosowania § 9 wskazuje jednak, że w wielu przypadkach jego interpretacja prowadzi do powstania jednego strukturalnie systemu stron internetowych, w ramach którego funkcjonuje zarówno własny serwis informacyjny, jak i stanowiący jego wyodrębnioną część Biuletyn Informacji Publicznej¹³. Bez względu na zastosowane rozwiązanie, na stronie głównej WWW wymagane jest umieszczenie odnośnika zawierającego logo BIP, umożliwiającego bezpośrednie połączenie ze stroną podmiotową odsyłacza. W ten sposób zwiększona jest dostępność do Biuletynu Informacji Publicznej, na który można trafić nie tylko z jego strony głównej, prowadzonej przez ministra właściwego ds. informatyzacji, ale i z właściwego serwisu własnego.

Drugie rozwiązanie określające relację pomiędzy serwisem własnym a Biuletynem, jakie dopuszcza rozporządzenie ws. BIP, zostało określone w § 9 ust. 3. Przepis ten wskazuje, że strona WWW może być jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia. Warto zwrócić uwagę, że poprzednio obowiązujące rozporządzenie ws. BIP z 2002 r. nie przewi-

¹⁰ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 428. W tym zakresie za przykład może posłużyć art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym: „W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy”.

¹¹ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 233.

¹² Por. np. własny serwis internetowy miasta Puck prowadzony po adresem URL: <http://miasto.puck.pl/> oraz stronę podmiotową BIP prowadzoną pod adresem URL: <http://bip.miasto.puck.pl/>.

¹³ Por. np. własny serwis internetowy miasta Gdańska prowadzony po adresem URL: <http://www.gdansk.pl/> oraz stronę podmiotową BIP prowadzoną pod adresem URL: <http://bip.gdansk.pl/>.

dywało takiej możliwości. Mimo tak istotnego ułatwienia w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych w Internecie nie nastąpiła jednak rewolucja w postaci rezygnacji z dualnego systemu stron internetowych, publikujących informację publiczną. Jak wskazuje przykład 123 gmin znajdujących się na terenie Województwa Pomorskiego, rozwiązanie to nie zostało zastosowane nawet w jednej z nich. W związku z tym należy przyjąć, że istnienie zdywersyfikowanego systemu udostępniania informacji publicznej w sieci internetowej jest najprawdopodobniej zjawiskiem powszechnym.

Inna, nieuregulowana prawnie, relacja między serwisem własnym a Biuletynem występuje w sytuacji odwrotnej w stosunku do przedstawionej w § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. BIP (serwis własny odsyła do strony podmiotowej BIP), czyli wówczas, gdy w Biuletynie Informacji Publicznej znajdują się odnośniki do odrębnych stron internetowych. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 12 maja 2012 r.¹⁴ uznał, że w takim wypadku zasoby pozostające *de facto* poza Biuletynem należy traktować jako jego elementy. Jak zaznaczono w rzeczonym judykacie: „Nie istnieje [...] wymóg, aby informacje publiczne udostępniane w BIP nie mogły być zamieszczone na stronach sieci teleinformatycznej o odrębnym adresie, a jedynie w ramach adresu BIP, jeżeli istnieje mechanizm automatycznego przejścia ze strony BIP do strony zawierającej określone dane”. W świetle tej tezy możliwe jest zatem przyjęcie, że serwis własny może być częścią Biuletynu Informacji Publicznej, o ile ten do niego odsyła poprzez odpowiednie hiperłącza. W takiej sytuacji należy jednak pamiętać, że udostępnienie informacji publicznej poza systemem BIP musi respektować treść § 9 ust. 3 rozporządzenia ws. BIP, która jednoznacznie określa konieczność dochowania wszystkich wymogów opisanych w ustawie i rozporządzeniu.

Jak już wyżej zasygnalizowano, istnienie dualistycznego systemu udostępniania informacji publicznej w Internecie może rodzić liczne problemy dla podmiotów zobowiązanych do upowszechniania informacji publicznej, jak również dla jej odbiorców. Po pierwsze, istnienie dwóch odrębnych źródeł informacji o sprawach publicznych nie jest w pełni zgodne z prakseologią prawa dostępu do informacji publicznej. Taki układ może bowiem powodować zamieszanie i rodzić wątpliwości co do faktycznego źródła autentycznej i aktualnej wiedzy na temat funkcjonowania podmiotu zobligowanego do udostępniania informacji publicznej, a co za tym idzie, negatywnie przyczynić się dla postulowanej, powszechnej dostępności informacji publicznej. Po drugie, informacje publikowane *online* mogą być niekiedy rozproszone pomiędzy oba serwisy i w związku z tym powstaje ryzyko, że strona podmiotowa BIP, wbrew obowiązującym przepisom, nie będzie zawierać pełnej informacji na określony temat. Co więcej, mnogość stron internetowych może bezpośrednio wiązać się ze zwiększonymi (niekiedy podwójnymi) kosztami ich zaprojektowania oraz wykonania. Istnienie dwóch niezależ-

¹⁴ Sygn.: II SAB/Gd 79/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

nych systemów zarządzania treścią zwykle skutkuje także szerszym zakresem obowiązków służbowych, którymi są obciążone osoby odpowiedzialne za zarządzanie zasobami internetowymi podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Uniknięcie trudności organizacyjnych w postaci niewydolności aparatu urzędniczego również musi w związku z tym odnosić się do aspektu ekonomicznego. Prawidłowa realizacja obowiązków informacyjnych może bowiem skutkować koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów wynikających np. z potrzeby zatrudnienia dodatkowych pracowników. Alternatywą dla wyższych wydatków na utrzymanie dwóch równoległe funkcjonujących serwisów internetowych może być próba zwiększenia efektywności pracy urzędników, wykonujących zadania w tym zakresie. Pewną formą oszczędności może być również strukturalne połączenie strony podmiotowej BIP oraz serwisu własnego w ramach jednego systemu stron internetowych, o którym mowa we wspomnianym § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. BIP. Niestety, rozwiązanie to nie eliminuje jednak pozostałych wad dualnego systemu udostępniania informacji publicznej w Internecie.

Ostatecznością, która często staje się przykrą rzeczywistością, jest zjawisko zaniedbywania rzetelnego zarządzania jednym z omawianych narzędzi informowania o sprawach publicznych. Pobieżny przegląd serwisów własnych oraz stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzonych przez losowe podmioty¹⁵, dowodzi, że systemem, który w takim wypadku traktuje się jako mniej istotny, jest strona BIP. Objawia się to przede wszystkim niższym poziomem dbałości o stan aktualizacji Biuletynu oraz mniejszą skalą publikowanych na nim informacji publicznych.

Taki wybór może być poniekąd zrozumiały i to zarówno dla odbiorców informacji, jak i dla podmiotów, które decydują się na takie rozwiązanie. Użytkownicy serwisu własnego uzyskują bowiem dostęp do informacji publicznej przedstawionej w atrakcyjnej graficznie i przyjaznej dla użytkownika formie. Niczym nie ograniczony jest ponadto dobór publikowanych informacji. W związku z tym na własnej stronie internetowej znajdziemy zarówno informacje publiczne, wyodrębnione ze względu na przedmiotowe kryterium podziału, opisane w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., jak i cały szereg innych wiadomości na temat określonego podmiotu, których intencją jest przede wszystkim informowanie i promowanie bieżącej działalności oraz zachęcenie użytkowników do udziału w przedsięwzięciach organizowanych przez ten podmiot, a także wprowadzanie ułatwień w komunikowaniu się z nim, zwłaszcza w celu uproszczenia i usprawnienia procedur urzędowych.

Problemem, jaki należy zaznaczyć w kontekście dominującej pozycji serwisów własnych w stosunku do stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, jest fakt, że sposób prowadzenia własnych stron WWW nie jest praktycznie w żaden sposób uregulowany normatywnie. Wyjątek stanowi jedynie wspo-

¹⁵ Np. w przywołanym wyżej mieście Pucku.

mniany wyżej obowiązek zamieszczenia odnośnika do strony podmiotowej Biuletynu zawierającego jego logo oraz konieczność oznaczenia informacji publicznej publikowanej na tej stronie w sposób określony w art. 12 ust. 1 u.d.i.p. Rozporządzenie ws. BIP wskazuje wprawdzie, że serwis własny może formalnie zastępować Biuletyn, o ile spełnione zostaną wszelkie wymogi określone w u.d.i.p. oraz w rozporządzeniu. Takie przypadki właściwie nie występują jednak w praktyce (a przynajmniej nie udało się ich odnotować, co nie jest zadaniem prostym, biorąc pod uwagę skalę problemu wyznaczoną zakresem podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej). W związku z powyższym, sytuację, w której głównym źródłem pełnej i aktualnej informacji publicznej na temat bardzo wielu podmiotów władzy publicznej jest ich własna strona WWW, co do której ustawodawca nie sformułował żadnych wymagań dotyczących treści, struktury, zabezpieczeń oraz innych standardów technicznych, należy ocenić krytycznie.

4. Wnioski *de lege ferenda*

Podsumowując, należy uznać, że kształt obecnie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących trybów oraz form udostępniania informacji publicznej w Internecie jest nieadekwatny do rzeczywistych działań podejmowanych przez podmioty, na które nałożono obowiązek realizacji obowiązków informacyjnych. W związku z tym, w niniejszej części artykułu przedstawiono ogólne propozycje zmian normatywnych w stosunku do kategorii własnych stron WWW oraz stron podmiotowych BIP, które miałyby doprowadzić do uporządkowania oraz racjonalizowania funkcjonowania tych kanałów komunikacyjno-informacyjnych. Kształtują się one następująco:

1. Najdalej idącą propozycją jest rozważenie likwidacji systemu stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, przy jednoczesnym objęciu serwisów własnych regulacją prawną zbliżoną w zakresie standardów treściowych oraz technicznych do istniejących aktualnie Biuletynów. Chodzi więc o usankcjonowanie obecnego stanu polegającego na przeniesieniu ciężaru informowania o sprawach publicznych z Biuletynów Informacji Publicznej na własne strony WWW. Strony te mogłyby wciąż sprawować swoją aktualną funkcję jako medium promocyjno-informacyjne, a zarazem pełnić funkcję urzędowego publikatora informacji publicznej.

2. Bardziej zachowawczy postulat polega na objęciu względnie szczegółową regulacją ustawową funkcjonowania własnych stron WWW. W pierwszej kolejności należałoby wyraźnie dopuścić możliwość tworzenia takich serwisów i udostępniania za ich pośrednictwem informacji publicznych. Po drugie, koniecznym byłoby także określenie standardów tworzenia i prowadzenia tych stron – zarówno w zakresie dopuszczalnych rozwiązań technicznych oraz minimalnych kate-

gorii treściowych, jak i obowiązkowych sposobów zabezpieczenia publikowanych na nich informacji przed niepożądaną ingerencją w ich treść.

3. Najmniej reformistyczny jest natomiast wniosek opierający się na założeniu utrzymania obecnie istniejącego systemu Biuletynów Informacji Publicznej, z wyraźnym zastrzeżeniem, że podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej ma możliwość jego zastąpienia przez własny serwis internetowy, gwarantujący realizację funkcji Biuletynu. Rozwiązanie to byłoby więc bardzo zbliżone do obecnie obowiązującej regulacji opisanej w § 9 ust. 3 rozporządzenia ws. BIP, która dopuszcza, by własna strona WWW była jednocześnie stroną podmiotową BIP. Wydaje się jednak, że przyczyną braku popularności tego sposobu działania jest zbyt sztywne określenie warunków treściowych, strukturalnych i technicznych, jakie musi spełniać Biuletyn Informacji Publicznej, a na podstawie przywołanego paragrafu również własny serwis internetowy. W związku z tym, zasadne wydaje się zliberalizowanie tych wymogów w odniesieniu do serwisów własnych, co umożliwiłoby zainteresowanym podmiotom odstąpienie od prowadzenia Biuletynu w obecnym kształcie na rzecz odpowiednio zmodyfikowanej własnej strony WWW.

Należy zaznaczyć, że wszystkie przedstawione koncepcje nowelizacji stanowią jedynie zarys propozycji, mających na celu wzbudzenie refleksji na temat przedmiotu niniejszego artykułu. Wszelkie szczegółowe rozwiązania w tym zakresie wymagają pogłębionej analizy prakseologicznej, prawnooporównawczej, ekonomicznej oraz technicznej, której przedmiotem będą możliwe do wykorzystania media internetowe, mogące stanowić nośnik informacji publicznej. Badanie to mogłoby następnie posłużyć do przygotowania projektu stosownych nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Providing access to public information through the Public Information Bulletin and the 'so-called' own website – comments and recommendations (Summary)

The purpose of this article is to provide an overall framework concerning the fulfillment of the obligation to provide access public information through the Public Information Bulletin under the Act of 6 September 2001 on access to public information and regulations, including, in particular, the Minister of Internal Affairs and Administration regulation of 18 January 2007, on the Public Information Bulletin. The article analyzes the legal basis of the relationship between the websites of Public Information Bulletin and the so-called own websites, as well as the validity of the simultaneous conduct of these two types of websites by public entities obliged to provide access to public information. Own websites very often duplicate the information published on the Public Information Bulletin, and sometimes even replace them as a primary online source of public information. The consequence of these considerations is also to propose changes in the law that aim to reorganize and rationalize the forms of fulfillment of the obligation to inform the public about public affairs through the Internet.

Obowiązek podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych udostępnienia informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych¹

Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 stycznia 2003 r. sygn. I KZP 43/02, „w Konstytucji z 1997 r. po raz pierwszy na gruncie polskim określono podstawy konstytucyjne [...] prawa do informacji”². Znalazły one wyraz w przepisie art. 61 Konstytucji³, z którego ust. 1 wynika, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto 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. W świetle ust. 2 art. 61 Konstytucji prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ewentualne ograniczenia prawa, których dotyczy art. 61 ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie z uwagi na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z przepisu art. 61

* Dr Dominika Tykwińska-Rutkowska – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Wprowadzonymu w tytule, a także w dalszej części rozważań, określeniu „podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych”, na potrzeby niniejszego artykułu nadano inne znaczenie niż w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjentach i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 159 z późn. zm.). Określenie to stosowane jest bowiem na oznaczenie zakładów opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 1 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007, Nr 14, poz. 89 z późn. zm.) oraz podmiotów leczniczych, w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 217.)

² OSNKW 2003, z. 1–2, poz. 5.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ust. 4 Konstytucji wynika zaś, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy.

W literaturze przedmiotu nie ma wątpliwości, że wprowadzone w art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej jest publicznym podmiotowym prawem obywatela o charakterze politycznym⁴. Podobne stanowisko przedstawił także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05⁵. O takiej kwalifikacji ma oczywiście przesądzać usytuowanie w podrozdziale poświęconym wolnościom i prawom politycznym oraz sformułowanie, które wskazuje na tzw. prawo o charakterze pozytywnym, czyli takim, które utożsamiane jest z obowiązkiem rządzących czynienia czegoś dla jednostek⁶. Z powołanego przepisu nie wynika jednak wprost, od kogo obywatel może domagać się udostępnienia informacji mającej walor publicznej. W ostatnim ustępie art. 61 Konstytucji wskazuje się jedynie, że tryb udzielania informacji mającej charakter publiczny określają ustawy. Konkretyzacja tego konstytucyjnego uprawnienia nastąpiła więc w ustawodawstwie zwykłym – zasadniczym aktem stanowiącym formalną podstawę realizacji prawa dostępu do informacji publicznej jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ (dalej: u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”. Oznacza to, jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 Konstytucji⁸. Udostępnienia informacji publicznej będą mogły więc domagać się osoby fizyczne (obywatele polscy, obywatele innych państw czy bezpaństwowcy, niezależnie od wieku), osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposia-

⁴ Por. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, dostęp przez: <http://lexint.univ.gda.pl>; A. Piskorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 379–380; A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 88–90.

⁵ OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

⁶ M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, dostęp przez: <http://lexint.univ.gda.pl>; M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, [w:] *Szkola Prawa Człowieka. Teksty wykładów*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, z. 1, s. 1; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 447.

⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. Ponadto problematyka dostępu do informacji publicznej jest regulowana także ustawami, które w odrębny sposób regulują zasady i tryb dostępu do informacji mających charakter publiczny. W katalogu tym można wymienić m.in. ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r., Nr 179, poz. 1172 z późn. zm.), ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2007, Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.), czy ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.). Formalną podstawę realizacji prawa dostępu do informacji publicznej stanowią również regulaminy Sejmu i Senatu. Ze względu na tematykę niniejszego artykułu wskazane akty nie będą przedmiotem analizy.

⁸ Por. m.in. wyroki: wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004, sygn. II SAB 391/03 (tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>); wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2012 r., sygn. II SAB/Wa 386/12, LEX nr 1246684.

dające osobowości prawnej⁹. Ponadto, od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.)¹⁰. Jedynym ograniczeniem, jak zauważa P. Szustakiewicz, jest treść art. 5 u.d.i.p., z którego wynika, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., który stanowi, iż w przypadku dostępu do informacji przetworzonej, udostępnia się ją tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego¹¹. Na uwadze należy jednak mieć, że dostęp do informacji publicznej ograniczany jest także ze względu na prywatność osoby fizycznej oraz tajemnicę przedsiębiorcy. Co więcej, konieczne jest uwzględnienie przepisu art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają norm innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, z których także mogą wynikać pewne ograniczenia w przystępie do komunikatów.

Jeżeli zaś chodzi o katalog podmiotów, na których spoczywa realizacja prawa do uzyskania informacji publicznej, to wprowadzono go w przepisie art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. zawarto przykładowe wyliczenie władz publicznych oraz podmiotów realizujących zadania publiczne, o czym świadczy określenie „w szczególności” użyte *in fine* w ust. 1 art. 4 u.d.i.p.¹². W grupie tej wymieniono, po pierwsze, organy, np. władzy publicznej, samorządów gospodarczych i zawodowych, po drugie, podmioty reprezentujące m.in.: Skarb Państwa na zasadach określonych przepisami odrębnymi, państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego, inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki samorządu terytorialnego czy inne osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym, oraz osoby, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Ponadto, do katalogu podmiotów, na których ciążyą obowiązki informacyjne, zaliczono związki zawodowe, ich organizacje oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.).

⁹ Zob.: T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 124; P. Szustakiewicz, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 34–35; M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, R. Pr. 2005, nr 1, s. 80.

¹⁰ Por. m.in.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2007 r., sygn. IV SA/GI 808/07; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. II SAB/Bk 65/05; Teksty orzeczeń pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia.nsa.pl/cbo/query>.

¹¹ P. Szustakiewicz, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 39.

¹² Zob. M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 52.

W miejscu tym należy jednak podkreślić, że obowiązek informacyjny nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu działania danego podmiotu. Z przepisu art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wynika bowiem podstawowa zasada dotycząca udostępniania informacji publicznej – nakaz udostępnienia informacji przez podmioty, które znajdują się w jej posiadaniu. Ma ona ogromny wpływ na zakres udzielanej informacji. W konsekwencji jej wprowadzenia podmiot jest zobligowany do udzielania informacji publicznej nie tylko w zakresie swoich kompetencji, lecz także informacji pozostającej w jego posiadaniu, niezależnie od tego czy została ona przezeń wytworzona, czy tylko otrzymana, oczywiście mając każdorazowo na uwadze granice udostępnienia jej zakreślone przez prawo¹³.

Stosownie do art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. walor informacji publicznej ma każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych¹⁴ informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, mającej walor informacji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacjami publicznymi są więc treści wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Stanowią ją zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet wówczas, gdy nie pochodzą wprost od niego, dotyczą go tylko w części, czy nawet, gdy prawa autorskie do takiego dokumentu należą do innego podmiotu (por. wyrok NSA z 15 lipca 2011 r., I OSK 667/11¹⁵).

Jak trafnie spostrzegła T.R. Aleksandrowicz, w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie rozstrzygano kwestie dotyczące ustalenia, jakie podmioty, mając na uwadze treść przepisu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., należy zaliczyć do grupy obowiązanych do udostępnienia informacji kwalifikowanych jako publicz-

¹³ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz...*, s. 133.

¹⁴ Por. wyroki: wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 września 2012 r., sygn. II SAB/Łd 73/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. II SAB/Wa 66/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. II SAB/Wa 22/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. II SAB/Wa 17/10. Teksty orzeczeń pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

¹⁵ Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

ne¹⁶. Wśród tych judykatów, zapadłych na gruncie art. 4 ust. 1 u.d.i.p., przesądzających, czy dany podmiot wchodzi w zakres władz publicznych czy podmiotów wykonujących zadania publiczne, można wskazać m.in. takie, które dotyczą podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, czyli zakładów opieki zdrowotnej, zgodnie z terminologią nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹⁷ (dalej: u.z.o.z.) oraz podmiotów leczniczych, stosownie do postanowień ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁸ (dalej: u.d.l.) i ich kwalifikacji do kręgu obowiązanych do udostępniania informacji publicznej ze względu na wykonywane zadania publiczne (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Takie stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w wyrokach: WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Po 54/10¹⁹, NSA z 2 czerwca 2011 r. sygn. I OSK 358/11²⁰, WSA w Lublinie z 13 czerwca 2012 r. sygn. II SAB/Lu 51/12²¹, WSA w Łodzi w wyroku z 14 grudnia 2012 r. sygn. II SA/Łd 936/12²². W związku z powyższym dla precyzyjnego ukazania kręgu podmiotów zobowiązanych konieczne okazuje się przedstawienie, po pierwsze, ustawowych definicji pojęć „zakład opieki zdrowotnej” oraz „podmiot leczniczy”, a także uwag poczynionych przez przedstawicieli nauki w powyższej kwestii, i po drugie, roli tych podmiotów w wykonywaniu zadań państwa w sferze ochrony zdrowia, zarówno w świetle literatury przedmiotu, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych.

Definicja legalna pojęcia „zakład opieki zdrowotnej” została wprowadzona do przepisu art. 1 ust. 1 i 2 u.z.o.z., w świetle którego zakład opieki zdrowotnej (dalej: ZOZ) stanowił wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i środków majątkowych, utworzony i utrzymywany w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Ponadto, ZOZ można było utworzyć i utrzymywać w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, a także dla realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia.

¹⁶ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz...*, s. 139.; Por. również wyroki: wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2196/11, LEX nr 348001; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 391/11, LEX nr 1082747; wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 2026/11, LEX nr 1149289; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 391/11, LEX nr 1082747; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. IV SAB/Gl 69/11, orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2012 r., sygn. II SAB/Lu 77/12, LEX nr 1229772; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. II SAB 391/03; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. II SAB/Wa 58/04, orzeczenia.nsa.gov.pl;

¹⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2007, Nr 14, poz. 89 z późn. zm.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 217.

¹⁹ Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

W literaturze przedmiotu prezentowano różne stanowiska na temat charakteru definicji pojęcia zakład opieki zdrowotnej. Część autorów wskazywała, że pojęcie zakładu wprowadzone w art. 1 u.z.o.z. zdefiniowano w sposób przedmiotowy²³, inni, że ustawodawca posłużył się definicją podmiotową²⁴, albo że zakład opieki zdrowotnej został zdefiniowany w ustawie dwojako: w przepisie art. 1 ust. 1 poprzez ogólne określenie, a w art. 2 poprzez wyliczenie głównych form organizacyjnych zakładów²⁵. Przy czym określenie ogólne pojęcia zakładu opieki zdrowotnej w pewnym stopniu nawiązywało do wypracowanej w nauce prawa administracyjnego konstrukcji zakładu administracyjnego²⁶. Ponadto podkreślano także, że po zmianach ustrojowych opiekę zdrowotną wykonywano w różnych formach organizacyjnych, również poza sferą administracji. Obok publicznych zakładów opieki zdrowotnej, czyli zakładów, których organem założycielskim był minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda, jednostka samorządu terytorialnego, publiczna uczelnia medyczna, publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych²⁷ (art. 8 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 1–3b u.z.o.z.)²⁸ działały także zakłady niepubliczne. Mianem niepublicznego określano zakład utworzony przez kościół lub związek wyznaniowy, pracodawcę, fundację, związek zawodowy, samorząd zawodowy lub stowarzyszenie, inną krajową albo zagraniczną osobę prawną lub osobę fizyczną, jak również spółkę niemającą osobowości prawnej (art. 8 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 4–8 u.z.o.z.).

²³ Stanowisko takie prezentował B. Popielski. W opinii tego autora: „Definicja ta nie tylko przypomina definicję przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55 k.c., ale wręcz jest, co należy przyjąć – podobnie jak definicja zakładu leczniczego w rozumieniu przepisów o zakładach leczniczych – synonimem pojęcia przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym”. Zob. P. Bielski, *Glosa do postanowienia SN z 26 kwietnia 2002 r., IV CKN 1667/00, „Rejent” 2004, nr 2, poz. 139, teza 5.*

²⁴ Taki pogląd wyraził z kolei W. Śniecikowski. Autor ten wskazywał, iż ustawodawca w art. 1 u.z.o.z. posłużył się definicją podmiotową, natomiast definicję przedmiotową – przedmiotem działalności zakładów opieki zdrowotnej jest przede wszystkim udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz promocja zdrowia – zawarł w przepisie art. 3 u.z.o.z. W. Śniecikowski, *Administracyjnoprawne formy działania zakładu opieki zdrowotnej (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 49; idem, *Zagadnienia administracyjnoprawne zakładu opieki zdrowotnej*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa: księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 362.

²⁵ Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, Warszawa–Poznań 1993, s. 10.

²⁶ Por. Z. Leoński, K. Wojtczak, *Komentarz do ustawy...*, s. 10; W. Śniecikowski, *Administracyjnoprawne formy...*, s. 49; idem, *Zagadnienia administracyjnoprawne...*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa...*, s. 366.

²⁷ Jeśli zakład opieki zdrowotnej został utworzony przez wyżej wymienione organy w celu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej swoim pracownikom, to kwalifikowany był – w myśl art. 8 ust. 4 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 5 u.z.o.z. – jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej.

²⁸ W przypadku publicznych zakładów opieki zdrowotnej należy wspomnieć o trzech różnych formach gospodarki finansowej przewidzianej ustawą o zakładach opieki zdrowotnej. Co do zasady, publiczne zakłady opieki zdrowotnej powinny być prowadzone w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (dalej: SP ZOZ – art. 35b u.z.o.z.), wyjątkowo w formie jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, jeżeli prowadzenie zakładu w formie SP ZOZ okazywało się przedwczesne lub niecelowe (art. 35c u.z.o.z.).

Podstawowym celem, któremu służyły zakłady opieki zdrowotnej, było udzielanie świadczeń zdrowotnych. Stosownie do treści przepisu art. 3 u.z.o.z. pod pojęciem „świadczenie zdrowotne” należało rozumieć działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania, w szczególności związane z: badaniem i poradą lekarską, leczeniem, badaniem i terapią psychologiczną, rehabilitacją leczniczą, opieką nad kobietą ciężarną i jej płodem, porodem, położeniem oraz nad noworodkiem, opieką nad zdrowym dzieckiem, badaniem diagnostycznym, w tym z analityką medyczną, pielęgnacją chorych, pielęgnacją niepełnosprawnych i opieką nad nimi, opieką paliatywno-hospicyjną, orzekaniem i opiniowaniem o stanie zdrowia, zapobieganiem powstawaniu urazów i chorób poprzez działania profilaktyczne oraz szczepienia ochronne, czynnościami technicznymi z zakresu protetyki i ortodoncji, czynnościami z zakresu zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. Zgodnie z art. 7 u.z.o.z. zakład opieki zdrowotnej nie mógł odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebowała go natychmiast ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Przepis ten korespondował z art. 19 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych²⁹ (dalej: u.ś.o.z.), który niezmiennie stanowi, że w stanach nagłych świadczenia są udzielane świadczeniobiorcy niezwłocznie. Natomiast w przypadku, gdy świadczenia opieki zdrowotnej w stanie nagłym są udzielane przez świadczeniodawcę, który nie zawarł umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, świadczeniobiorca ma prawo do tych świadczeń w niezbędnym zakresie (art. 19 ust. 2 u.ś.o.z.). Stosownie do przepisu art. 19 ust. 3 u.ś.o.z. w razie braku możliwości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, określonych w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z przyczyn leżących po stronie świadczeniodawcy lub w związku z wystąpieniem siły wyższej, świadczeniodawca zapewnia, w przypadku, o którym mowa w ust. 1, udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej przez innego świadczeniodawcę.

Można więc stwierdzić, że z powołanego przepisu art. 7 u.z.o.z. w zw. z art. 19 u.ś.o.z., zarówno dla publicznych, jak i niepublicznych ZOZ-ów, wynikał nakaz udzielania świadczeń zdrowotnych osobom, które natychmiast ich potrzebowały, bez względu na to czy osoba posiadała ubezpieczenie zdrowotne, czy należała do określonej grupy osób lub mieszkańców określonego obszaru, nad którym ZOZ zgodnie ze statutem roztaczał opiekę, czy też bez względu na fakt zawarcia umowy z NFZ albo wyczerpania tzw. limitu świadczeń zdrowotnych (por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2007 r., sygn. II GSK 379/06, LEX nr 323481).

W miejscu tym należy zwrócić także uwagę na trafną tezę postawioną w doktrynie prawa administracyjnego przez W. Śniecikowskiego, iż zakład opieki zdrowotnej należy uznać za szczególny podmiot administracji publicznej, który został

²⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

przez ustawodawcę uczyniony odpowiedzialnym za realizację polityki państwa w zakresie ochrony zdrowia, a jedną z form działania tego podmiotu było właśnie świadczenie zdrowotne, za pomocą którego realizowano obowiązki państwa w stosunku do obywateli³⁰.

W literaturze przedmiotu podkreślano również, że zadania publiczne w sferze ochrony zdrowia wykonują nie tylko publiczne, lecz także niepubliczne ZOZ-y, które zawarły z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej: NFZ) umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wskazywano, że zgodnie z art. 35 ust. 1 u.z.o.z. świadczenia zdrowotne można było zamawiać w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnych m.in. utworzonych przez spółki. Stosownie do art. 35 ust. 2 u.z.o.z. podmioty przyjmujące zamówienie zobowiązywały się do wykonania zadania publicznego zakładu opieki zdrowotnej w zakresie udzielonego zamówienia i na zasadach określonych w umowie, a udzielający zamówienia – do zapłacenia ze środków publicznych za wykonanie zamówienia. Trafnym było więc twierdzenie, że niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej wykonywały funkcje publiczne i tym samym wpisywały się w system organizacyjny administracji świadczącej³¹.

Podobne stanowisko co do roli zakładów opieki zdrowotnej w procesie wykonywania zadań publicznych prezentowano w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Po 54/10³², zakłady opieki zdrowotnej, bez względu na treść umowy łączącej niepubliczny zakład opieki zdrowotnej z NFZ, pełniły funkcję publiczną, jaką było ratowanie życia i zdrowia każdego człowieka, który z uwagi na zagrożenie tych dóbr znajdował się w nagłej potrzebie. Nie było istotne przy tym, czy osoba ta podlegała ubezpieczeniu zdrowotnemu i podlegała w ramach określonego kryterium, np. rejonizacji, danemu zakładowi opieki zdrowotnej. Mając natomiast na uwadze art. 33 ust. 1 u.z.o.z., z którego wynikało, że publiczne ZOZ-y udzielały świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom, uprawnionym do tych świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, nieodpłatnie, za częściową odpłatnością lub całkowitą odpłatnością i, że zgodnie z art. 35 ust. 1 możliwe było zamawianie świadczeń zdrowotnych w niepublicznych ZOZ-ach, sąd doszedł do wniosku, iż pod względem funkcjonalnym, w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, nie ma różnicy między publicznym a niepublicznym zakładem opieki zdrowotnej.

³⁰ W. Śniecikowski, *Zagadnienia administracyjnoprawne...*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojstwa...*, s. 364 i 382.

³¹ E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 322.

³² Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

Ponadto, jak w przedmiotowym wyroku trafnie zauważono, wszystkie zakłady opieki zdrowotnej wykonywały funkcję publiczną, którą stanowiły szeroko rozumiane działania związane z profilaktyką i edukacją zdrowotną. Czynności te, mimo pewnego zróżnicowania³³, wpisywały się w podstawowy pakiet usług medycznych świadczonych przez każdy zakład opieki zdrowotnej. W powołanym wyroku WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. II SAB/Po 54/10 wskazano również inne przykładowe funkcje publiczne niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, takie jak działania związane z prowadzeniem szeroko rozumianej statystyki medycznej czy kwalifikowanie osób uprawnionych do refundacji leków przez wystawianie recept uprawniających do zakupu lekarstw na podstawie art. 34 u.ś.o.z.³⁴.

W związku z powyższym sąd zaliczył niepubliczny zakład opieki zdrowotnej utworzony przez spółkę, mający podpisany z Narodowym Funduszem Zdrowia kontrakt na udzielanie świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych, do podmiotów wykonujących działania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Taki sam pogląd został wyrażony w wyroku NSA z 2 czerwca 2011 r. sygn. I OSK 358/11³⁵. W powołanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, iż zakłady opieki zdrowotnej funkcjonowały jako podstawowe instytucje utworzone i utrzymywane w celu udzielania świadczeń zdrowotnych. Ze względu na obowiązek niesienia pomocy medycznej każdej osobie, stosownie do art. 7 u.z.o.z. i art. 19 u.ś.o.z., ZOZ-y należały do kategorii podmiotów wykonujących zadania publiczne związane z ochroną zdrowia. Nawet spółka, która reprezentowała ZOZ, przychodnię, lekarza pierwszego kontaktu, udzielających świadczeń na podstawie kontraktu zawartego z NFZ, czyli finansowanych ze środków publicznych, realizowała zadania publiczne – stanowiła więc podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Jak podkreślano w przedmiotowym wyroku, z samego faktu, że podmiot, który utworzył niepubliczny ZOZ, jest osobą prawną, nie wynika jeszcze, że nie realizuje zadań publicznych. To bowiem charakter udzielanych świadczeń i źródło ich finansowania przesądzają, w opinii NSA, czy w danym przypadku mamy do czynienia z wykonywaniem zadań publicznych.

W związku z uchwaleniem w dniu 15 kwietnia 2011 r. ustawy o działalności leczniczej, na mocy art. 220 pkt 1 u.d.l., z dniem jej wejścia w życie, utraciła moc obowiązującą ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, a funkcjonujące na jej pod-

³³ Zróżnicowanie to wynikało z obowiązujących ówczesnie przepisów prawnych m.in.: art. 27 ust. 1 u.ś.o.z. oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 października 2005 r. w sprawie zakresu zadań lekarza, pielęgniarki i położnej podstawowej opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 214, poz. 1816).

³⁴ Powołany przepis art. 34 u.ś.o.z. został uchylony przez art. 63 pkt 13 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 122, poz. 696) z dniem 1.07.2012 r.

³⁵ Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

stawie publiczne ZOZ-y, stosownie do przepisu art. 204 ust. 2 u.d.l., stały się podmiotami leczniczymi niebędącymi przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l. i zostały zobowiązane dostosować swoją działalność do nowych przepisów w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie powołanej ustawy, zaś niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej przedsiębiorstwami podmiotów leczniczych zgodnie z przepisem art. 205 u.d.l.

W świetle definicji legalnej pojęcia „podmiot leczniczy”, wprowadzonej do przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.l., podmiotami leczniczymi są przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁶ (dalej: u.s.d.g.) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W konsekwencji, na co zwraca uwagę M. Narolski, działalność leczniczą można prowadzić w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej, jak i w ramach skomplikowanych struktur prawnych³⁷.

Drugą zasadniczą grupę podmiotów leczniczych stanowią samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.l. – dalej: SP ZOZ), które ustawodawca zalicza do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l.). Mimo że w ustawie posłużono się tym pojęciem, to jednak nie wprowadzono definicji legalnej. Jako trafną należy więc ocenić propozycję J. Goździkowskiego odwołania się do dorobku orzecznictwa i doktryny wypracowanego na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej³⁸. W miejscu tym należy podkreślić, iż ustawa o działalności leczniczej nie zawiera postanowień dotyczących tworzenia nowych SP ZOZ-ów – na mocy art. 204 ust. 1 u.d.l. możliwość taką wyłączono, chyba że zachodzi sytuacja określona w przepisie art. 66 ust. 1 pkt 2, czyli połączenia istniejących, co najmniej dwóch samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W wyniku połączenia powstaje nowy SP ZOZ, a z dniem jego wpisania do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą i Krajowego Rejestru Sądowego, łączące się zakłady zostają z urzędu z nich wykreślone (art. 67 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 2 u.d.l.)³⁹. Zwrócenia uwagi wymaga również fakt braku w ustawie o działalności leczniczej postanowień przyznających samodzielnemu zakładowi opieki zdrowotnej osobowości prawnej, co może budzić wątpliwości. W konsekwencji wśród samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wyróżnić można takie, które uzyskały przymiot osobowości prawnej na mocy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i go nie utraciły, a także nowe SP ZOZ-y powstałe w wyniku połączenia, które osobowości prawnej nie posiadają.

³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

³⁷ M. Narolski, [w:] D. Brzezińska-Grabarczyk, M. Narolski (red.), *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej w praktyce*, Warszawa 2012, s. 20.

³⁸ J. Goździkowski, [w:] D. Brzezińska-Grabarczyk, M. Narolski (red.), *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej w praktyce*, Warszawa 2012, s. 34.

³⁹ Por. J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 297–298.

Ponadto do podmiotów leczniczych zaliczono jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.l.). Zarówno samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jak i jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez wyżej wymienione organy centralne, stanowią podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami (art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.l. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l.). W zamkniętym katalogu podmiotów leczniczych wymieniono również instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴⁰ (dalej u.i.b.), fundacje i stowarzyszenia, przyjmujące za cel statutowy wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia, których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, a ponadto posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne tych stowarzyszeń, jak i osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 4 ust. 1 pkt 4–6 u.d.l.). Podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1–6 u.d.l. w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą, traktowane są jako podmioty lecznicze (art. 4 ust. 1 *in fine*). Podkreślenia wymaga, na co wskazuje M. Dercz, że w ustawie wyraźnie określono, jakie jednostki można uznać za podmiot leczniczy i tylko te, *expressis verbis* wskazane w powołanym przepisie art. 4 u.d.l., mogą być podmiotami leczniczymi⁴¹.

Z przedstawionej definicji wynika, że podmioty lecznicze są bardzo zróżnicowaną grupą jednostek. Ze względu na temat rozważań całościowe ujęcie problematyki ich dotyczącej przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Nadmienić jednak wypada, że w wyniku wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej kwestią sporną okazuje się, czy odstąpiono od dychotomicznego podziału podmiotów udzielających świadczeń na publiczne i niepubliczne. Jak zauważa M. Narolski, obecnie wyróżnia się podmioty lecznicze będące przedsiębiorcami, podmioty lecznicze niebędące przedsiębiorcami, oraz pozostałe podmioty lecznicze, czyli instytuty badawcze, fundacje i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne tych stowarzyszeń, osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospoli-

⁴⁰ O status podmiotu leczniczego, w zakresie w jakim wykonywana jest działalność lecznicza, może się więc ubiegać każdy kościół lub związek wyznaniowy ujawniony w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych prowadzonym przez właściwego Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.l. w zw. z art. 30 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.).

⁴¹ Por. M. Dercz, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 56.

tej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁴². M. Dercz natomiast stoi na stanowisku, że mimo dokonanych zmian ustawowych, podmioty lecznicze dzielą się na podmioty publiczne i niepubliczne, a wynika to z łącznej wykładni przepisów art. 2 ust. 1 pkt 4 u.d.l. w zw. z art. 6 u.d.l.⁴³

Należy jednak podkreślić, że mimo znacznego zróżnicowania podmiotów leczniczych, łączy je to, iż wykonują działalność leczniczą. Działalność ta, zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 u.d.l., w myśl postanowień u.s.d.g., jest działalnością regulowaną i stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 u.d.l. polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Przy czym przez świadczenie zdrowotne rozumie się działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia i inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania (art. 2 ust. 1 pkt 10 u.d.l.). Ponadto, działalność lecznicza może polegać na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia (art. 3 ust. 2 u.d.l.). W opinii M. Dercza: „Takie określenie (działalności leczniczej – przyp. wł. D.T-R.) powoduje powstanie sytuacji, w której zarówno promocja zdrowia, jak i kształcenie osób do wykonywania zawodów medycznych jest zadaniem fakultatywnym podmiotów leczniczych”⁴⁴. Jak trafnie dalej zauważa powołany autor: „Pozostawienie promocji zdrowia w zakresie zadań fakultatywnych prowadzonych przez podmioty lecznicze jest ewidentnie niezgodne z obowiązkiem władz publicznych w zakresie zachowania bezpieczeństwa zdrowotnego państwa”⁴⁵. Z postanowień ustawy, z treści przepisu art. 38 ust. 1, wynika także, że poza wspomnianymi zadaniami, na podmioty lecznicze może zostać nałożony obowiązek wykonania „określonego zadania”. Mimo lakonicznego sformułowania powołanego przepisu można przyjąć, że to „określone zadanie” nie może przekraczać zadań z zakresu działalności leczniczej i najprawdopodobniej intencją prawodawcy było wprowadzenie możliwości nałożenia obowiązku na podmiot leczniczy w sytuacjach niestandardowych, np. gdy nie ma możliwości sprawnego zrealizowania zadania w zwyczajnym trybie, przekazując środki publiczne w sposób określony w art. 114-116 u.d.l., czy gdy w grę wchodzi zadania wykonywane na podstawie przepisów odrębnych (por. art. 55 ust. 1 pkt 5 u.d.l.)⁴⁶.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ulega wątpliwości, że samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, czyli podmioty lecznicze nie-

⁴² M. Narolski, [w:] M. Łokaj, M. Narolski, *Działalność lecznicza. Podmioty wykonujące działalność leczniczą*, Warszawa 2012, s. 15.

⁴³ M. Dercz, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...*, s. 64.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 49.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zob. T. Rek, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...*, s. 178.

będące przedsiębiorcami, uczestniczą w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego i warunków zdrowotnych obywateli, czyli w realizacji jednego z podstawowych zadań państwa. Wagę tego zadania, na co zwrócono uwagę w wyroku WSA w Lublinie z 13 czerwca 2012 r. sygn. II SAB/Lu 51/12⁴⁷, podkreśla konstytucyjne prawo każdego do ochrony zdrowia, o którym mowa w art. 68 ust. 1 Konstytucji. W opinii sądu to właśnie samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mają ogromne znaczenie dla realizacji tych zadań. Sąd, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2000 r. (K 20/99 OTK z 2000 r., nr 5), wskazywał, że SP ZOZ-y mają obowiązek realizowania przekazanych im do wykonania zadań publicznych i stanowią zabezpieczenie możliwości realizowania celów publicznych związanych z ochroną zdrowia. Stanowisko to zdaniem sądu znajduje również oparcie w obowiązujących przepisach u.d.l. W świetle powyższego sąd stwierdził, że uzasadnione jest przekonanie, iż szpital jako publiczny ZOZ, w zakresie w jakim korzysta ze środków publicznych, jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej.

Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Łodzi w wyroku z 14 grudnia 2012 r. sygn. II SA/Łd 936/12⁴⁸. W opinii sądu wojewódzki specjalistyczny szpital będący samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, działający w oparciu o środki publiczne, wykonujący zadania publiczne, jest podmiotem zobowiązanym, na gruncie art. 4 ust. 3 u.d.i.p. do udostępnienia informacji mającej charakter informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu (por. także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 listopada 2012 r. sygn. II SAB/Go 42/12⁴⁹).

Z powołanych orzeczeń, zapadłych przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, jak również z rozważań doktryny, wynika, iż zarówno publiczne, jak i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie u.z.o.z. były, a podmioty lecznicze będące i niebędące przedsiębiorcami stosownie do u.d.l. są, ze względu na wykonywanie zadań publicznych ze sfery ochrony zdrowia, zobowiązane udostępniać informacje publiczne w trybie u.d.i.p. W miejscu tym należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do uchwały składu 7 sędziów z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05⁵⁰ trafnie podkreślił, iż: „wykonywanie zadań publicznych (wykonywanie władzy publicznej) przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych, które powtarzają (zlecają) określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań władzy publicznej przez pewne podmioty [...] które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym wypadku więc konieczna jest wnikliwa ocena sta-

⁴⁷ Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://www.orzeczenia-nsa.pl/cbo/query>.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ OSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 6.

nu prawnego i samej działalności takiego podmiotu w celu ustalenia, czy wykonuje on zadania władzy publicznej (zadania publiczne)". Dopiero po ustaleniu tej najistotniejszej kwestii, czy podmiot jest obowiązany na podstawie art. 4 u.d.i.p. udostępnić informację publiczną, można określić, które informacje, znajdujące się w jego posiadaniu, o ile te nie były wcześniej upublicznione i nie funkcjonują w obiegu publicznym, tak by wnioskodawca mógł zapoznać się z jej treścią, m.in. poprzez bezpośredni wgląd, korzystając z publikatora, mogą zostać udostępnione (por. wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010 r. sygn. II SAB/Wa 188/10).

W kontekście sposobów realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej przez podmioty udzielające świadczeń opieki zdrowotnej wskazać należy na kilka możliwych. Oczywiście jednym ze sposobów, stosownie do art. 8 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2 u.d.i.p., jest udostępnienie informacji publicznej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, ewentualnie w przypadku jednostek budżetowych na stronie podmiotowej organu założycielskiego (dalej: BIP; por. wyrok WSA w Lublinie z 13 czerwca 2012 r., sygn. II SAB/Lu 15/12). Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2 i 3 u.d.i.p. podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. są prawnie zobowiązane udostępniać określone informacje publiczne w BIP. Jeśli więc żądana informacja została upubliczniona, dla realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wystarczy, jeśli dysponent informacji wskaże miejsce jej publikacji, co następuje pismem (por. wyrok WSA w Lublinie z 13 czerwca 2012 r., sygn. II SAB/Lu 15/12).

Innym możliwym sposobem wywiązania się z obowiązku przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych będzie udostępnienie informacji na wniosek, pod warunkiem że ta nie została upubliczniona (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.). Z powołanych orzeczeń wynika, że dyrektor podmiotu udzielającego świadczeń, ewentualnie osoba działająca z jego upoważnienia, będzie właściwy do udzielenia informacji publicznej, odmowy udzielenia informacji czy umorzenia postępowania w sprawie udzielania informacji publicznej, jak i załatwienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku, gdy postępowanie o udostępnienie informacji zakończyło się wydaniem decyzji odmownej lub umarzającej (art. 17 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.; por. wyrok WSA w Łodzi z 14 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Łd 936/12; wyrok WSA w Warszawie z 9 września 2010 r., sygn. II SAB/Wa 188/10). Natomiast w sytuacji, w której wnioskujący uzyska od adresata wniosku odpowiedź o niemożności udzielenia informacji, gdyż ta nie wykazuje charakteru informacji publicznej, może wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego na bezczynność organu (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 listopada 2012 r., sygn. II SAB/Go 42/12 oraz wyrok WSA w Lublinie z 13 czerwca 2012 r., sygn. II SAB/Lu 15/12).

Ponadto wspomnieć należy o sytuacjach kolizji przepisów u.d.i.p. z przepisami ustawy szczególnej, w których to, stosownie do treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p., ale tylko w zakresie zasad i trybu dostępu do informacji publicznej, pierwszeństwo przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy

ustaw szczególnych. Do wspomnianej kolizji dochodzi, np. gdy wnioskodawca domaga się wglądu do umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartych z NFZ. Umowy te, zgodnie z art. 135 ust. 1 u.ś.o.z. są jawne, a jawność ta realizowana jest przez Fundusz w zakresie określonym w ust. 2, art. 135 u.ś.o.z., przez zamieszczanie na swojej stronie internetowej w terminie wskazanym w art. 135 ust. 3 u.ś.o.z. W tym przypadku wystarczy, by podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, odesłał do takiej publikacji, wskazując, np. stronę internetową, na której informacja została już udostępniona (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 października 2010 r., sygn. II SAB/Po 54/10). Podobny przypadek kolizji ma miejsce, gdy wnioskodawca zwróci się o udostępnienie informacji o zakresie i rodzajach udzielanych świadczeń zdrowotnych, czyli o zakresie prowadzonej działalności. Stosownie do postanowień art. 14 u.d.l.⁵¹ informacja ta jest podawana do publicznej wiadomości, np. w formie regulaminu organizacyjnego wywieszanego w siedzibie podmiotu.

Podmiot, na którym ciąży obowiązek udostępnienia informacji publicznej, wywiąże się z niego więc, gdy wskaże wnioskodawcy, gdzie informację upubliczniono.

Uwzględniając treść powołanych w związku z prowadzonymi rozważaniami judykatów należy podkreślić, że informacje podlegające udostępnieniu przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych mają zróżnicowany charakter i mogą odnosić się m.in. do zakresu wykonywanych świadczeń zdrowotnych, treści umów zawartych z NFZ, prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, czy kosztów udzielonych świadczeń.

Tak jak wskazano w wyroku WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2010 r. sygn. II SAB/Po 54/10, charakter informacji publicznej podlegającej udostępnieniu posiadają informacje związane wyłącznie z publiczną działalnością przychodni prowadzonej w formie spółki, np. umowy zawarte z NFZ na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej. W opinii sądu to podmiot udzielający świadczenia musi określić zakres informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, mając na uwadze ograniczenia wynikające z przepisu art. 61 Konstytucji i przepisu art. 5 u.d.i.p., jak również fakt, czy część informacji, np. umowy zawarte z NFZ, nie została już upubliczniona na innej podstawie – art. 135 u.ś.o.z. przez NFZ.

Wśród judykatów dotyczących obowiązku podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych udostępniania informacji publicznej powołać należy jeszcze wyrok zapadły przed WSA w Łodzi w 14 grudnia 2012 r. sygn. II SA/Łd 936/12. W wyroku tym sąd wskazywał, że charakter informacji publicznej będącej w posiadaniu SP ZOZ ma również informacja związana z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, jak co do zasady każda informacja dotycząca wydatkowania środków publicznych. Ponadto sąd podkreślił także, iż udostępniając informacje publiczne, podmioty udzielające świadczeń powinny jednak mieć na uwadze to, że niedopuszczalne jest bezwzględne, automatyczne stoso-

⁵¹ Przepis ten jest odpowiednikiem art. 55 u.z.o.z.

wanie przepisów u.d.i.p. wówczas, gdy ograniczenia w dostępie do danej informacji publicznej wynikają z przepisów innych ustaw – w tym konkretnym przypadku ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo o zamówieniach publicznych⁵².

Za informację publiczną, podlegającą udostępnieniu w zgodzie z przepisami u.d.i.p. przez podmiot leczniczy niebędący przedsiębiorcą, WSA w Lublinie w wyroku z 13 czerwca 2012 r. sygn. II SAB/Lu 51/12 uznał również informację o kosztach udzielonych, określonych badań diagnostycznych wykonywanych w celu rozpoznania stanu zdrowia i ustalenia dalszego postępowania leczniczego w ramach ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych. Informacja ta, co podkreślał sąd, miała charakter informacji statystycznej związanej z wykonaniem umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartej z NFZ i jako taka nie podlegała udostępnieniu na zasadach określonych w art. 135 u.ś.o.z. W przedmiotowym wyroku sąd także zwrócił uwagę, że informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. stanowi informacja o zakresie i rodzajach udzielanych świadczeń zdrowotnych – T. Rek wskazuje, że: „[...] są to informacje w istocie zawarte w regulaminie organizacyjnym podmiotu wykonującego działalność leczniczą [...]”⁵³, a podmiot leczniczy jest zobowiązany zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 u.d.l. podać ją do publicznej wiadomości.

Mając na uwadze powołane przykładowe orzeczenia sądów administracyjnych, można z całą pewnością stwierdzić, że podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych, rozumiane jako publiczne oraz niepubliczne ZOZ-y, stosownie do postanowień ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a także podmioty lecznicze będące oraz niebędące przedsiębiorcami, zgodnie z ustawą o działalności leczniczej jako podmioty wykonujące zadania publiczne ze sfery ochrony zdrowia, są zobowiązane udostępniać informację publiczną będącą w ich posiadaniu. Ponadto można dojść do wniosku, iż praktyka stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez poszczególne podmioty zobowiązane do udostępniania informacji, mimo już ponad dekady obowiązywania tego aktu normatywnego i bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, w dalszym ciągu napotyka na trudności. Pierwszą zasadniczą trudność, co także widać na przykładzie ZOZ-ów oraz podmiotów leczniczych, stanowi udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy spełniony jest zakres podmiotowy ustawy. Drugą zaś jest ustalenie, czy żądana przez wnioskodawcę informacja ma charakter publicznej, a także, na jakiej podstawie i w jakim zakresie powinna być udostępniona.

The obligation of subjects responsible for healthcare services to make public information available on the basis of administrative courts rulings (Summary)

The right to obtain access to public information has been established in art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland adopted on April 2, 1997 (the Constitution) to enable

⁵² Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

⁵³ T. Rek, [w:] M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności...*, s. 88.

better realization of the principle of the nation's supreme power. This political right, which exerts an impact on public life, is relatively new in Polish law. It was established in the new Constitution in 1997 for the first time. On the basis of art. 61 of the Constitution, Polish citizens shall have the right to obtain information on the activities of public authorities. Such a right shall include the right to access information on the activities of local governments, professional and business self-governments (organizations and associations), and other persons and entities (e.g. foundations, trade unions, political parties), provided they perform the duties of public authorities and manage public property (art. 61.1 of the Constitution).

According to art. 61.2 of the Constitution the right to obtain access to information is executed in two different manners. Firstly, it is ensured by the right to access documents and information. Secondly, by the right to enter the sittings of collective organs of public authorities formed by universal elections, with the right to make sound and visual recordings. The constitutional right to obtain access to public information can be limited by the statute solely to protect public order, security, freedoms and rights of other people, the business secrets of private entities or important economic interests of the State (art. 61.3 of the Constitution).

Specific rules and procedures concerning the access to public information are set forth in the Act of September 6, 2001 on Access to Public Information (the AAPI). Additionally some specific provisions on the access to public information are also introduced in separate legal acts. The AAPI determines the entities who are obliged to make public information available. On the grounds of the AAPI, each person can be the subject of this right (art. 2.1 AAPI). The person exercising the right to access public information, with the stipulation of art. 5 of the AAPI, cannot be demanded to reveal the legal or actual purpose of the request (art. 2.2 AAPI).

The definition of the public information is crucial in order to establish the scope of the right to information. Under the terms of art. 1.1 of the AAPI, each information on public matters constitutes public information in the meaning of the AAPI and it can be made available in accordance with the principles and under the provisions defined in this act. In spite of the legislative efforts to make the definition of the public information transparent and exhaustive, the reconstruction of this term on the grounds of art. 1.1 and 6.1 - 6.4 of the AAPI causes some ambiguities resulting from the disputable character of the definition and some doubts as to the content of the legal definition. Therefore, relying on art. 61 of the Constitution, the Supreme Administrative Court, in its relevant clarifying rulings, has stated that public information is each information created by public authorities (organs of public authority and persons discharging public functions) or by other entities, provided they perform the duties of public authorities and manage communal assets or property of the State Treasury, as well as public information is each information concerning the subjects enumerated above. There is also a problem to determine whether the particular entity is obliged to provide the information or not.

The main subject of this paper is to answer the question, on the basis of administrative courts clarifying rulings, if subjects responsible for healthcare services are obliged to make public information available on the ground of art. 4.1 of the AAPI. The purpose of this article is also to indicate the categories of public information, which are in possession of these subjects and can be made available on the basis of the AAPI and other specific provisions.

Charakter informacji znajdującej się w posiadaniu samorządów zawodowych

Liczne wnioski o udostępnienie informacji wpływają do organów samorządów zawodowych, te zaś wielokrotnie stoją na stanowisku, iż żądana informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Organy samorządów zawodowych, uznając, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, dochodzą do wniosku, iż w zakresie takiego wniosku nie mogą wydać decyzji odmownej¹, co w następstwie skutkuje licznymi skargami na bezczynność tychże organów. Powyższe prowadzi do sformułowania pytania dotyczącego charakteru informacji znajdującej się w posiadaniu samorządów zawodowych. Dalszej analizie należy więc poddać zakres przedmiotowy obowiązku udostępniania informacji przez samorzady zawodowe. Zastanović się należy ponadto, czy każda informacja dotycząca działalności samorządu zawodowego na charakter informacji publicznej, czy też może zakres przedmiotowy obowiązku udzielania informacji przez samorzady jest ograniczony w stosunku do zakresu obowiązku udostępniania informacji przez organy władzy publicznej. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie konieczna będzie krótka analiza poglądów dotyczących zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej, które ukształtowały się w doktrynie. Następnie analizie poddane zostanie również orzecznictwo sądów administracyjnych, związane właśnie z wnoszonymi przez podmioty uprawnione do uzyskania informacji publicznej skargami na bezczynność organów samorządów zawodowych.

* Mgr Maria Rachwał – asystentka w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ Stanowisko wskazujące, na brak możliwości wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, w przypadku, gdy żądania informacja nie stanowi informacji publicznej, jest stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, patrz: wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., (I OSK 1193/2010), LexPolonica nr 2401749; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r. (I OSK 1557/2009), LexPolonica nr 2372310; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 marca 2010 r. (II SA/OI15/2010), LexPolonica nr 2238729; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2011 r. (II SAB/Wa 145/2011), LexPolonica nr 3937516.

Wprowadzenie przez ustrojodawcę możliwości tworzenia samorządów zawodowych stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, a także zasady decentralizacji wykonywania zadań publicznych w obrębie władzy wykonawczej². Samorząd zawodowy stanowi „organizacyjną formę zrzeszania się obywateli, ukształtowaną na zasadzie więzi zawodowej, powstałą celem reprezentowania ich interesów wobec państwa”³. Samorządy zawodowe zajmując się sprawami zorganizowanych w ich ramach grup społecznych, biorą tym samym udział w wykonywaniu zadań publicznych⁴. „Samorządy zawodów zaufania publicznego są obowiązkowymi związkami publicznoprawnymi osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz stanowią reprezentację tych osób”⁵. Utworzenie samorządu zawodowego oraz wyznaczenie jego uprawnień zależy od ustawodawcy, który poprzez odpowiednie normy prawne gwarantuje państwu możliwość sprawowania nadzoru nad samorządem, określając zakres i instrumenty przedmiotowego nadzoru⁶.

Właśnie z uwagi na swój udział w realizacji zadań publicznych, samorządy zawodowe są podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, iż „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”. Przepis ten w części dotyczącej organów władzy publicznej, jak słusznie wskazuje W. Sokolewicz, posługuje się kryterium osobowym, kryterium przedmiotowe zostało zaś zastosowane w ustawie⁷. Jednakże w części dotyczącej uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych, prawo to, jak się wydaje, zostało ograniczone przedmiotowo do tego rodzaju informacji, która jest związana z wykonywaniem przez te podmioty zadań władzy publicznej, lub z gospodarowaniem przez nie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Oznacza to tym samym, iż podmioty te mogą dysponować również innym rodzajem informacji, związanym z ich funkcjonowaniem, która nie będzie mogła być uznana za informację publiczną.

² H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, Warszawa 2002, s. 33.

³ H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, MoP 2005, nr 10, s. 493.

⁴ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited, 2007, s. 14.

⁵ *Ibidem*, s. 36.

⁶ J. Hausner, D. Długosz, *Tezy w sprawie zawodów zaufania publicznego*, Warszawa 2002, s. 123.

⁷ W. Sokolewicz, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, art. 61, s. 22.

Kwestię podmiotowego i przedmiotowego zakresu dostępu do informacji publicznej oraz trybu jej udzielania reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W art. 4. ust. 1 pkt 2 ustawa ta przewiduje wyraźnie, iż do jej stosowania, a tym samym do udostępniania informacji publicznej na jej podstawie, zobowiązane są również organy samorządów gospodarczych i zawodowych. Bardziej problematycznym zagadnieniem jest określenie przedmiotowego zakresu pojęcia informacji publicznej, a tym samym wskazanie, którym z informacji dotyczących działalności samorządów zawodowych ów charakter „publiczny” będzie można przypisać. Określenia zakresu przedmiotowego tego pojęcia nie ułatwia z całą pewnością art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z postanowień tego przepisu wynika, iż informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Słusznie definicji tej zarzuca się, iż „wadliwie definiuje nieznanne pojęcie przez nie samo”⁸. Niemniej już z tego przepisu można wywieść, iż *a contrario* nie będzie informacją publiczną, informacja o charakterze indywidualnym, która nie odnosi się do spraw publicznych. Stanowisko takie reprezentuje również L. Zacharko, wskazując, iż „termin «publiczny» wskazuje, że chodzi o coś, co jest przeciwieństwem «prywatnego», a więc o coś, co jest przeznaczone do użytku zbiorowego i powszechnego”⁹. Sprawę publiczną należy więc utożsamiać z działaniem mającym na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli¹⁰. Nie można jednak z góry założyć, iż wszystkie informacje wytworzone przez podmioty wykonujące zadania publiczne są informacjami publicznymi. Należy się w tym miejscu zgodzić z poglądami S. Czechowa, który podkreśla, że aby daną informację można było traktować jako publiczną, decydujące znaczenie powinno mieć nie tyle jej „wytworzenie, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych”¹¹. Pewnych wzorców interpretacyjnych, dla określenia zakresu przedmiotowego pojęcia „informacja publiczna”, dostarcza także art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawierający listę rodzajów informacji, które mają charakter publiczny. Przepis ten stanowi zapewne ważną wskazówkę „w procesie klasyfikowania żądania udostępnienia informacji, jako podlegającej, czy też nie udostępnieniu w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej”¹², jednakże mając na uwadze, iż jest to katalog otwarty, nie pozwala on na jednoznaczne określenie zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej. Dodatkowo w przypadku informacji, którą dysponują samorządy zawodowe, ustalenie tego, które z informacji można uznać za informacje publiczne, utrudnione zostało poprzez Konstytucyjne ograniczenie dostępu do informacji znajdującej się w posiadaniu samorządów

⁸ S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 30.

⁹ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 6.

¹⁰ D. Fleszer, *Zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” w świetle art. 1 ust. ustawy o dostępie do informacji publicznej*, PPH 2010, nr 09, s. 54.

¹¹ S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej...*, s. 30.

¹² D. Fleszer, *Zakres przedmiotowy pojęcia...* s. 54.

zawodowych, jedynie do informacji dotyczącej wykonywania przez te samorządy zadań władzy publicznej i gospodarowania przez nie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Należy bowiem zgodzić się z P. Rączką, iż samorząd zawodowy powinien być rozpatrywany zarówno w aspekcie publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym, gdyż dopiero oba te aspekty gwarantują samorządowi niezależność i samodzielność¹³. W piśmiennictwie wskazuje się również, iż w przypadku samorządów zawodowych można wyróżnić ich aspekt prywatny oraz publiczny. J. Boć podaje, iż w pojęciu samorządu zawodowego mieszczą się jednostki organizacyjne niemające charakteru państwowego, ani prywatnego¹⁴. Dwoisty charakter samorządu zawodowego doskonale ujęła M. Tabernacka, wskazując, iż „samorządów zawodowych nie można określać jedynie jako podmioty prywatne, gdyż widoczny jest także ich charakter publiczny. Nie można ich jednakowoż – w obecnej regulacji ustawowej traktować tak, jakby były ustrojowo włączone w strukturę państwa”¹⁵. Powyższy pogląd doskonale odzwierciedla postanowienie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który eksponuje różnicę pomiędzy organami władzy publicznej a organami samorządu zawodowego, również w materii dostępu do informacji publicznej.

Rozważania te prowadzą do wniosku, iż analiza charakteru poszczególnych informacji, do których udostępniania zobowiązane są samorządy zawodowe, musi iść w parze z analizą zakresu zadań publicznych wykonywanych przez samorząd zawodowy, których żądane informacje dotyczą. H. Zięba-Załuca, analizując pozycję samorządu zawodowego, podkreśla, iż z Konstytucji wynikają dwa podstawowe cele, dla których realizacji powołany został samorząd zawodowy¹⁶. Po pierwsze mowa tu o reprezentowaniu osób wykonujących zawody zaufania publicznego i po drugie – sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). Mając na uwadze, iż w chwili obecnej w Polsce istnieje kilkanaście samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, trudno jest wskazać jeden katalog zadań publicznych wykonywanych przez każdy z samorządów. Należy więc zgodzić się z R. Hausnerem i M. Stahl, iż „zakres „pieczy” powierzanej samorządom zawodowym jest zróżnicowany, uzależniony od rodzaju samorządu i charakteru określonej funkcji publicznej i to on powinien wyznaczać granice interesu publicznego i obowiązki w zakresie jego ochrony”¹⁷. Niemniej w doktrynie wskazuje się, iż zakres, w jakim państwo deleguje zadania władzy publicznej samorządowi zawodowemu z reguły obejmuje takie kwestie jak: przymusowe reprezentowanie interesów

¹³ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 20.

¹⁴ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 221.

¹⁵ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych...*, s. 35.

¹⁶ H. Zięba – Załuca, *Samorząd zawodowy ...*, s. 493.

¹⁷ R. Hausner i M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hausner, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, C.H. Beck, 2011, s. 511.

określonych zawodów wobec władz państwowych, nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu, dopuszczenie do wykonywania zawodu i prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania danego zawodu, czuwanie nad etyką wykonywania zawodu, doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie oraz sądownictwo dyscyplinarne³. Konkretnych postanowień wyznaczających zakres zadań publicznych realizowanych przez poszczególne z samorządów zawodowych, należy poszukiwać w ustawach powołujących dany samorząd do życia, i to właśnie w świetle tych przepisów winna być dokonywana klasyfikacja informacji znajdującej się w posiadaniu organów samorządu zawodowego, z jednej strony na informację mającą charakter publiczny, a z drugiej na informację, której tego charakteru przypisać nie można. Przykładowo ocena charakteru informacji, którymi dysponują organy izb lekarskich powinna być dokonywana w oparciu o art. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich¹⁸, zaś interpretacja zakresu przedmiotowego pojęcia „informacja publiczna” w przypadku informacji związanych z funkcjonowaniem samorządu rzeczników patentowych powinna uwzględniać zakres zadań przypisanych przez ustawodawcę temu samorządowi w art. 43 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych¹⁹.

Z uwagi na powyższe problemy interpretacyjne pojęcia „informacja publiczna” w przypadku informacji, którymi dysponują samorzady zawodowe istotną rolę w tej materii powinno odgrywać orzecznictwo sądów administracyjnych. Zakwalifikowanie danej kwestii, jako sprawy publicznej, powinno być poprzedzone przeprowadzoną przez sąd wykładnią tego pojęcia, nie tylko w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale również w oparciu o przepisy określające zakres zadań publicznych konkretnego samorządu zawodowego. Jednakże po analizie uzasadnień orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach ze skargi na bezczynność organów samorządów zawodowych, można dojść do wniosku, iż wykładnia zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej jest dokonywana dość pobieżnie, a kwalifikacja danego rodzaju informacji, jako informacji publicznej jest dokonywana głównie w oparciu o kryteria podmiotowe.

Warto w tym miejscu przywołać wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r.²⁰, z którego uzasadnienia wynika, iż za informację publiczną uznano treść wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych przez Krajową Komisję Nadzoru Krajowej Izby Biegłych Rewidentów z wizytatorami – biegłymi rewidentami w celu przeprowadzenia kontroli w podmiotach, które nie wykonują czynności rewizji finansowej w jednostkach zainteresowania publicznego. Sąd prawidłowo stwierdził, iż zakres podmiotowy stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej został spełniony, stąd też w następstwie dokonał badania tego, czy

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 155, poz. 925 ze zm.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r. (II SAB/Wa 42/12), CBOSA.

żądane przez skarżącego umowy, stanowią informację publiczną. Wykładnia tego pojęcia ograniczona została jedynie do interpretacji art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w świetle, jak wskazuje WSA, art. 61 Konstytucji RP. Brak jest jednakże odniesienia się do faktu, iż mamy do czynienia z samorządem zawodowym, w związku z czym prawo uzyskiwania informacji może dotyczyć jedynie tych informacji, które są związane z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych. W uzasadnieniu brak też odniesienia do ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym²¹ oraz zakresu zadań powierzonych przez tę ustawę samorządowi zawodowemu biegłych rewidentów. Podobnej pobieżnej analizy zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej WSA w Warszawie dokonał również w wyroku z dnia 25 maja 2012 r.²²

W kolejnych wyrokach, WSA w Warszawie uznał m.in., iż umowy cywilnoprawne zawarte przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów z członkami Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, będącymi jednocześnie delegatami Krajowego Zjazdu Biegłych rewidentów, stanowią informację publiczną²³. Za informację publiczną uznano również umowy zwarte z określonymi podmiotami wskazanymi we wniosku skarżącego, również w przypadku, gdy podmioty te są członkami konsorcjum, z którymi podpisano umowę, nawet gdy nie są liderem konsorcjum²⁴. W uzasadnieniach tych wyroków co prawda nawiązano do ustawy powołującej do życia samorząd biegłych rewidentów, jednakże odniesienie to ograniczyło się jedynie do wskazania, iż „zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649 ze zm.) Krajowa Rada Biegłych Rewidentów kieruje działalnością samorządu w okresach między Krajowymi Zjazdami Biegłych Rewidentów. Do kompetencji Krajowej Rady Biegłych Rewidentów należą wszystkie sprawy niezastrzeżone przepisami ustawy dla innych organów, w tym prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej”²⁵, pominięto zaś zupełnie kwestię zakresu zadań publicznych wykonywanych przez samorząd zawodowy.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r. WSA w Warszawie skonstatował natomiast, iż charakteru informacji publicznej nie posiadają faktura VAT oraz umowa związane z odbyciem posiedzenia Krajowej Rady Biegłych Rewidentów²⁶. Również i w tym przypadku wykładnia zakresu przedmiotowego informacji publicz-

²¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649, ze zm.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r. (II SAB/Wa 44/12), CBOSA.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r. (II SAB/Wa 135/12), CBOSA.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2012 r. (II SAB/Wa 57/12), CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r. (II SAB/Wa 135/12), CBOSA oraz Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2012 r. (II SAB/Wa 57/12), CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012 r. (II SAB/Wa 136/12), CBOSA.

nej opiera się jedynie o analizę przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nieco szerszej analizy pojęcia informacji publicznej w odniesieniu do informacji posiadanych przez samorząd zawodowy dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie. W wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. za informację publiczną uznano protokół z obrad Okręgowej Rady Lekarskiej, również w częściach, w których obejmuje on przebieg obrad po uchwaleniu ich niejawności²⁷. W uzasadnieniu tego wyroku dokonano co prawda analizy zadań publicznych stawianych przed organami izb lekarskich, jednakże trudno zgodzić się z poglądem, jakoby obrady Okręgowej Rady Lekarskiej nie mogły dotyczyć kwestii związanych z działalnością samorządu wykraczającą poza sferę wykonywania zadań publicznych. Przykładowo bowiem za informacje nieposiadające charakteru informacji publicznej uznać będzie można te informacje, które dotyczą stosunków pracy wiążących organy samorządów zawodowych z ich pracownikami. Przywołać w tym miejscu należy wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., w którym to wyrażony został pogląd, iż „stosunki z zakresu prawa pracy, powinny być oceniane na gruncie prawa cywilnego, a więc z poszanowaniem zasady równości stron i swobody zawierania umów, a także z uwzględnieniem przepisów kodeksu pracy, stąd też nie mogą zostać one objęte zakresem stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej”²⁸.

Analiza powyższych orzeczeń prowadzi do wniosków, iż badanie przez sądy charakteru informacji znajdującej się w posiadaniu samorządów zawodowych nie może odbywać się wyłącznie w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej. Jak zostało to już wskazane wcześniej, Konstytucja RP, prawo do uzyskiwania informacji publicznej dotyczącej działalności samorządów zawodowych, reguluje w odmienny sposób niż prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Ustawa natomiast nie może postanowieniom Konstytucji nadawać innego znaczenia niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych, jak bowiem podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „tego rodzaju zabieg legislacyjny, odwracający konstytucyjny porządek rzeczy, zacierający znaczenie używanych pojęć, z istoty swojej jest niedopuszczalny w państwie prawnym”²⁹. Ponadto dokonując wykładki ustawy pamiętać należy o art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, nakazującym bezpośrednie stosowanie jej norm. To zaś, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, powinno polegać na współstosowaniu norm i zasad konstytucyjnych z unormowaniami ustaw zwykłych. „Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania”³⁰. W przypadku zaś kwestii dostępu do infor-

²⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2012 r. (II SAB/Sz 26/12), CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. (I OSK 191/12) CBOSA.

²⁹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., (K 2/07), OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48.

³⁰ Wyrok TK z dnia 22 marca 2000 r., (P12/98), OTK 2000, Nr 2, poz. 67.

macji publicznej dotyczącej samorządów zawodowych, normy konstytucyjne nakazują badanie zakresu wykonywania przez te samorzady zadań władzy publicznej.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, iż informacje dotyczące działalności samorządów zawodowych mogą zarówno stanowić informacje o charakterze publicznym, podlegające udostępnieniu w trybach przewidzianych ustawą o dostępie do informacji publicznej, jak i mogą takiego charakteru nie posiadać. Wynika to z faktu, iż Konstytucja RP w przypadku informacji dotyczącej działalności samorządów zawodowych, wyraźnie wskazuje, iż prawo dostępu do tego rodzaju informacji ograniczone zostało do informacji w zakresie, w jakim samorzady zawodowe wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacji dotyczącej działalności tych podmiotów, a niemieszczącej się w tym zakresie, nie może więc zostać przypisany charakter publiczny. Mając zaś na uwadze ilość funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej samorządów zawodowych, a także fakt, iż powierzenie im wykonywania zadań publicznych następuje w odrębnych ustawach regulujących funkcjonowanie danego samorządu, nie sposób dziwić się, iż podmioty te borykają się z problemami interpretacyjnymi dotyczącymi charakteru informacji związanej z ich działalnością. Sytuacja ta, w powiązaniu z dość pobieżną analizą tej problematyki dokonywaną przez sądy administracyjne prowadzi do wniosków, iż ustalenie charakteru informacji dotyczącej działalności samorządów zawodowych wymaga głębszej analizy regulacji, nie tylko w zakresie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale również w zakresie prawa ustrojowego.

The character of the information held by professional self – governments (Summary)

Numerous requests for information also affect the self-governing professional bodies, and these, recognizing that the motion does not affect public information, often come to the conclusion that to the extent of the concrete motion, they can not issue the negative decision. As a consequence these situations result in a number of complaints about the inaction of those bodies. This leads to the question of the nature of the information held by professional self – governing bodies. The purpose of this article is therefore to review the scope of the obligation to provide information by these entities. The starting point for discussion is the question whether all information relating to the activities of a professional self – governments can be classified as the public information, or whether the scope of the obligation to provide information by these entities is limited in relation to the scope of the obligation to provide information by public authorities. In order to answer this question, the paper presents a short summary of views of the doctrine on the professional self – governing bodies, as well as the scope of their public duties. Naturally, these considerations are compiled with the provisions of the Constitution of the Polish Republic. Finally the article presents review of administrative courts decisions in cases of inaction of professional self-governments in matters of requests for public information.

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie

1. Publicznoprawny charakter prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Mając na uwadze rolę, jaką w życiu jednostki i wspólnoty odgrywa środowisko, nie budzi wątpliwości potrzeba dbałości o jego właściwą jakość. Utrzymanie należącego stanu środowiska dokonuje się przez szeroko zakrojone działania ochronne. Ochrona środowiska stanowi obecnie dziedzinę życia społeczno-gospodarczego, która odgrywa istotną rolę w działaniach reglamentacyjnych, politycznych i gospodarczych nie tylko w skali globalnej, ale nade wszystko regionalnej czy lokalnej. Stanowi ona jeden z najistotniejszych problemów społecznych. Urzeczywistnianie zadań z zakresu ochrony środowiska nie może być efektywne przy znikomym poziomie świadomości ekologicznej społeczeństwa, który z kolei w demokratycznym państwie prawnym może być skutecznie osiągnięty tylko przy wnikliwym poznaniu norm prawnych. Prawo bowiem kształtuje wzorce należytego postępowania, ustala prawa i obowiązki jednostki, także w zakresie ochrony środowiska. Projektowanie prawnego paradygmatu ochrony środowiska, jako wartości publicznej, odbywa się na wszystkich poziomach administracyjnego podziału kraju, jednak szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się samorządowi terytorialnemu¹. To właśnie władze lokalne zobowiązane są do podejmowania i prowadzenia dialogu ze społeczeństwem oraz do propagowania głównych priorytetów ochrony środowiska w ujęciu lokalnym, a tym samym globalnym.

W zakresie ochrony środowiska organy administracji publicznej posługują się różnego rodzaju środkami prawnymi, do których stosowania posiadają kompetencje. Należy jeszcze raz podkreślić, że całokształt czynności z zakresu ochrony środowiska jest uwarunkowany obowiązującym prawem, zasadą demokratycz-

* Mgr Elżbieta Wituska – doktorantka w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego, w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

** Mgr Krzysztof Lewandowski – doktorant w Zakładzie Prawa Samorządu Terytorialnego, w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

nego państwa prawnego, oraz wykazującą naczelne miejsce w dziale ochrony środowiska, zasadą zrównoważonego rozwoju². Ścisłe powiązanie problematyki ochrony środowiska z prawem stanowi gwarant respektowania podstawowych praw i wolności jednostki, a nadto pozwala zestawić interes jednostki z dobrem wspólnym (publicznym). W pełni uzasadnione jest zatem zestawianie przedmiotu ochrony środowiska z katalogiem wartości, powszechnie uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa, na których straży ma stać władza³.

Powyższe uwagi oraz fakt, iż ochrona środowiska jest nie tylko domeną prawodawstwa wewnętrznego, ale także leży w obszarze zainteresowania prawa międzynarodowego, pozwala z całą pewnością zakwalifikować ochronę środowiska jako działalność wykazującą charakter publiczny. Innymi słowy, ochrona środowiska ma na celu zapewnienie realizacji interesu publicznego w odniesieniu do gospodarowania i użytkowania środowiska, ale nie tylko, gdyż interes publiczny w prawie ochrony środowiska jest zabezpieczony również przez udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji z zakresu ochrony środowiska oraz przez prawo dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i jego ochronie⁴. Pozwala to tym samym wyprowadzić tezę stawiającą prawo dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i jego ochrony jako nie tylko indywidualne prawo jednostki zabezpieczające jej interesy i wolności, ale przede wszystkim jako prawo o charakterze publicznoprawnym, traktujące o legalnie zagwarantowanym dostępie do informacji publicznej, dotyczącej dobra wspólnego, jakim jest samo środowisko i jego ochrona.

2. Prawne podstawy dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie w prawie wspólnotowym oraz wewnętrznym

Pierwotnie w ramach prawa wspólnotowego prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie zostało zagwarantowane w sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r. Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁵. W szczególności kwestia ta została unormowana w art. 3 przywoływanej Konwencji, który stanowi, iż każda ze Stron podejmuje niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji, odnoszące się do informacji,

² Zob. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

³ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 7.

⁴ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53–57.

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również właściwe środki egzekucyjne, dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji. Na mocy powyższego artykułu każda ze Stron konwencji zobowiązała się również dążyć do zapewnienia pomocy społeczeństwu poprzez udzielanie, przez urzędników i władze, niezbędnych wskazówek w sprawach dotyczących środowiska, urzeczywistniania dostępu do informacji. Niemniej ważną w tej materii treść odnaleźć można w art. 5 Konwencji. Określono w nim obowiązki związane z gromadzeniem i udostępnianiem informacji w formie elektronicznych baz danych oraz publicznie dostępnych rejestrów opartych na ujednoczonych sprawozdaniach podmiotów zanieczyszczających środowisko. Ze wskazanej regulacji prawa do informacji wynikało także prawo do ich wykorzystywania przez udział osób i grup społecznych zarówno w podejmowaniu konkretnych decyzji mających wpływ na środowisko, jak i rozstrzygnięć o charakterze ogólnym, w postaci planów, strategii, programów oraz projektów aktów normatywnych. Tematyka publicznego dostępu do informacji o środowisku była również przedmiotem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska⁶, która uchylała dyrektywę Rady 90/313/EWG. Komentowana dyrektywa w art. 3 wyraźnie wykazuje, iż Państwa Członkowskie powinny zapewnić udostępnianie informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu władzy publicznej, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu.

W ujęciu generalnym rodzimy prawodawca problematykę ochrony środowiska wstępnie uregulował w Konstytucji RP z 1997 r.⁷ w pięciu zasadniczych artykułach, tj. art. 5, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 3 oraz art. 86. Najistotniejszą rolę z punktu widzenia prawa ochrony środowiska pełni art. 5, traktujący o konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju, będącej determinantą konkretnych kompetencji i zadań organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska. Niemniej jednak, ze względu na przedmiot naszych rozważań w niniejszym opracowaniu, należy odnieść się przede wszystkim do art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie.

Przy czym eksplikacji art. 74 ust. 3 nie sposób dokonać bez uprzedniego odniesienia się do art. 61 Konstytucji RP, który gwarantuje obywatelom prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Te dwa przywoływane powyżej przepisy ustawy zasadniczej stanowią właściwie normatywny fundament dostępu do informacji, który w głosach doktryny budzi określone wątpliwości, dotyczące samego pojęcia prawa do informacji o środowisku i jego przynależności do katalogu informacji

⁶ Dz. Urz. WE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r.

⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

publicznych, czy też jego autonomiczności jako odrębnego prawa konstytucyjnie chronionego⁸. Jednakże w tym zakresie przeważa w literaturze przedmiotu stanowisko, iż prawo do informacji o środowisku i jego ochronie powinno się traktować przede wszystkim jako prawo niestanowiące prostego powtórzenia prawa, zaczerpniętego z art. 61 Konstytucji RP, do informacji publicznej, ale jako prawo wprost z niego wynikające, a także zawężające zakres przedmiotowy samego prawa do informacji publicznej o informacje dotyczące środowiska i jego ochrony⁹.

Podstawowa reglamentacja dostępu do informacji o środowisku została, jak wynika z powyższego, dokonana w obowiązującej Konstytucji RP, natomiast jej dalszego rozwinięcia ustawodawca dokonał na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Początkowo udostępnianie informacji o środowisku aktem normatywnym rangi ustawy nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰. Jednak w późniejszym okresie dokonano pełnego rozwinięcia prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, generowanego koniecznością implementacji przepisów wspólnotowych, ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, której przepisy działu II zastąpiły, z dniem 15 listopada 2008 r., przepisy działu IV w tytule I ustawy Prawo ochrony środowiska i stanowią podstawową regulację prawną w tym zakresie¹².

Do przywołanych powyżej dwóch ustaw, celem ich prawidłowego wykonania, powstały trzy akty wykonawcze, tj. rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie¹³, rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku¹⁴, rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku¹⁵.

Nie wszystkie aspekty udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie zostały uregulowane przepisami wyżej wymienionych aktów prawnych. W sprawach nie objętych ich materią mają zastosowanie przepisy następujących ustaw: ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶, ustawy

⁸ Zob. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 17.

⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 377–378.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm. – dalej jako u.d.i.ś.

¹² Zob. Z. Kornat, *Nowe zasady udostępniania informacji o środowisku*, „Tygodnik Prawa Administracyjnego” [w:] „E-Gazeta Prawna”, 10/2008, www.gazetaprawna.pl [dostęp: 1.01.2011].

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 186, poz. 1249.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 215, poz. 1415.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1485.

¹⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. – dalej jako u.d.i.p.

z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸, ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁹.

W tym miejscu jednak podkreślenia wymaga fakt, iż pomimo stosowania licznych regulacji powyższych aktów prawnych w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, ustawodawca w stosunku do podstawowej u.d.i.ś. ustanowił reguły kolizyjne w sposób fragmentaryczny i niewystarczający. Ustawodawca określił w art. 2 relacje komentowanej ustawy tylko w stosunku do dwóch aktów prawnych²⁰, tj. ustawy z 5 dnia sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²¹, ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe²², z wyjątkiem przepisów działu II u.d.i.ś. regulujących kwestię prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie²³. Zastanawiający jest fakt, iż ustawodawca nie wskazał reguły kolizyjnej względem u.d.i.p., uznając tym samym, że prawo do informacji o środowisku i jego ochronie stanowi odrębne prawo aniżeli prawo do informacji publicznej. Nie wyklucza to jednak dopuszczalności stosowania w zakresie nieuregulowanym omawianą u.d.i.ś. przepisów u.d.i.p. W doktrynie podnosi się również, iż takie rozwiązanie reglamentacyjne oznacza, iż prawo do informacji o środowisku i jego ochronie nie jest prawem o charakterze absolutnym i może zostać ograniczone właśnie ze względu na ochronę informacji niejawnych, co jest całkowicie zrozumiałe w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

3. Zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Jak już wcześniej wspomniano, kwestia prawa dostępu do informacji o środowisku oraz jego ochronie jest uregulowana w dziale II u.d.i.ś. i niniejsze prawo w literaturze przedmiotu jest powszechnie uznawane za jedno z podstawowych praw jednostki²⁴. Zakres podmiotowy tegoż prawa został uregulowany w art. 4 i art. 8 u.d.i.ś. w dwóch odmiennych, aczkolwiek uzupełniających się ujęciach. Artykuł 4, traktując o tym, iż „każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą”, wskazuje na szeroki katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa, które nie mogą być różnicowane ze względu na wiek, płeć, status majątkowy czy narodowość. Zatem upraw-

¹⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm. – dalej jako k.p.a.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

²⁰ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 2 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, „LexPolonica” Nr 19652.

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

²² Dz. U. z 2012 r. Poz. 264 z późn. zm.

²³ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, s. 16–18.

²⁴ Zob. J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 269.

nionym do uzyskania wskazanej informacji może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, co jest w pełni zgodne z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP. Z kolei konstrukcja art. 8 komentowanej ustawy jest zupełnie inna, bowiem nie ujmuje wskazanego zagadnienia od strony prawa jednostki, ale od strony obowiązku udzielenia takiej informacji przez organy administracji, które są w ich posiadaniu lub dla których są one przeznaczone. Trafnie zatem stwierdza B. Rakoczy w komentarzu do omawianej normy prawnej, iż u podstaw takiego rozwiązania leży negatywne odwołanie się do obowiązku podmiotu, a nie prawa innego podmiotu²⁵, wskazujące jedynie na dwa rodzaje informacji, jakie są objęte obowiązkiem udostępniania. Tym samym oznacza to, iż organ administracji nie musi udostępniać wszystkich informacji o środowisku i jego ochronie, choćby ze względu na właściwość miejscową i rzeczową organu. Bezsporne zatem jest, iż obydwie te regulacje wzajemnie uzupełniają zakres podmiotowy prawa do informacji o środowisku i jego ochronie, gdyż w art. 4 ustawodawca wyraźnie wskazuje na podmiot, któremu przysługuje prawo do informacji, zaś w art. 8 określa podmiot, jaki jest zobowiązany taką informację udostępnić.

4. Zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

W doktrynie prawa ochrony środowiska prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie traktowane jest jako jedną z naczelnych zasad prawa ochrony środowiska²⁶, którego zakres przedmiotowy w związku z brzmieniem art. 4 u.d.i.ś. ulega pewnemu ograniczeniu do udostępniania tylko informacji bezpośrednio wskazanych w ustawie. Ustawodawca enumeratywnie wylicza w art. 9 u.d.i.ś. rodzaje informacji dotyczące środowiska i jego ochrony, jakie podlegają udostępnieniu. Stanowią je: informacje dotyczące stanu elementów środowiska oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami; informacje dotyczące emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska; informacje dotyczące środków administracyjnych, środków polityki, przepisów prawa odnoszących się do środowiska i gospodarki wodnej, programów, planów oraz porozumień w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, lub mających na celu ich ochronę; informacje dotyczące raportów na temat realizacji przepisów ochrony środowiska; informacje dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach przytoczonych środków i działań; informacje dotyczące

²⁵ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 8...*, „LexPolonica” Nr 19652.

²⁶ Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, cyt. za: B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, s. 23.

stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać stany elementów środowiska.

Takie reglamentacyjne rozwiązanie spotkało się z krytyką w literaturze przedmiotu, bowiem owa konstrukcja przepisu wyraźnie podkreśla zamknięcie katalogu informacji odnoszących się do stanu środowiska i jego ochrony, które podlegają udostępnieniu. Zawężający charakter zakresu przedmiotowego u.d.i.ś. pozostaje w sprzeczności z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, co wymusza przyjęcie wykładni systemowej, w wyniku której przyjmuje się, iż udostępnieniu podlega każda informacja o środowisku i jego ochronie, niezależnie od tego czy została ona wyliczona we wskazanym uprzednio przepisie u.d.i.ś. Domniemywa się bowiem, zgodnie z regulacją konstytucyjną, iż każda informacja w tym przedmiocie podlega obowiązkowi udostępnienia przez właściwy organ administracji, z wyjątkiem ustawowych wyłączeń²⁷.

5. Forma i tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie

Wspomniany już powyżej art. 9 analizowanej u.d.i.ś. w ustępie 2 i 3 wskazuje także na formę udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, gdyż zawiera otwarty katalog przykładowych form, w jakich może zostać udostępniona przez organ administracji publicznej informacja w tym przedmiocie (ustnie, pisemnie, wizualnie, dźwiękowo, elektronicznie lub w innej formie). Stanowi on swoisty gwarant najszerzego dostępu do informacji przez jednostkę, gdyż automatycznie wyklucza możliwość odmowy udostępnienia informacji przez organ administracji ze względów technicznych. Ponadto z niniejszej regulacji wynika również obowiązek organu administracji publicznej do przekazania jednostce nie tylko docelowo pożądanej przez nią informacji w tymże zakresie, ale także poinformowania o zastosowanych metodach badawczych, czyli o sposobie powstania informacji. Czynność taka odbywa się na wniosek podmiotu żądającego informacji w dwojaki sposób. Organ administracji publicznej wskazuje zatem jedynie miejsce, w którym znajdują się dane na temat metod przeprowadzania pomiarów, w tym sposobów poboru i przetwarzania próbek oraz sposobów interpretacji uzyskanych danych, które posłużyły do wytworzenia udostępnianej informacji, bądź organ administracji publicznej odsyła do stosowanych metodyk referencyjnych w tym zakresie.

Z kolei odnosząc się do trybu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, należałoby rozpocząć analizę komentowanej ustawy już od art. 10, który to stanowi o tym, iż kolejną gwarancją prawa do informacji o środowisku i jego ochronie jest obowiązek, nałożony na kierowników urzędów administracji publicznej, wyznaczenia w drodze chociażby polecenia służbowego osoby odpowie-

²⁷ B. Rakoczy, *ibidem*, s. 35.

działnej za tą czynność. Jest to oczywiście wyraz implementacji art. 3 ust. 5 przywoływanej już Konwencji z Aarhus²⁸ przez polskie ustawodawstwo. Natomiast art. 11 u.d.i.ś. wspomina o jeszcze innej gwarancji prawa do informacji o środowisku i jego ochronie, a mianowicie zobowiązaniu organu administracji publicznej udzielającego informacji przekazanych przez osoby trzecie do wskazania źródeł ich pochodzenia. Przy czym w ujęciu zakresu pojęcia „osoby trzecie” należy rozumieć zarówno takie podmioty, które były zobowiązane udostępniać tego typu informacje organowi administracji publicznej, jak i te, które takiego obowiązku nie miały²⁹. Dalsza analiza przepisów działu II niniejszej ustawy zezwala na postawienie tezy mówiącej o tym, iż ustawodawca uregulował w jego ramach dwa zasadnicze tryby udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, a mianowicie: tryb upublicznienia (upowszechnienia) informacji w postaci wykazów dostępnych drogą elektroniczną oraz tryb udostępniania informacji na indywidualny wniosek jednostki.

W ramach tego pierwszego trybu można jeszcze dostrzec rozróżnienie na publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie oraz na wykazy zawierające informacje o środowisku i jego ochronie, które obligatoryjnie powinny być udostępniane przez właściwe organy administracji publicznej w systemach teleinformatycznych. O wykazach danych dotyczących dokumentów zawierających informacje o środowisku i jego ochronie ustawodawca traktuje w art. 21 komentowanej u.d.i.ś., wskazując na niezwykle rozbudowany katalog otwarty dokumentów, o których dane powinny być zamieszczone w systemach teleinformatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem Biuletynu Informacji Publicznej, w postaci wykazów elektronicznych prowadzonych przez organy administracji właściwe we wskazanych sprawach bądź organy administracji właściwe do prowadzenia postępowania, w ramach którego lub w wyniku którego sporządzane są te dokumenty. Przywołane rozwiązanie reglamentacyjne stanowi implementację art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. Należy zatem podkreślić, iż wspomniany wykaz obejmuje jedynie dane o dokumentach, a nie treść tychże dokumentów i ma on za zadanie ułatwienie orientacji w zakresie dokumentacji będącej w dyspozycji organu i dotarcia przez zainteresowanego do konkretnego dokumentu. W wykazie powinny być uwzględnione dokumenty, które w posiadaniu organu administracji publicznej znalazły się po dniu 1 stycznia 2001 r., przy czym obowiązek prowadzenia wykazu w formie elektronicznej funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2007 r.³⁰ Dodatkowo minister właściwy ds. środo-

²⁸ Art. 5 ust. 2 Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ z Aarhus, który stanowi, iż: „każda ze Stron zapewni, że w ramach krajowego porządku prawnego sposób udostępniania przez władze publiczne społeczeństwu informacji dotyczących środowiska będzie przejrzysty oraz że informacje dotyczące środowiska będą rzeczywiście dostępne”.

²⁹ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 11...*, „LexPolonica” Nr 19652.

³⁰ Szerzej na ten temat: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 122.

wiska, w drodze rozporządzenia z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie³¹, określił wzór oraz zawartość i układ publicznie dostępnego wykazu, mając na uwadze zapewnienie przejrzystości wykazu i łatwości wyszukiwania zawartych w nim informacji oraz uwzględniając nazwy zamieszczonych w nim dokumentów, miejsca i daty ich wydania oraz miejsca ich przechowywania, a także zastrzeżenia dotyczące niedostępności informacji. Z kolei o katalogu zamkniętym wykazów zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, które obligatoryjnie powinny być umieszczane przez właściwe organy administracji publicznej (ze szczególnym wskazaniem na marszałka województwa, starostę, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, zarządców dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk lub portów) w elektronicznych bazach danych udostępnianych przez nie w Biuletynach Informacji Publicznej, traktuje art. 24 u.d.i.ś. Stanowi on kolejne poświadczenie intencji prawodawcy polskiego, który wskazaną regulacją prawną chciał zapewnić społeczeństwu jak najszerszy dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, czego dodatkowym gwarantem jest zwłaszcza ustęp 5 niniejszego przepisu, mówiący o tym, iż minister właściwy ds. środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób udostępnienia informacji, minimalny zakres i formę udostępnianych informacji oraz częstotliwość ich aktualizacji, co znalazło docelowo wyraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 23 listopada 2010 r.³² Dodatkowo, niezależnie od regulacji zawartych w dwóch uprzednio przywołanych normach prawnych, ustawodawca zastosował w art. 25 analizowanej u.d.i.ś. rozwiązanie reglamentacyjne, które wskazuje na katalog danych, jakie powinny być zamieszczone ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej celem dopełnienia publicznych wykazów składających się na omawiany tryb dostępu do prawa informacji o środowisku i jego ochronie.

Natomiast z art. 12 przedmiotowej u.d.i.ś. wynika drugi z trybów dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, a mianowicie udostępnianie na wniosek, który to stanowi przejaw implementacji do prawodawstwa polskiego art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. oraz art. 6 ust. 6 Konwencji z Aarhus. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż chodzi tu o wniosek w formie pisemnej, ale nie dookreśla, jakie elementy powinien taki wniosek zawierać. *Per analogiam* można zatem wyprowadzić tezę, iż w tej kwestii będzie miał zastosowanie art. 63 k.p.a. Należy również zaznaczyć, iż skoro ustawodawca nie wykluczył możliwości składania wniosku w formie innej niż pisemna, tj. np. ustnej, to taka forma jest również dopuszczalna, ale tylko w enumeratywnie wymienionych przez prawodawcę sytuacjach, co stanowi wyjątek od formy pisemnej. Ma to miejsce tylko i wyłącznie wówczas, gdy informacja nie wymaga wyszu-

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 186, poz. 1249.

³² Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1485).

kania i może być udzielona wyczerpująco w formie ustnej lub gdy zachodzą okoliczności wyjątkowe, takie jak: stan klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, a także sytuacje bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi³³. Oczywiście w stosunku do formy pisemnej wniosku stosuje się wprost przepisy art. 63 § 3, 3a i 4 k.p.a. Nadto ustawodawca podkreśla, iż od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie w formie wniosku nie można wymagać wykazania interesu prawnego lub faktycznego³⁴, a sama informacja powinna być udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku³⁵. Termin ten może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy i wówczas przepisy art. 35 § 5 oraz art. 36 k.p.a. należy stosować odpowiednio³⁶. Terminy udostępnienia informacji, określone w tym miejscu przez ustawodawcę, należy traktować zatem jako kolejną swoistą gwarancję prawa do informacji o środowisku i jego ochronie oraz jako przejaw implementacji pkt 13 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r., a także art. 5 ust. 1 lit. c Konwencji z Aarhus. Dopelnienie regulacji trybu wnioskowego udostępniania informacji we wskazanym przedmiocie stanowi art. 15 niniejszej ustawy³⁷, który to podkreśla, iż udostępnienie ww. informacji następuje w sposób i formie określonej we wniosku, chyba że jest to ograniczone przez środki techniczne, jakimi dysponuje organ administracji publicznej. W takiej sytuacji organ administracji publicznej ma obowiązek pisemnego powiadomienia wnioskodawcy w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem, przy jednoczesnym wskazaniu sposobu czy formy, w jakich może być ona udostępniona. W następstwie tego, jeżeli wnioskodawca w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia nie złoży wniosku w sposób lub formie wskazanej w powiadomieniu, organ administracji publicznej wydaje decyzje o odmowie udostępnienia informacji w sposób lub formie określonej we wniosku. Regulacja ta spotkała się w doktrynie z krytyką, bowiem wspomnianą decyzje odmowną uznano za daleko idącą konsekwencję, w której można dopatrywać się naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności, gdyż ustawodawca zastosował środek nieadekwatny do swojego zamiaru, jakim było jedynie wymuszenie od wnioskodawcy dostosowania wniosku do możliwości organu³⁸.

³³ Art. 12 ust. 2 u.d.i.ś.

³⁴ Art. 13 u.d.i.ś.

³⁵ Art. 14 ust. 1 u.d.i.ś.

³⁶ Art. 14 ust. 2 u.d.i.ś.

³⁷ Art. 15 u.d.i.ś.

³⁸ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 15...*, „LexPolonica” Nr 19652.

6. Odmowa udostępnienia informacji – materialnoprawne i procesowe ograniczenie prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Do tej pory powyższe rozważania, dotyczące prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, skupiały się na podkreśleniu gwarantów tegoż prawa oraz przybliżeniu form i trybów jego realizacji. Dla pełnej analizy prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie należy również wskazać na obligatoryjne i fakultatywne przesłanki określone przez ustawodawcę celem wyraźnego jego ograniczenia.

Jako pierwszy kwestę tą reguluje art. 16 u.d.i.s., w którym ustawodawca zawarł katalog zamknięty przesłanek o charakterze obligatoryjnym. Zaistnienie którejkolwiek z nich powoduje, iż organ administracji publicznej musi odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, a zatem nie istnieje w tym przypadku możliwość uznaniowości organu. Wskazany przepis stanowi jednocześnie implementację art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. oraz art. 5 ust. 3 i 4 Konwencji z Aarhus³⁹. W związku z powyższym organ administracji publicznej nie udostępnia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli dotyczą one: 1) danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴⁰; 2) spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania; 3) spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁴¹ lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej⁴², jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa; 4) danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴³, dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych; 5) dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu; 6) dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju; 7) informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji

³⁹ Art. 5 ust. 3 i 4 Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ z Aarhus.

⁴⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.

⁴³ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania; 8) przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2 u.d.i.ś.; 9) obronności i bezpieczeństwa państwa, 10) bezpieczeństwa publicznego. Łącznie ze wskazanym przepisem powinien być odczytywany i analizowany przepis art. 18 u.d.i.ś., bowiem stanowi on swoisty wyjątek od wyjątku. Choć zasadą jest udostępnianie każdej informacji o środowisku i jego ochronie, to jednak prawo to może być tylko i wyłącznie ustawowo ograniczone, co uczynił prawodawca we wspomnianym uprzednio art. 16. Natomiast przywołany przepis art. 18 uniemożliwia ograniczenie tegoż prawa w stosunku do pięciu enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę okoliczności. Oznacza to, że przepisów art. 16 ust. 1 pkt 1 i 4–8 u.d.i.ś. nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy: ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania, stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania, rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania, poziomu emitowanego hałasu, poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Z kolei art. 17 u.d.i.ś. traktuje także o zamkniętym katalogu czterech przesłanek, ale już o charakterze fakultatywnym, odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, a zatem organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli: 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania; 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się; 3) wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania; 4) wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny. O ile dwie pierwsze przesłanki są w pełni uzasadnione, o tyle dwie pozostałe budzą szereg kontrowersji w literaturze przedmiotu. W doktrynie podnosi się bowiem, iż stosując takie rozwiązanie reglamentacyjne ustawodawca pozostawił organowi administracji publicznej zbyt dużą swobodę przy ocenie wniosku, co może prowadzić do tego, że przesłanki te mogą być nadużywane. W rezultacie może prowadzić to do ograniczenia lub całkowitego pozbawienia konstytucyjnie chronionego prawa jednostki do informacji o środowisku i jego ochronie oraz naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności⁴⁴. Oczywiście w przypadku zaistnienia ostatniej przesłanki organ administracji publicznej winien wezwać wnioskodawcę do usunięcia braków i wówczas przepisy art. 64 k.p.a. stosują się analogicznie. Przy czym organ administracji publicznej, odmawiając udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, w wyniku przesłanki fakultatywnej przejawiającej się poprzez wskazanie na brak dokumentów, które wymagają do-

⁴⁴ Szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Komentarz do art. 17...*, „LexPolonica” Nr 19652; B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, s. 63–64.

starczenia lub są na etapie przygotowywania, jest zobowiązany podać nazwę organu odpowiedzialnego za opracowanie danego dokumentu lub danych oraz informuje o przewidywanym terminie ich opracowania⁴⁵. Ponadto, jeżeli wniosek dotyczy informacji nieznajdującej się w posiadaniu organu administracji, do którego wpłynął wniosek, organ winien niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, albo przekazać wniosek do organu właściwego i powiadomić o tym wnioskodawcę⁴⁶, albo zwrócić wniosek wnioskodawcy, jeżeli nie można ustalić takiego organu⁴⁷. Takie rozwiązanie zostało poddane w literaturze przedmiotu krytyce⁴⁸. Zaś, gdy wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, organ administracji publicznej niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, winien udzielić stosownych wyjaśnień i wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku⁴⁹.

Nadto ustawodawca wyraźnie stwierdza, iż odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie musi nastąpić w drodze decyzji administracyjnej⁵⁰, co ma służyć możliwości weryfikacji jej prawidłowości i podwyższeniu rangi znaczeniowej. W odniesieniu do niniejszej decyzji będzie miał zastosowanie art. 107 k.p.a.⁵¹.

Natomiast w art. 20 ust. 2 u.d.i.ś. prawodawca uregulował procesowe gwarancje prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, stanowiące dopełnienie aspektu materialnoprawnego odmowy udostępnienia przedmiotowej informacji. Wynika z nich, iż do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵², z pierwszeństwem wskazanych tu przez ustawodawcę terminów instrukcyjnych mających na celu przyspieszanie postępowania przed sądami administracyjnymi, zarówno na etapie przekazywania akt do sądu, jak i rozpatrywania samej skargi.

Jednocześnie w tym samym artykule ustawodawca zastrzegł, iż w stosunku do niektórych decyzji odmownych wydanych na podstawie przesłanek obligatoryjnych (tj. na podstawie art. 16 ust. pkt 4-5 lub 7 u.d.i.ś.), należy stosować przepis art. 22 u.d.i.p. Jest to jedyna wyraźna reguła kolizyjna odnosząca się do tejsze ustawy. Powyższa norma generalna może zostać zatem wyłącznie zastosowana w przypadku odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie na podstawie przesłanek obligatoryjnych, a w szczególności w sytuacji złożenia wniosku dotyczącego informacji o osobach, dokumentach i danych dostarczo-

⁴⁵ Art. 19 ust. 1 u.d.i.ś.

⁴⁶ Wówczas przepis art. 65 § 1 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

⁴⁷ Art. 19 ust. 2 u.d.i.ś.

⁴⁸ Zob. B. Rakoczy, *Komentarz do art. 19...*, „LexPolonica” Nr 19652.

⁴⁹ Art. 19 ust. 3 u.d.i.ś.

⁵⁰ Art. 20 ust. 1 u.d.i.ś.

⁵¹ Art. 107 k.p.a.

⁵² Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

nych przez osoby trzecie oraz dotyczącego informacji o wartości handlowej. Wówczas ustawodawca przewiduje specyficzny tryb zaskarżania decyzji odmownej w postaci powództwa cywilnego, gdyż wskazuje on tu na drogę cywilną, a nie administracyjną czy sądownoadministracyjną. Sąd powszechny zaś ma za zadanie rozpatrzyć sprawę w przedmiocie udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie w kategorii informacji publicznej.

7. Opłaty związane z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie

Zgodnie z art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r., dostęp do publicznych rejestrów lub wykazów oraz sprawdzenie na miejscu informacji będących przedmiotem wniosku nie może podlegać opłacie, chyba że organ administracji publicznej musi dostarczyć taką informację. Wówczas dopuszczalne jest pobieranie przez niego opłat za taką czynność, z zastrzeżeniem jednak, że opłata taka nie może przekraczać uzasadnionej kwoty. Przepis ten również doczekał się implementacji do prawodawstwa polskiego poprzez art. 26 u.d.i.ś., który to stanowi jego powtórzenie. W związku z tym wyszukiwanie dokumentów i ich przeglądanie, w ramach publicznie dostępnych wykazów w siedzibach organów administracji publicznej, jest nieodpłatne. Natomiast opłata może być pobierana przez organ administracji publicznej za wykonanie czynności, określonych przez ustawodawcę w zamkniętym katalogu, które polegają na wyszukiwaniu informacji, a także na ich przekształceniu w formę wskazaną we wniosku, sporządzaniu kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłaniu wnioskodawcy. Przy czym pobierana opłata, zgodnie z zasadą ekwiwalentności, musi odzwierciedlać poniesione przez organ administracji koszty w związku z wykonaniem ww. czynności. Opłaty pobierane przez organ administracji rządowej sektora finansów publicznych stanowią dochód budżetu państwa, zaś pobierane przez organ samorządowego sektora finansów publicznych stanowią dochód własny jednostek samorządu terytorialnego. Opłat nie pobiera się, jeżeli wniosek został złożony przez inny organ administracji publicznej. Ustawowo zostały również określone górne, jednostkowe stawki opłat pobieranych z określonych tytułów i wynoszą one odpowiednio: 1) za wyszukiwanie informacji – 10 zł, jeżeli wymaga wyszukiwania do dziesięciu dokumentów; opłata ulega zwiększeniu o nie więcej niż 1 zł za każdy kolejny dokument, jeżeli informacja wymaga wyszukiwania więcej niż dziesięciu dokumentów; 2) za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku – 3 zł za każdy informatyczny nośnik danych; 3) za sporządzanie kopii dokumentów lub danych w formacie 210 mm x 297 mm (A4): a) za stronę kopii czarno-białej – 0,60 zł, b) za stronę kopii kolorowej – 6 zł; 4) za przesłanie kopii dokumentów lub danych drogą pocztową pobiera się opłatę za przesyłkę danego rodzaju i danej kategorii wagowej w wysokości poda-

nej w obowiązującym cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe⁵³, zwiększoną o: a) nie więcej niż 4 zł – za kopię dokumentów lub danych w formie wydruku lub kserokopii, b) nie więcej niż 10 zł – za kopię dokumentów lub danych na informatycznym nośniku danych dostarczonym przez podmiot żądający informacji⁵⁴. Niniejsza regulacja ma na celu zapewnienie stabilności opłat, a Minister właściwy ds. środowiska, w drodze rozporządzenia, precyzuje wszystkie stawki za poszczególne czynności organów administracji publicznej w tym zakresie, co miało miejsce w przywoływanym już rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r.

Podsumowanie

Choć ustawa, stanowiąca przedmiot niniejszego artykułu, jest potwierdzeniem konstytucyjnej gwarancji prawa dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i jego ochronie, to jednak mimo wielu trafnych rozwiązań reglamentacyjnych można zarzucić jej również kilka braków, które mogą rzutować na niestabilność prawa. Z jednej strony dają się zauważyć zbyt ogólne, szeroko ujęte próby uregulowania poszczególnych kwestii, jak choćby przesłanek fakultatywnych dających podstawę do wydania przez organ decyzji odmownych odnośnie do udostępnienia informacji o środowisku, z drugiej zaś dostrzec można tak irytującą fragmentaryczność rozwiązań, jak choćby w przypadku prób wskazania przez ustawodawcę reguł kolizyjnych między analizowaną ustawą a innymi aktami prawnymi. Ponadto podnieść też można kwestię odpłatności za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, która może być swoistym hamulcem ograniczającym to prawo. Niemniej jednak należy przyznać, iż analizowane konstytucyjne prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, jako rodzaj prawa dostępu do informacji publicznej, stanowi jedno z najistotniejszych i podstawowych praw jednostki, które ustawodawca postanowił uregulować dokonując zarówno implementacji przepisów prawa wspólnotowego do polskiego systemu prawnego, jak i rozwiązując niniejszą kwestię na poziomie aktu rangi ustawowej oraz wykonawczej.

Access to the information about the environment and its protection (Summary)

On account of the role of the environment, it's very important cares of his proper quality. Keeping the due state of the environment is taking place through wide – ranging protective actions. At present the environmental protection constitutes the field of the life social – economic which will matter greatly in control, political and economic action not

⁵³ Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159.

⁵⁴ Art. 27 u.d.i.ś.

only in the global scale, but more than anything else regional or local, it constitutes one of the most substantial social issues. Carrying out assignments on the scope of the environmental protection cannot be effective by the scanty level of the environmental awareness of the society which next in the legal democratic state can effectively be achieved only at thorough getting to know legal norms.

Authors of the article are describing main assumptions into the comprehensive way, they're describing theoretical legal treatise of the law of the access to the information about the environment and its protection, as the constitutional law guaranteeing the respect of laws of the individual. They are justifying regulatory character of this law. They are explaining legal grounds of the access to the information about the environment and its protection in the Community law and in the Polish law. They are describing the subjective and object scope of this law, as well as the form and the mode of providing with shown information. In the end they are entertaining considering about the limited access to the information about the environment and its protection and of payments incurred from this title.

Problematyka ochrony danych osobowych w działalności zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Wprowadzenie

W perspektywie dążenia do przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie idea współdziałania organów, instytucji i osób zajmujących się tym problemem wydaje się być najbardziej właściwym podejściem¹. Zasadniczym celem powoływania zespołów interdyscyplinarnych jest umacnianie współpracy specjalistów, którzy w ramach swojej działalności zajmują się bezpośrednio lub pośrednio problematyką przemocy w rodzinie. Liczba podmiotów uczestniczących w procedurze udzielania pomocy zarówno ofierze, jak i sprawcy przemocy sprawia, iż skoordynowanie działań tych podmiotów pozwala uniknąć sytuacji, w których wysiłek poszczególnych instytucji będzie powielany, ułatwia dostęp do informacji i usług oraz pozwala na podejmowanie efektywniejszych rozwiązań².

Uwzględniając postulaty potrzeby rozwijania współpracy interdyscyplinarnej w środowiskach lokalnych³, ustawodawca w nowelizacji ustawy⁴ z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁵ rozszerzył katalog zadań własnych gminy związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Wśród nowych rozwiązań na szczególną uwagę zasługuje, wprowadzony na mocy art. 6 ust. 2 pkt 4 u.p.p.r., obowiązek tworzenia w każdej gminie zespołu interdyscyplinarnego realizującego działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy.

* Mgr Anna Szalkiewicz – doktorantka w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ E. Jarosz, *Ochrona dzieci przed krzywdzeniem. Perspektywa globalna i lokalna*, Katowice 2008, s. 361.

² *Ibidem*, s. 362–375.

³ S. Spurek wskazywała na potrzebę tworzenia i funkcjonowania gminnego systemu przeciwdziałania przemocy opartego na współpracy interdyscyplinarnej. S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, LEX/El, 2008.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 125, poz. 842.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm., dalej u.p.p.r.

Wiele istotnych zastrzeżeń wywołuje ustawowe upoważnienie członków zespołu interdyscyplinarnego do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Jedną z najbardziej spornych kwestii w tym zakresie jest upoważnienie do gromadzenia i przetwarzania tzw. danych wrażliwych, dotyczących: stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Wątpliwości budzi przede wszystkim fakt, na ile takie ograniczenie prawa do prywatności jest faktycznie uzasadnione celem regulacji, tj. potrzebą skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

1. Status prawny i kompetencje zespołu interdyscyplinarnego

Analiza tytułowego zagadnienia wymaga w pierwszej kolejności przybliżenia statusu prawnego zespołu interdyscyplinarnego. Ustawodawca nie określił go w sposób jasny i precyzyjny, co może mieć istotny wpływ na naruszenie istoty praw przysługujących jednostce z tytułu ochrony danych osobowych przed nieuzasadnioną ingerencją.

Stosownie do art. 9a ust. 2 u.p.p.r. zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania i odwoływania członków tego zespołu oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania. W praktyce orzeczniczej przyjmuje się, iż kompetencja prawotwórcza rady ogranicza się jedynie do unormowania procedury powoływania i odwoływania składu grupy oraz określenia, w jaki sposób będzie ona pracować⁶. Określenie w uchwale składu osobowego i liczbowego zespołu interdyscyplinarnego, zasad wynagradzania jego członków, czy też kwalifikacji, jakimi muszą się wykazać, wykraczać będzie poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9a ust. 15 u.p.p.r.⁷ W tym miejscu należy zasygnalizować, że uchwała określająca tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z zachowaniem 14-dniowego *vacatio legis*, chyba że sama uchwała przewiduje wydłużenie tego terminu⁸.

Zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem a podmiotami, których przedstawiciele wchodzi w skład tej grupy. Przez podmiot zawierający porozumienie z wójtem należy rozumieć osobę kie-

⁶ Tak m.in.: w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 lutego 2011 r., PN.0911-30/11, LEX nr 815128; w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2011 r., NK-N.4131.203.2011.LF, LEX nr 962471; w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z dnia 4 marca 2011 r., NK.I.4131.79.2011.AZIE, LEX nr 1109129; w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012, IV SA/Wr 743/11, LEX nr. 1139685.

⁷ K. Wlazlak, *Problemy funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 66–67.

⁸ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2011, IV SA/Wr 324/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 27.12.2012].

rującą daną jednostką bądź osobę upoważnioną do zawierania tego typu porozumień. Z uwagi na to, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych, nie wystarczy sam fakt wyznaczenia określonej osoby do prac w zespole przez kierującego jednostką czy też organ organizacji, konieczna jest również zgoda osoby wyznaczonej⁹.

W skład zespołu interdyscyplinarnego obligatoryjnie wchodzi przedstawiciele:

- 1) jednostek organizacyjnych pomocy społecznej,
- 2) gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
- 3) Policji,
- 4) oświaty,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) organizacji pozarządowych,
- 7) kuratorzy sądowi.

Skład zespołu interdyscyplinarnego może fakultatywnie zostać rozszerzony o prokuratorów oraz przedstawicieli innych podmiotów, działających na rzecz reagowania na przemoc domową. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie określa wymogów czy kwalifikacji, jakimi powinien legitymować się członek zespołu, w szczególności nie zastrzega wobec członków zespołu wymogu braku karalności za przestępstwo umyślne, ani nie wymaga zatrudnienia w instytucji, której jest on przedstawicielem¹⁰.

Zespół interdyscyplinarny realizuje działania określone w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a także związane z ochroną ofiar tej agresji. Do zadań zespołu należy integrowanie i koordynowanie działań podmiotów wchodzących w skład tej grupy oraz specjalistów w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności przez:

- 1) diagnozowanie tego problemu;
- 2) podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku;
- 3) inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą;
- 4) rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym;
- 5) inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących ten typ agresji.

W doktrynie wskazuje się na dwustopniową strukturę funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych¹¹. Stosownie do art. 9a ust. 10 u.p.p.r. zespoły interdyscyplinarne mogą tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. W skład tych grup wchodzi obligatoryjnie przedstawiciele: jednostek orga-

⁹ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2011 r., IV SA/Wr 380/11, LEX nr 1102525.

¹⁰ Rozstrzygnięcie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 lutego 2011 r., NK-N-0911.4.2011.AM5, LEX nr 962377.

¹¹ P. Teisseyere, „Wraca nowe”: O zespołach interdyscyplinarnych, „Polityka Społeczna” 2011, nr 3, s. 9–15.

nizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, a fakultatywnie także kuratorzy sądowi oraz przedstawiciele innych podmiotów i specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Działania grup roboczych są adresowane do konkretnych rodzin, mają więc charakter interwencji ukierunkowanych – są stosowane wobec rodzin, w których problem przemocy już występuje¹². Do zadań grup roboczych należy w szczególności: opracowanie i realizacja planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia agresji w rodzinie, monitorowanie sytuacji tych rodzin oraz rodzin zagrożonych tym problemem, a także dokumentowanie działań podejmowanych wobec rodzin, w których dochodzi do przemocy oraz efektów tych działań.

2. Prawo do ochrony danych osobowych i ochrony prywatności

Gwarancje prawa do ochrony danych osobowych wynikają wprost z art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³, który zakazuje zobowiązania obywateli do ujawniania informacji ich dotyczących, inaczej niż na podstawie ustawy. Co ważne, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Prawo do ochrony danych osobowych nie funkcjonuje w odosobnieniu, należy je odczytywać łącznie z wyrażonym w art. 47 Konstytucji prawem do prywatności, w świetle którego każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym¹⁴. Przewidziane w art. 51 Konstytucji ograniczenia w zakresie ujawniania, pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o osobach prywatnych stanowią istotny element prawa do prywatności i składają się na treść sformułowanej przez Trybunał Konstytucyjny¹⁵ zasady autonomii informacyjnej jednostki¹⁶.

Trzeba też nadmienić, że zawarte w Konstytucji prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo do prywatności mają w swej istocie stanowić instrument ochrony godności ludzkiej, która jest przyrodzonym i niezbywalnym źródłem wolności i praw człowieka oraz obywatela¹⁷. Ochrona godności ludzkiej w tym

¹² E. Jarosz, *Ochrona dzieci...*, s. 334.

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483, z późn. zm., dalej Konstytucja.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 310.

¹⁵ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/05, OTK 2005, seria A, nr 4, poz. 37, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK 2005, seria A, nr 11, poz. 132., wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK 2006, seria A, nr 3, poz. 30.

¹⁶ L. Gardocki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 108.

¹⁷ E. Kulesza, Przemówienie Generalnego Inspektora Danych Osobowych otwierające 26 Międzynarodowej Konferencji Ochrony Prywatności i Danych Osobowych z dnia 14 września 2004 r., http://26konferencja.giodo.gov.pl/data/resources/otwarcie_giodo_pl.pdf [dostęp: 27.12.2012].

wypadku polega na pozostawieniu jednostce pewnej swobody co do samodzielnego decydowania o ujawnianiu informacji dotyczących swojej osoby¹⁸. Komentując zagadnienie konstytucyjnych podstawach ochrony danych osobowych, T. Lipowicz wskazała jeszcze jeden bardzo ważny aspekt. W przekonaniu autorki prawo do ochrony danych osobowych musi być postrzegane także jako element wolności¹⁹.

Poza uprawnieniami przysługującymi obywatelowi z tytułu prawa do prywatności, Konstytucja w art. 52 ust. 3 zapewnia każdemu dostęp do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie na gruncie ustawy. Ustawodawca nie wyłączył więc z góry żadnych zbiorów informacji i dokumentów²⁰. Jak wskazuje R. Szałowski: „istniejące urzędowe dokumenty i zbiory danych są dla każdego dostępne w zakresie w jakim go dotyczą, o ile tylko wglądu do nich nie wyłącza ustawa”²¹. Co więcej, w myśl art. 51 ust. 3 Konstytucji każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Co oczywiste, te standardy konstytucyjne nie mają i nie mogą mieć charakteru absolutnego. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi, a ponadto, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Cytując B. Banaszaka: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest zakazane zbieranie informacji, nawet bez wiedzy osoby, której te informacje dotyczą, aczkolwiek sposób i zakres pozyskiwanych informacji musi sprostać testowi konieczności w demokratycznym państwie. Usprawiedliwione jest stosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronią wartości istotne w państwie demokratycznym, i to w sposób (bądź w stopniu), który nie mógłby zostać osiągnięty przy stosowaniu innych środków”²².

Ocena co do usprawiedliwionej ingerencji w prawa i wolności jednostki, w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „wymaga przeprowadzenia testu polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona

¹⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., U. 3/01, OTK 2002, seria A, nr 1, poz. 3.

¹⁹ I. Lipowicz, *Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych*, [w:] P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008, s. 49.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 314–315.

²¹ R. Szałowski, *Ochrona danych osobowych. Komentarz do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.*, Zielona Góra 2000, s. 8.

²² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 313.

niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji konieczności²³.

Konstytucja precyzuje jedynie fundamentalne założenia dotyczące ochrony danych osobowych, stanowiąc jednocześnie ważne dyrektywy dla wykładni prawa²⁴. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania danych osobowych określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁵. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż *ratio legis* ustawy jest ochrona sfery prywatności osób fizycznych „przed ingerencją ze strony podmiotów dysponujących informacjami lub pozyskujących dane osobowe oraz wykorzystujące je we własnych celach”²⁶.

Normatywna ochrona danych osobowych polega w szczególności na określeniu zasad i trybu postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych, wskazaniu praw osób fizycznych, których dane są lub mogą być przetwarzane oraz wyliczeniu szczegółowych zasad zabezpieczania danych. Organem, który czuwa nad zgodnością przetwarzanych danych z przepisami ustawy, jest Generalny Inspektor Danych Osobowych²⁷.

Dane osobowe będące przedmiotem ochrony zostały zdefiniowane w art. 6 u.o.d.o., zgodnie z którym uważa się za nie wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W doktrynie wskazuje się, iż aby można było zaliczyć określoną informację do danych osobowych, powinna ona spełniać przesłankę przydatności do ustalenia bądź możliwości ustalenia tożsamości osoby, której ta informacja dotyczy²⁸. Jak wskazuje A. Drozd, ustalenie związku między informacją a osobą fizyczną zachodzi wtedy, gdy informacja umożliwia bezpośrednio lub co najmniej pośrednio, identyfikację danej osoby²⁹.

Przedstawione wyżej zagadnienia nie wyczerpują w całości problematyki ochrony danych osobowych, stanowią jedynie punkt odniesienia dla dalszych

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26.

²⁴ R. Szalowski, *Ochrona danych osobowych...*, s. 7.

²⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883, tekst jedn.: Dz. U. 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm., dalej ustawa o ochronie danych osobowych. Ochrona danych osobowych opiera się nie tylko na ustawodawstwie wewnętrznym, ale także na umowach międzynarodowych oraz zobowiązaniach wynikających z prawa wspólnotowego.

²⁶ P. Barta, *Klauzula prawnie usprawiedliwionego celu w ustawie o ochronie danych osobowych*, [w:] X. Konarski, G. Sibiga (red.), *Ochrona danych osobowych. Aktualne problemy i nowe wyzwania*, Warszawa 2007, s. 61.

²⁷ A. Szewc, *Z problematyki ochrony danych osobowych*, cz. I, „Radca Prawny” 1999, nr 3, s. 20.

²⁸ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 370.; A. Szewc, *op. cit.*, s. 22.

²⁹ A. Drozd, *Pojęcie danych osobowych*, [w:] P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008, s. 25.

rozważań na temat gromadzenia i przetwarzania danych osobowych przez zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze.

3. Gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych przez zespoły interdyscyplinarne i grupy robocze

W myśl art. 9c ust. 1 u.p.p.r. członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, mogą przetwarzać dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących ten rodzaj przemocy. Do przetwarzania danych osobowych przez wyżej wymienione podmioty mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych³⁰. Zgodnie bowiem z art. 3 u.o.d.o. ustawę stosuje się nie tylko do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, lecz również do podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, zgodnie z którym zespół interdyscyplinarny nie stanowi organu wewnętrznego rady gminy ani organu pomocniczego wójta, czy też gminnej jednostki organizacyjnej³¹. Jest to podmiot odrębny od organów gminy, jednak z faktu, iż realizuje on ustawowo określone zadania gminy związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, wynika, że do przetwarzania danych przez zespół interdyscyplinarny znajdować będą zastosowanie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych wyznaczają pewne minimum standardu ochrony prywatności, gdyż zgodnie z art. 5 u.o.d.o., jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych, przewidują ochronę dalej idącą, stosuje się przepisy tych ustaw³². W przypadku kolizji ustaw odnoszących się do przetwarzania danych osobowych ustawodawca przyjął zasadę „rozstrzygnięcia zbiegu norm na korzyść tych norm, które przewidują wyższy poziom ochrony”³³. Porównując zakres ochrony przewidziany w omawianych ustawach, należy uznać, że przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przewidują „słabszą” ochronę danych od tej, jaka wynika z ustawy o ochronie danych osobowych. Z tego względu ustawa o ochronie danych osobowych, jako *lex specialis*, powinna znaleźć pierwszeństwo w zastosowaniu³⁴.

Jak wspominałam na wstępie, katalog podmiotów, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego czy też grup roboczych, został

³⁰ S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 124.

³¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 8 grudnia 2010 r., NK.II.AR.0911-191/10, LEX nr 816172.

³² D. Chromicka, J.P. Tarno, *Ochrona danych osobowych w prawie pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] T. Wyka, A. Nerka (red.), *Ochrona danych osobowych podmiotów objętych prawem pracy i prawem ubezpieczeń społecznych. Stan obecny i perspektywy zmian*, Warszawa 2012, s. 27.

³³ J. Barta, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2002, s. 301.

³⁴ *Ibidem*, s. 304.

określony bardzo szeroko i jak podnosi się w piśmiennictwie dość nieprecyzyjnie³⁵. Co więcej, nie jest on zamknięty z uwagi na fakt, iż w skład zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej mogą wchodzić przedstawiciele podmiotów nie wymienionych w ustawie, a działających w obszarze przeciwdziałania przemocy. W kontekście ochrony danych osobowych postulowałabym jednak znaczne ograniczenie liczby osób upoważnionych do przetwarzania danych. Wniosek taki uzasadnia nie tylko brak ustawowego określenia wymogów czy kwalifikacji, jakimi powinien legitymować się członek zespołu interdyscyplinarnego³⁶ (może dojść do sytuacji, w której członkiem zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej zostanie osoba skazana wcześniej za przestępstwo związane z naruszeniem danych osobowych), ale również specyfika zadań.

Ustawodawca postanowił, iż dane będą przetwarzane przez zespoły interdyscyplinarne oraz grupy robocze jedynie „w zakresie niezbędnym do realizacji zadań”. W związku z powyższym wskazane podmioty mogą domagać się udostępnienia danych, o ile są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań³⁷. Zawarty w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie katalog zadań zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych nie jest zamknięty, a jego doprecyzowanie stanowić mają gminne programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W orzecznictwie dostrzeżono, że rola zespołu interdyscyplinarnego ogranicza się do działalności o charakterze wspomagającym i doradczym³⁸. Pomoc w indywidualnych przypadkach ma być zapewniona przez działania grup roboczych, których skład niekoniecznie musi pokrywać się ze składem wspomnianego zespołu³⁹. Skoro jego członkowie nie podejmują bezpośrednich działań na rzecz rodzin, w których występuje zjawisko przemocy, to wyposażenie ich w możliwość przetwarzania danych wrażliwych wydawać by się mogło bezzasadne, ponieważ nie jest niezbędne do realizacji zadań.

Nie należy jednak zapominać, że członkowie zespołu interdyscyplinarnego lub grupy roboczej realizują procedurę „Niebieskie Karty”, w ramach której w szczególności udzielają pomocy osobie, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie, podejmują działania w stosunku do osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie oraz opracowują indywidualny plan pomocy zawierający propozycje działań pomocowych⁴⁰.

³⁵ Zob. S. Spurek, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 120–122.

³⁶ W wyroku z dnia 12 listopada 2011 r. WSA we Wrocławiu, IV SA/Wr 380/11 stwierdził, iż rada gminy także nie posiada kompetencji do określenia wymagań wobec członków zespołu interdyscyplinarnego.

³⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2007 r. (IV SA/Po 310/07), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 27.12.2012].

³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2011 r., NK-N.4131.612.2011.MG, LEX nr 963626.

³⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 lutego 2011 r., PN.0911-30/11, LEX nr 815128.

⁴⁰ A. Szalkiewicz, *Ocena procedury Niebieskie Karty – problematyka administracyjnoprawna*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 270, Łódź 2012, s. 184.

Zgodnie z art. 9d ust. 3 przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia przekazują informacje o działaniach podjętych w oparciu o procedurę „Niebieskie Karty” przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta”⁴¹ przewidują, że informacje przekazywane są w formie formularza „Niebieska Karta – A”, przy czym przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego po otrzymaniu formularza przekazuje go niezwłocznie członkom tego zespołu lub grupie roboczej. Analiza wzoru formularza „Niebieska Karta – A” pozwala stwierdzić, iż informacje w nim zawarte wykraczają poza zakres danych osobowych wyszczególnionych w art. 9c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴². Oprócz danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących tę przemoc, znajdują się w nim dane osoby zgłaszającej, dane świadków, a także informacje, które co do zasady są niejawne⁴³, np. na temat interwencji Policji czy zatrzymania osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego warunkiem legalności aktu wykonawczego jest brak sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego został wydany oraz z treścią innych aktów ustawodawczych⁴⁴. Skoro przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie upoważniają członków zespołu interdyscyplinarnego i grupy roboczej do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych świadków przemocy oraz informacji niejawnych, to przyznanie takich uprawnień w drodze rozporządzenia nie znajduje uzasadnienia prawnego, tym bardziej, że unormowania te dotyczą ograniczeń w zakresie korzystania ze sfery praw i wolności, przyznanych jednostce na gruncie Konstytucji⁴⁵.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie upoważnia członków zespołu interdyscyplinarnego i grupy roboczej do przetwarzania danych osób dotkniętych przemocą oraz osób stosujących przemoc. W przypadku osób stosujących przemoc ustawa nie określa precyzyjnie czy chodzi o osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu, czy także o osoby podejrzane. W świetle konstytucyjnej zasady domniemania niewinności, sformułowanej w art. 42 ust. 3 Konstytucji, należałoby wykluczyć możliwość przetwarzania danych osobowych osób podejrzanych

⁴¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1245, dalej rozporządzenie.

⁴² Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień zespołów interdyscyplinarnych, o których mowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk 1698) oraz zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją z dnia 8 lutego 2010 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1698> [dostęp: 27.12.2012].

⁴³ Art. 20 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm. oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję, Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 8.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm> [dostęp: 27.12.2012].

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 1998 r., U. 5/97, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm> [dostęp: 27.12.2012].

nych o stosowanie przemocy, gdyż niedopuszczalne jest wyciąganie jakichkolwiek następstw prawnych oraz przesądzenie o winie tylko na podstawie postawienia zarzutu popełnienia przestępstwa⁴⁶. Pochylając się nad kwestią ochrony danych osobowych osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2011 r., K 25/09 uznał, że publiczne udostępnianie danych takich osób niesie za sobą ryzyko stygmatyzacji, a negatywne skutki w środowisku społecznym bywają niekiedy wręcz nieodwracalne, nawet w przypadku wydania wyroku uniewinniającego⁴⁷.

Dokonując oceny przyjętych rozwiązań legislacyjnych, należy wziąć pod uwagę również zakres przedmiotowy danych osobowych, jaki może być gromadzony i przetwarzany przez członków zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych. Gromadzeniu i przetwarzaniu podlegają bowiem tzw. dane wrażliwe⁴⁸, dotyczące stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym i administracyjnym, przy czym nie jest wymaga zgoda ani wiedza osób, których te dane dotyczą.

Przepis art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych wprowadza surową restrykcję w postaci zasady zakazu przetwarzania danych wrażliwych. Od tej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątki, wyrażone *expressis verbis* w ust. 2 tegoż artykułu. W wyroku z dnia 11 września 2006 r. WSA w Warszawie wskazał, „iż każda z okoliczności usprawiedliwiających przetwarzanie danych wrażliwych ma charakter autonomiczny i niezależny. Jedną z okoliczności legalizujących przetwarzanie wrażliwych danych osobowych stanowi zezwalający odpowiedni przepis szczególny innej ustawy”⁴⁹. Przepis ten musi stwarzać pełną gwarancję ochrony tych danych. Powołany art. 9c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie spełnia jedynie w połowie kryterium legalizujące przetwarzanie danych wrażliwych.

Uprawnienie członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych wiąże się z obowiązkiem zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań. Gwarancję tego stanowi złożenie oświadczenia o następującej treści: „Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym”. W mojej ocenie, przepis art. 9c ust. 2 i 3 nie stwarza pełnej gwarancji ochrony danych. Co prawda członkowie zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych są ustawowo zobowiązani do zachowania poufności, ale samo oświadczenie to za mało, by mówić o pełnej ochronie.

⁴⁶ S. Waltoś, *Konstytucyjna zasada domniemania niewinności a środki masowego przekazu*, „Nauka” 2009, nr 1, s. 8.

⁴⁷ <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm> [dostęp: 27.12.2012].

⁴⁸ Zob. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2007, s. 519.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2006 r., II SA/Wa 9/06, LEX nr 265047.

4. Obowiązki administratora danych osobowych

Stosownie do art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązek zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych spoczywa na administratorze danych osobowych. Na tym tle zarysowały się wątpliwości interpretacyjne przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w zakresie ustalenia, któremu podmiotowi przysługuje status administratora danych osobowych: gminie, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako organowi powołującemu, przewodniczącemu zespołowi interdyscyplinarnemu czy też ośrodkowi pomocy społecznej, który zapewnia obsługę organizacyjno-techniczną zespołu interdyscyplinarnego. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jednoznacznie wskazał, iż to właśnie do ośrodków pomocy społecznej należy sprawowanie funkcji administratora danych osobowych, „co oznacza, że zadań w tym zakresie nie można scedować na żaden inny podmiot i w zakresie realizacji wspomnianych zadań przez zespół interdyscyplinarny odpowiadać jako administrator danych osobowych będzie ośrodek pomocy społecznej. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia wykonywania obowiązków wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych (np. obowiązku zgłoszenia zbioru do rejestracji⁵⁰, czy też obowiązku zabezpieczenia danych)⁵¹. Obowiązek zgłoszenia zbioru danych do rejestracji GIODO spoczywa również na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) w zakresie, w jakim powołuje on członków zespołu⁵².

Przyznanie statusu „administratora danych” ośrodkom pomocy społecznej niesie za sobą ryzyko korzystania przez te ośrodki ze zgromadzonych w zbiorze danych, dotyczących osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc, w innym celu i na innych zasadach, niż dopuszcza to ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Nie można wykluczyć sytuacji, w której to ośrodek pomocy społecznej dokona poboru danych osobowych osób znajdujących się w systemie teleinformatycznym do własnej bazy, np. w celu przyznania bądź wstrzymania świadczeń.

Warto podkreślić, że na administratorze danych spoczywa także obowiązek poinformowania osoby, której dane dotyczą, o fakcie przetwarzania danych oso-

⁵⁰ Jak wynika ze sprawozdania z działalności Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w roku 2011, w praktyce większość zgłoszeń dotyczących zbiorów danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc była dokonywana przez ośrodki pomocy społecznej. Co ciekawe, w większości zgłoszeń, jako administratorzy danych wskazywane były gminy, http://www.giodo.gov.pl/138/id_art/2685/j/pl/ [dostęp: 27.12.2012].

⁵¹ Pismo Generalnego Inspektora Danych Osobowych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r., http://www.giodo.gov.pl/1520121/id_art/4182/j/pl/ [dostęp: 27.12.2012].

⁵² Wystąpienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 27.04.2011 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, http://www.giodo.gov.pl/1520122/id_art/4182/j/pl/ [dostęp: 27.12.2012].

bowych. Ustawa o ochronie danych osobowych dwojako reguluje tę kwestię – w zależności od tego, od kogo dane są pozyskiwane.

W przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której te dane dotyczą, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.o.d.o. administrator danych jest zobowiązany poinformować tę osobę o adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, celu i zakresie zbierania danych, a także prawie dostępu do swoich danych oraz ich poprawiania. Udzielenie przez administratora wskazanych informacji jest warunkiem legalności zbierania danych. Za J. Bartą, P. Fajgielskim i R. Markiewiczem można przytoczyć, iż „niespełnienie przez administratora danych obowiązków informacyjnych [...] powoduje, iż przetwarzanie przez niego danych jest sprzeczne z prawem [...] może zatem rodzić odpowiedzialność przewidzianą ustawą (w tym odpowiedzialność karną z art. 54 u.o.d.o.)”⁵³. Obowiązek informacyjny nie powstaje, gdy ustawa zezwala na przetwarzanie danych bez ujawniania faktycznego celu ich zbierania (art. 24 ust. 2 pkt 1). Omawiana ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie zezwala na przetwarzanie danych bez ujawniania faktycznego celu, co w świetle powyższych rozważań nakłada na ośrodki pomocy społecznej obowiązek wynikający z art. 24 ust. 1 u.o.d.o.

Przepis art. 25 u.o.d.o. odnosi się do danych osobowych zbieranych w sposób pośredni, bez wiedzy i udziału osób, których dane te dotyczą⁵⁴. W tym przypadku administrator danych jest zobowiązany, bezpośrednio po utrwaleniu danych, przekazać osobie, której dane zostały zebrane bez jej udziału, analogiczne informacje do tych, jakie obowiązuje jest udzielić, pozyskując dane bezpośrednio, a także poinformować osobę o źródle danych. Obowiązek przekazania informacji nie powstaje m.in., gdy prawo zezwala na zbieranie danych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą. Przepis ten stanowi swoiste kuriozum na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, bowiem z art. 9c ust. 1 nie wynika jednoznacznie, czy brak zgody na przetwarzanie danych dotyczy jedynie danych wrażliwych, czy również danych zwykłych. Jeżeli przyjąlibyśmy, że konstrukcja normy obejmuje oba typy danych, to pozbawienie osoby, której dane dotyczą dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, naruszać będzie art. 77 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Ustawa o ochronie danych osobowych, w części dotyczącej zabezpieczenia tych danych, reguluje ważną kwestię z punktu widzenia rozważań będących przedmiotem opracowania. Do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych (art. 37 u.o.d.o.). Wydaje się być zasadne, iż obowiązek ten będzie ciążył również na członkach zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych, gdyż nie mogą oni

⁵³ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 480.

⁵⁴ J. Barta, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 435.

wywodzić przysługujących im uprawnień jedynie z treści upoważnienia ustawowego.

Podsumowanie

Dobro, jakim jest ochrona wolności i praw osób doświadczających przemocy w rodzinie, niewątpliwie uzasadnia ograniczenia w zakresie korzystania z prawa do prywatności oraz prawa do ochrony danych osobowych. W opinii merytorycznej Biura Analiz Sejmowych z dnia 9 kwietnia 2009 r.⁵⁵ wskazano, iż wymiana informacji o ofiarach i sprawcach przemocy jest uzasadniona i konieczna, co więcej, powinna służyć efektywnemu „załatwieniu spraw”, którymi zajmuje się zespół. Jednakże w przypadku pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania danych osobowych zapisy ustaw powinny mieć charakter wyczerpujący oraz zapewniać możliwość dostępu do zbiorów danych oraz weryfikacji i żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Analizowane przepisy nie spełniają tych wymagań⁵⁶. Z punktu widzenia jednostki i przysługującego jej prawa do ochrony prywatności i danych osobowych – należy dostrzec, iż kwestia zapewnienia pełnej ochrony danych osobowych nie została potraktowana przez ustawodawcę z należytą dokładnością. Nie ulega wątpliwości, iż uprawnienie do swobodnej wymiany danych wrażliwych osób pochodzących ze środowisk dotkniętych przemocą w rodzinie, lub w stosunku do których zachodzi takie podejrzenie, bez zgody i wiedzy tych osób stwarza pole do nadużyć. Niejasna i nieprecyzyjna regulacja art. 9c ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz brak przepisów określających maksymalny okres przechowywania danych osobowych mogą przyczynić się do trudności w egzekwowaniu praw osób, których dane dotyczą, wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

Protection of personal data during interdisciplinary groups activities regarding prevention of family violence (Summary)

According to article 6 section 2 point 4 in the bill of family violence prevention, every municipality is obliged to create an interdisciplinary group. The bill strictly defines the number of participants in the interdisciplinary group. The group consists of the representatives of welfare organizational units, municipal committee of solving alcohol problems, the

⁵⁵ Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 kwietnia 2009 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1698> [dostęp: 27.12.2012].

⁵⁶ Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień zespołów interdyscyplinarnych, o których mowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (druk 1698) oraz zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją z dnia 8 lutego 2010 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1698> [dostęp: 27.12.2012].

police, education, health service, non-governmental organizations and probation officers. The interdisciplinary group acts upon the municipal family violence prevention programme. Its purpose is to integrate and coordinate the actions of entities participating in the interdisciplinary group and experts in preventing violence. The members of the group are allowed to process personal data of people affected by and using family violence. This authority raises many doubts since the range of data also refers to sensitive data concerning health condition, addictions, judicial sentences or decisions inflicting punishment and the agreement or awareness of people concerned is not required. The author makes an attempt to answer the question whether it is justified to prevent family violence at the expense of limiting someone's right to privacy.

Dostęp do akt administracyjnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych uprawnień jednostki w postępowaniu administracyjnym jest prawo czynnego udziału w tym postępowaniu, uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego¹ jako realizacja konstytucyjnej zasady prawa do procesu. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia spawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”². Z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyprowadzono dwa konkretne prawa procesowe strony: prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego oraz prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań. Na potrzeby niniejszego artykułu, w tym miejscu stwierdzić jedynie należy, że prawo dostępu do akt administracyjnych wywodzi się bezpośrednio z zasad ogólnych k.p.a., przede wszystkim z art. 10 k.p.a. – zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, ale również z art. 8 – zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej oraz z art. 9 k.p.a. – zasady udzielania informacji. Przepis art. 9 k.p.a. w brzmieniu: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”, nakłada na or-

* Mgr Paweł Artymionek – doktorant w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.).

² Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

gan m.in. obowiązek udzielania informacji faktycznej i prawnej stronie, co stanowi podstawę wprowadzenia przepisów o udostępnianiu akt.

Do czasu nowelizacji z 3 grudnia 2010 r.³ art. 73 § 1 k.p.a. w brzmieniu „W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów”, nie formułował wprost prawa podmiotowego strony wglądu do akt, a jedynie nakładał na organ obowiązek umożliwienia stronie ich przeglądania. Tak sformułowany przepis nie budził co prawda wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ doktrynę od lat z obowiązkiem organu łączy uprawnienie strony, jednak ustawodawca zdecydował się na zmianę przepisu i sformułowanie go z punktu widzenia strony postępowania: „Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania”. Aktualne brzmienie przepisu wprost nadaje stronie uprawnienie wglądu do akt sprawy, a co za tym idzie, nakłada na organ obowiązek ich udostępnienia. Wydaje się, że przeprowadzona zmiana, przy znacznym dorobku doktryny w zakresie relacji praw podmiotowych strony do obowiązku organu, miała jedynie charakter redakcyjny i nie wniosła nowych wartości do postępowania administracyjnego.

1. Podmioty uprawnione do przeglądania akt administracyjnych

Dostęp do akt administracyjnych regulują art. 73 i 74 k.p.a. Z powyższych przepisów doktryna wyinterpretowała zasadę względnej jawności akt sprawy administracyjnej. Jawność tych akt jest względna, ponieważ prawo ich przeglądania przysługuje w zasadzie tylko stronie postępowania⁴. Oznacza to, że innym podmiotom nie udostępnia się akt administracyjnych, chyba że przepis prawa stanowi inaczej. Potwierdza to postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2001 r.: „Obywatel niebędący stroną postępowania administracyjnego nie ma prawa żądania udostępnienia mu akt (dokumentów) posiadanych przez organ administracyjny...”⁵. „W przypadku, kiedy o udostępnienie akt sprawy w trybie art. 73 k.p.a. zwróci się osoba nieposiadająca statusu strony, o którym mowa w art. 28 k.p.a., nie można wydać postanowienia w trybie art. 74 § 2 k.p.a. (postanowienie o odmowie udostępnienia akt). Organ powinien wówczas jedynie poinformować taką osobę, iż żądane informacje (akta) nie zostaną jej udostępnione”⁶. Strona może realizować swoje uprawnienia osobiście, przez pełnomocnika lub przez przedstawiciela.

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, Warszawa 2012, s. 307.

⁵ III SAB 169/00, Wokanda 2001 nr 10, s. 34, Biul. Inf. Pr. 2002 nr 1, s. 61, publ. Legalis.

Wyjątki od powyższej zasady można zauważyć już w przepisach postępowania administracyjnego w instytucji podmiotu na prawach strony. Podmiot, który został dopuszczony do postępowania na warunkach i uprawnieniach strony, korzysta z uprawnienia wglądu do akt sprawy na tych samych zasadach co strona postępowania. Inni uczestnicy postępowania, np. biegli, nie mają prawa wglądu do akt sprawy, chyba że organ, w celu realizacji roli procesowej uczestnika postępowania, postanowieniem zezwoli na taki dostęp. Na postanowienie służy zażalenie. Pozostałe osoby mają prawo wglądu do akt administracyjnych w sprawie indywidualnej, tylko wówczas, gdy zezwała na to konkretny przepis prawa, np. w celu prowadzenia statystyk lub informowania prasy. „Wgląd do akt w tych przypadkach nie ma znamion czynności procesowej w indywidualnej sprawie i nie podlega regulacji prawnej przepisów k.p.a., lecz poddany jest odrębnemu reżimowi prawnemu i nie powinien prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osób będących stronami postępowania lub jego uczestnikami”⁷.

Nowelizacja usankcjonowała stanowisko doktryny oraz orzecznictwa⁸, mówiące o tym, że obowiązek udostępnienia stronie akt administracyjnych ciąży na organie także po zakończeniu postępowania, gdy akta trafiają do archiwum⁹. W tym celu ustawodawca dodał w art. 73 § 1 k.p.a. *in fine*: „Prawo przysługuje również po zakończeniu postępowania”.

2. Sposób i warunki wglądu do akt administracyjnych

Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, może zapoznać się z treścią wszystkich zebranych w aktach materiałów: dokumentów, notatek, map, innych nośników danych. Tak też orzekł Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek zamiejscowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 6 czerwca 2001 r.: „Wynikające z art. 73 § 1 k.p.a. prawo strony do przeglądania akt sprawy bez wątplenia dotyczy całych akt”¹⁰. Ponadto, przepis zezwala stronie na utrwalanie na własny użytek treści znajdujących się w aktach, poprzez sporządzania notatek, kopii i odpisów. Do czasu nowelizacji z dnia 3 grudnia 2010 r., przepisy k.p.a. poprzedzały na tak ogólnym zapisie, nie wskazując żadnych konkretnych obowiązków organów w tym zakresie. Brak regulacji powodował rozbieżności w praktyce, a co za tym idzie, niebezpieczeństwo zniszczenia lub zagubienia akt. Organy mogły we własnym zakresie ustalać miejsce i sposób, w jakim strona mogła przeglądać akta sprawy. Często stwarzało to możliwości do nadużyć – osoby przeglądające akta mogły dowolnie je zmieniać, niszczyć czy wynosić. Podkreślić należy, że mimo braku kon-

⁶ Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2005 r., OwSS 2005 nr 4, poz. 90, s. 45, Legalis, SKO 54-7/05.

⁷ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 308.

⁸ Wyrok WSA z siedzibą w Szczecinie z dnia 8 marca 2007 r., II SA/Sz 1063/04, publ. Legalis.

⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 150.

¹⁰ SA/Rz 409/01, publ. Legalis.

kretniej regulacji, na organie ciążył obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa aktom. Obowiązek ten wynikał z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności z art. 7 i 8 k.p.a. – zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz prawdy obiektywnej. Zniszczenie lub zagubienie akt, niezależnie od stadium w jakim znajduje się postępowanie, może skutkować koniecznością ich odtworzenia, co niechybnie przedłuży postępowanie i wygeneruje niepotrzebne koszty. Dodatkowym skutkiem będzie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności pracownika organu, który zaniechał swoich obowiązków i pozwolił na zagubienie lub zniszczenie akt. Wgląd do akt sprawy w taki sposób, żeby osoba z nich korzystająca nie miała możliwości ich zamiany, zniszczenia czy wyniesienia z lokalu organu, jest postulatem doktryny sięgającym początków polskich regulacji postępowania administracyjnego. W latach trzydziestych ubiegłego wieku pisano, że: „niedopuszczalne będzie wynoszenie akt sprawy z siedziby organu administracyjnego w celu ich przeglądania”¹¹. Ostatecznie wszelkie wątpliwości rozwiązała nowelizacja k.p.a. z 3 grudnia 2010, dodająca art. 73 § 1a k.p.a., stanowiący, że czynności wglądu do akt mogą być dokonywane tylko w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika organu. Dodany przepis, mimo braku szczegółowości, nakłada na organ konkretne obowiązki: zapewnienia miejsca w lokalu organu, najlepiej osobnego pomieszczenia, w którym osoba przeglądająca akta będzie mogła w spokoju zapoznać się z zebranymi dokumentami. Niedopuszczalne jest wynoszenie akt poza lokal organu, a wgląd do akt musi odbywać się pod nadzorem uprawnionego pracownika organu.

Przed wejściem w życie nowelizacji orzecznictwo skłaniało się do umożliwienia w wyjątkowych sytuacjach, realizacji uprawnienia strony wglądu do akt sprawy w trybie pomocy prawnej: „Co do zasady strona z aktami sprawy powinna się zapoznać w siedzibie organu i nie ma on obowiązku przesyłania akt administracyjnych celem zapoznania się przez stronę do miejscowości, w której ona mieszka. Nie oznacza to jednak, iż nie mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, które przez uniemożliwienie stronie zapoznania się z aktami postępowania ograniczą jej czynny udział w postępowaniu”¹², czy też: „Co do zasady przepis art. 73 § 1 k.p.a. nie oznacza, że na organie spoczywa obowiązek przesłania akt sprawy do miejscowości, w której mieszka strona i tam zapoznania się z nimi. Nie oznacza to jednak, że nie mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, które przez uniemożliwienie stronie zapoznania się z aktami postępowania ograniczą jej czynny udział w postępowaniu. Za sytuację wyjątkową można uznać taką, w której ze względu na brak możliwości osobistego zapoznania się z aktami sprawy, powodowany obiek-

¹¹ J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 1937 r., s. 151.

¹² Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., I OSK 385/09, publ. Legalis, podobnie wyroki: NSA z dnia 2 października 2001 r., II SA 1936/01 oraz NSA z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 20/07, publ. Legalis.

tywnie istniejącymi przeszkodami, strona będzie pozbawiona możliwości obrony swych praw w postępowaniu. W takiej sytuacji organ administracji publicznej może skorzystać z możliwości, jakie daje mu art. 52 k.p.a. i umożliwić stronie we właściwym organie administracji rządowej lub organie samorządu terytorialnego przeglądanie akt sprawy¹³.

Zastanawiając się nad aktualnością tez zawartych w powyższych orzeczeniach, mimo dokonanej zmiany, trzeba przyjrzeć się konstrukcji pomocy prawnej. Pomoc ta umożliwia przeprowadzenie czynności procesowych związanych z toczącym się postępowaniem przed organem innym niż organ prowadzący postępowanie, przy czym czynności te odnoszą ten sam skutek, gdyby zostały dokonane przed organem prowadzącym postępowanie. Czynność zapoznania się z aktami niewątpliwie stanowi czynność procesową, wydaje się więc, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach należy umożliwić stronie zapoznanie się z aktami w lokalu organu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania strony. Dodatkowym argumentem za utrzymaniem aktualności tez powyższych orzeczeń jest treść art. 73§1a k.p.a., który mówi, że czynność wglądu do akt ma odbywać się w organie administracji publicznej. Pomoc prawna odbywać się może przy udziale terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego, a więc organów, które są podmiotami administracji publicznej. Z uwagi na powyższe uznać należy aktualność tez przytoczonych orzeczeń i zezwolić w wyjątkowych przypadkach na przesłanie akt sprawy do organu administracji publicznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o dostęp do nich.

Udostępnienie akt sprawy uprawnia stronę do sporządzania notatek, kopii i odpisów akt. Sformułowanie przepisu nasuwa wiele wątpliwości co do obowiązków organów. Czy organ ma obowiązek uwzględnić wszystkie żądania strony? Kto pokrywa koszty materiałów i zasobów ludzkich poniesionych w celu sporządzenia kopii akt? Gdzie jest granica obowiązku organu? Na te pytania stara się odpowiedzieć bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Odpowiadając na powyższe zagadnienia, przypomnieć należy brzmienie przepisu. Mówi on, że stronie służy prawo podmiotowe żądania wglądu do akt, sporządzania z nich notatek, odpisów lub kopii. O ile sporządzanie notatek czy ręcznych odpisów nie wymaga wielkich nakładów ze strony organu, o tyle nowość wprowadzona do k.p.a. nowelizacją z 3 grudnia 2010 r., mianowicie sporządzanie kopii, wymaga już od organu spełnienia dodatkowych warunków, posiadania urządzenia kserograficznego, ewentualnie drukarki czy innego sprzętu. Urządzenia te, oprócz jednorazowego nakładu finansowego na ich zakup, wymagają ponoszenia stałych kosztów na zakup materiałów eksploatacyjnych i bieżącą konserwację. W świetle nowego dodanego przepisu art. 73 § 1a k.p.a. „Czynności określone w § 1 (wgląd do akt) są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika”, strona nie może wynosić akt

¹³ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r., I OSK 693/10, publ. Legalis.

poza lokal organu w celu sporządzenia ich kopii. „Organ nie ma obowiązku udostępniania akt stronie poza swoją siedzibą celem wykonania przez stronę odpisów z tychże akt, w tym także umożliwienia wykonania kserokopii”¹⁴. Wydaje się również zasadne, że sporządzenie kopii w punkcie kserograficznym znajdującym się w budynku organu również jest nieuprawnione, z powodu dopuszczenia do akt osoby trzeciej nieupoważnionej do ich przeglądania. Czy uzyskanie kopii akt jest więc fikcją i nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w rzeczywistości? Dobrym rozwiązaniem wydaje się umożliwienie stronie wykonania zdjęć akt sprawy, które *de facto* stanowią kopię akt sprawy. Inne rozwiązanie podaje Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Olsztynie: „[...] organ powinien zabezpieczyć stronie możliwość wykonania odpisów dokumentów, np. przez ustawienie w urzędzie płatnej kserokopiarki czy też innego urządzenia, za pomocą którego strona mogłaby utrwalić materiał dowodowy”¹⁵. Uzyskanie odpisu w postaci kopii akt nie jest więc fikcją, wymaga jedynie dobrej woli organu i lepszej organizacji pracy.

Oceniając całościowo zmianę przepisu i wprowadzenie możliwości uzyskania kopii z akt sprawy, zauważyć należy, że kopia jest odpisem sporządzonym przy wykorzystaniu odpowiedniej technologii, toteż wprowadzenie kopii do katalogu uprawnień strony, należy ocenić jako zbędne. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym orzecznictwo było jednoznaczne i dopuszczało sporządzanie kopii: „W ocenie sądu, skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy z wszelkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to tym samym brak jest podstaw do odmowy sporządzenia tychże pism za pomocą kserokopiarki, jak i innych nowoczesnych urządzeń służących do powielania i gromadzenia materiałów oraz informacji”¹⁶.

Idąc dalej – czy organ ma obowiązek uwzględnić żądanie strony wydania kopii akt? Na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Literalna wykładania przepisu wskazuje na prawo strony do sporządzania kopii akt sprawy, a nie obowiązek organu do sporządzenia ich za stronę. „Strona postępowania nie może jednak żądać – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – aby takie kserokopie wykonywał i dostarczał sam organ administracji. Innymi słowy, nie ma on takiego obowiązku, gdyż sporządzanie notatek czy odpisów z akt postępowania przepis pozostawił stronie, niezależnie od rodzaju użytych do tego środków technicznych. Tym samym wyraźnie zostały rozgraniczone obowiązki organu administracji (umożliwienie przeglądania akt i sporządzania z nich notatek i odpisów) i uprawnienia strony (do przeglądania akt oraz sporządzania notatek i odpisów)”¹⁷.

¹⁴ Wyrok WSA z siedziba w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/OI 1008/07, publ. Legalis.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 2580/00, Wokanda 2002 nr 1, str. 26, publ. Legali; podobnie Wyrok NSA z 5 lipca 2005, GSK 898/04, publ. Legalis, Wyrok WSA z siedziba w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/OI 1008/07, publ. Legalis.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 2580/00, Wokanda 2002 nr 1, str. 26, publ. Legalis.

Problem należy rozpatrzyć również pod względem formalnym. W jakiej formie organ ma wskazać stronie sposób udostępnienia akt, w przypadku braku możliwości uwzględnienia żądania strony wydania ich kopii? Czy organ może wydać postanowienie o odmowie wydania kopii akt? W sytuacji, gdy strona żąda od organu wydania kopii akt sprawy, których z pewnych powodów – najczęściej ze względu na znaczną objętość akt – nie może on wydać, organ powinien zawiadomić stronę o udostępnieniu akt w innej formie, np. o możliwości samodzielnego sporządzenia notatek z akt. Organ nie ma podstawy do wydania postanowienia o odmowie udostępnienia akt, gdyż nie odmawia ich udostępnienia, a jedynie informuje o możliwości zapoznania się z nimi w innej formie. Informacja przesłana stronie przez organ nie przybiera formy postanowienia, nie podlega więc zaskarżeniu. Strona może jedynie złożyć skargę powszechną na podstawie art. 227 k.p.a. „Niespełnienie oczekiwań strony nie pozwala na zarzut beczynności organu. Nieuwzględnienie przez organ wniosku strony co do formy udostępnienia akt sprawy, dotyczącego *de facto* technicznego sposobu tego udostępnienia może być przez nią kwestionowane jedynie w drodze skargi powszechnej, o której mowa w art. 227 k.p.a., gdyż jest to sprawa wewnętrzna danego organu administracji”¹⁸.

Koszty sporządzenia kopii akt sprawy ponosi strona. Organ może uzależnić wydanie kopii od wcześniejszej wpłaty kwoty pokrywającej koszty jej sporządzenia. Wynika to z samego faktu, że kopia jest potrzebna stronie na jej własny użytek. „Prawo strony wynikające z przepisu art. 73 § 1 k.p.a. obejmuje sporządzanie notatek i kopii na własny użytek, a skoro tak, to musi się ona liczyć z obowiązkiem zwrotu kosztów, jakie poniesie organ, sporządzając kopie we własnym zakresie”¹⁹.

Pozostało najtrudniejsze pytanie – gdzie przechodzi granica obowiązku organu względem żądania strony wydania kopii akt sprawy? Wydaje się, że podstawowym kryterium powinna być zwykła racjonalność. Trudno sobie wyobrazić, że organ skopiuje kilkanaście tomów akt sprawy administracyjnej. Organ oraz strona powinny ze sobą współpracować ze wzajemnym zrozumieniem dla siebie. Dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie stronie wykonania kopii akt za pomocą aparatu fotograficznego. Sposób ten nie angażuje środków organu i nie jest nadmiernie uciążliwy, a pozwala w pełni zaspokoić potrzeby strony. O dopuszczalności użycia różnorodnych środków technicznych wypowiedział się WSA z siedzibą w Olsztynie: „Skoro strona ma prawo sporządzać notatki lub odpisy z wszelkich pism znajdujących się w aktach sprawy, to tym samym brak jest podstaw do odmowy sporządzenia tychże pism za pomocą kserokopiarki, jak i innych nowoczesnych urządzeń służących do powielania i gromadzenia materiałów oraz informacji”²⁰.

Podsumowując, organ administracji publicznej nie ma obowiązku sporządzania i wydawania stronie postępowania administracyjnego niewierzytelnie-

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II OSK 104/10, publ. Legalis.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 1270/07, publ. Legalis.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 4 grudnia 2008 r., I SA/OI 458/08, publ. Legalis.

nych kserokopii dokumentów z akt postępowania. Strona może samodzielnie sporządzić kopię akt w sytuacji, gdy warunki techniczne i lokalowe organu na to pozwalają. W przypadku nieprzychylenia się do wniosku strony, organ powinien wskazać inny sposób realizacji prawa strony udostępnienia akt. Nie uwzględnienie wniosku strony nie stanowi podstawy do skargi na bezczynność organu, może stanowić jedynie podstawę do złożenia skargi powszechnej na podstawie 227 k.p.a.

2. Udostępnianie uwierzytelnionych akt sprawy

Od uprawnienia strony wglądu w akta sprawy poprzez możliwość sporządzania notatek, kopii i odpisów należy odróżnić możliwość żądania ich uwierzytelnienia lub wydania już uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, których strona może żądać, o ile uzasadni to swoim ważnym interesem. „Przepis art. 73 k.p.a. wprowadza rozróżnienie w zakresie uprawnień w nim określonych, w zależności od tego czy strona chce skorzystać z uprawnienia, o jakim mowa w § 1 owego przepisu, które to uprawnienie służy jej z racji posiadania przymiotu strony postępowania, czy też strona chce skorzystać z uprawnienia, o jakim mowa w § 2 owej normy prawnej. Możliwość skorzystania przez stronę z uprawnienia, o jakim mowa w art. 73 § 2 k.p.a., ustawodawca uzależnia od spełnienia przez stronę dodatkowego warunku w postaci wykazania przez nią ważnego interesu w żądaniu uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych (przez organ) odpisów²¹. Przepis art. 73 § 2 k.p.a. stwarza duże problemy w praktyce i był wielokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Już sam sposób sformułowania przepisu może prowadzić do nieporozumień, nie wynika bowiem z niego, do kogo należy ocena – czy żądanie strony spełnia kryterium ważnego interesu. Doktryna nie wypracowała jednolitego stanowiska. Można się spotkać z poglądem, że „ocena ta może należeć tylko do strony, która jednak powinna dowieść swojego interesu, co na przykład będzie miało miejsce wówczas, gdy inny organ żąda od strony przedłożenia uwierzytelnionego odpisu”²². Może się zdarzyć taka sytuacja, że strona zażąda wydania uwierzytelnionych odpisów akt sprawy z uwagi na samą chęć posiadania tych dokumentów. W ocenie strony uzasadnienie żądania spełnia kryterium ważnego interesu. Czy jednak organ w takiej sytuacji zawsze ma obowiązek uwzględnienia żądania strony? Orzecznictwo również nie daje w tym względzie jasnej odpowiedzi. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 stycznia 1998 r. wyraził pogląd, że jako ważny interes strony może być potraktowana już sama potrzeba posiadania przez stronę uwierzytelnionych do-

²¹ Wyrok NSA - Ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 17 września 2002 r., II SA/Wr 986/01, publ. Legalis.

²² W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 153.

kumentów, które mogą być wykorzystane przez nią w danej sprawie administracyjnej lub też poza jej zakresem²³. Zastanawiając się nad słusznością powyższego poglądu należy zauważyć, że końcowa ocena stanu faktycznego i tak należy do organu²⁴. Dodatkowe wątpliwości wzbudza fakt, że uzasadnienie strony nie jest konkretne, a to czy interes jest ważny, można ustalić dopiero po jego konkretyzacji – sama chęć posiadania uwierzytelnionych dokumentów nie stwarza takiej możliwości²⁵. Mając na względzie powyższe argumenty, skłaniać się należy ku przyjęciu stanowiska, że mimo braku konkretnego wskazania, kto ocenia ważność interesu strony, końcowa ocena należy do organu. „Strona, żądając doręczenia uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, ma obowiązek wykazać w tym swój ważny interes, a organ rozpatrując takie żądanie dokonuje własnej oceny, czy w danej sprawie ze względu na okoliczność prowadzonego postępowania lub ze względu na potrzeby strony w innej sprawie zaistniał ważny interes strony”²⁶, a sama chęć posiadania uwierzytelnionych akt jest niewystarczająca. „Uzasadnienie istnienia ważnego interesu strony li tylko koniecznością posiadania uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów z akt administracyjnych czy to dla potrzeb prowadzonego postępowania w sprawie, czy to w celu ich wykorzystania ich w innych postępowaniach prawnych, jest niewystarczające”²⁷.

Przepis art. 73 §2 k.p.a. nie daje żadnych wskazówek, co należy uznać za ważny interes strony. Możemy z niego wyczytać jedynie, że nie chodzi o jakikolwiek interes strony, ale o jego kwalifikowaną wersję charakteryzującą się ważnością, istotnością dla strony. Strona może mieć ważny interes ze względu na okoliczności prowadzonego postępowania lub ze względu na postępowanie w innej sprawie, przed innym organem: „Ważnym interesem strony, o którym mowa w art. 73 § 2 k.p.a., może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów tak dla potrzeb prowadzonego postępowania, jak i w celu wykorzystania ich w innych postępowaniach”²⁸. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie: „Uniemożliwienie stronie skorzystania z uprawnienia z art. 73 § 2 k.p.a. w postaci wydania jej (przesłania) uwierzytelnionego odpisu testu przez nią rozwiązanego w postępowaniu przed Komisją Kwalifikacyjną, o ile było to uzasadnione ważnym interesem strony, w istotny sposób ogranicza stronie realną możliwość obrony jej praw. Działanie takie jest sprzeczne też z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a.”²⁹, czy też: „Domaganie się przez właściciela wywłaszczo-

²³ I SA/Łd 770/96 (niepubl.).

²⁴ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 253.

²⁵ J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 310.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 1997 r., I SA/Łd 302/96, publ. Legali; podobnie Wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 1 października 2003 r., II SA/Wr 1271/01, publ. Legali; Wyrok WSA z siedzibą w Lublinie z 19 lutego 2009 r., III SA/Lu 475/08, publ. Legalis.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., I OSK 1319/06, publ. Legalis.

²⁸ Wyrok WSA siedzibą w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2009 r., II SA/Gd 686/08, publ. Legali; podobnie Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 16 grudnia 2008 r., II SA/Wa 1733/07 publ. Legali; Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Wa 565/08, publ. Legalis.

²⁹ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 18 stycznia 2005 r., I SA 2183/03, publ. Legalis.

nej nieruchomości będącego stroną postępowania wydania uwierzytelnionego odpisu operatu szacunkowego z uwagi na konieczność zweryfikowania ustalonej w operacie ceny i jego prawidłowości pod względem merytorycznym i formalnym oraz okazania wyceny innemu biegłemu, aby móc skutecznie bronić swego interesu jako właściciela, w sposób dostateczny potwierdza istnienie ważnego interesu w uzyskaniu uwierzytelnionego odpisu operatu szacunkowego³⁰. Za ważny interes została uznana niemożliwość obrony swoich praw i sprzeczność z zasadą budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Ale już kontynuacja sporu z organem przed sądem administracyjnym nie spełnia kryterium ważności interesu strony: „Zamiar wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na decyzję nie jest »ważnym interesem strony« uzasadniającym żądanie wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów dokumentacji geodezyjnej”³¹. Sąd uzasadnia orzeczenie brakiem zależności między skutecznością złożenia skargi a dołączeniem do niej oryginału dowodów. W przypadku konieczności skorzystania z takiego dowodu wystarczy wskazanie, gdzie taki dokument się znajduje.

Czy organ ma obowiązek uwzględniania żądania od strony przesłania uwierzytelnionych odpisów akt na adres podany przez stronę? Czytając literalnie przepis, organ ma obowiązek wydania uwierzytelnionych odpisów akt sprawy. Przepis nie określa, w jaki sposób nastąpić ma wydanie, dopuszczalne są więc wszelkie formy: do rąk własnych, przez pełnomocnika, pocztą czy w inny sposób właściwy w danej sprawie. Nie będzie błędem organu przesłanie sporządzonych odpisów zgodnie z żądaniem strony, ale czy organ ma taki obowiązek? Spotkać można orzeczenia sądu o kategoriycznym stanowisku, że: „Art. 73 ust. 2 k.p.a. dotyczy wydania a nie przesłania odpisów. Organ administracji ma jedynie wydać stronie żądane odpisy do rąk własnych lub pełnomocnika, a nie ma obowiązku ich przesłania”³², czy też: „Strona nie może żądać od organu doręczenia jej niewierzytelnionych kopii dokumentów znajdujących się w aktach sprawy”³³. Uwzględniając jednak zasady ogólne postępowania administracyjnego, w szczególności zasadę budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej, formułowanie tez nieprzyjmujących wyjątków uznać należy za zbyt jednoznaczne. Zdarzyć się może sytuacja, w której odmowa przesłania uwierzytelnionych odpisów, przy okolicznościach uzasadniających niemożliwość osobistego ich odbioru, będzie miała zgubne konsekwencje dla strony, np. uniemożliwi jej obronę swoich praw. „Obowiązek sporządzenia uwierzytelnionych odpisów i przesłania ich stronie lub jej pełnomocnikowi obciąża organ administracji państwowej, jednak tylko wtedy, gdy strona lub jej pełnomocnik nie mają możliwości sporządze-

³⁰ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 57/08, publ. Legalis.

³¹ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 31 maja 2005 r., IV SA/Wa 304/05, publ. Legalis.

³² Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 16 grudnia 2008 r., II SA/Wa 1733/07, publ. Legalis.

³³ Wyrok WSA z siedzibą w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r., II SA/OI 332/08, publ. Legalis.

nia odpisów ww. dokumentów i uzyskania ich uwierzytelnienia w trybie art. 73 § 1 w zw. z art. 73 § 2 *in initio* k.p.a.”³⁴.

3. Udostępnianie akt w formie dokumentu elektronicznego

Nowością w k.p.a. jest wprowadzenie dokumentu w formie elektronicznej. W celu ujednoczenia przepisów ustawodawca wprowadził art. 73§ 3 k.p.a. nakładający na organ obowiązek zapewnienia stronie dostępu do pism wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego w systemie teleinformatycznym. Obowiązek został złagodzony przez wprowadzenie uznania administracyjnego – zgodnie z przepisem organ „może udostępnić” stronie pisma w systemie teleinformatycznym. Oznacza to, że obowiązek spoczywający na organie zostanie spełniony także po przedstawieniu stronie tradycyjnych papierowych akt sprawy lub wydruków komputerowych. Warunkiem dostępu do akt w systemie teleinformatycznym jest zidentyfikowanie strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tzn. z wykorzystaniem certyfikowanego bezpiecznego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

4. Odmowa udostępnienia akt administracyjnych

Dostęp do akt administracyjnych, uregulowany w art. 73 k.p.a., ma charakter względny – przewidziano bowiem wiele ograniczeń jawności dokumentów zebranych w toku postępowania administracyjnego. Ustawodawca wyłączył z mocy prawa jawność akt sprawy zawierającej informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” oraz dał organowi możliwość wyłączenia innych akt ze względu na ważny interes państwowy.

Artykuł 74 § 1 k.p.a. został preredagowany w wyniku wprowadzenia nowych przepisów o ochronie informacji niejawnej zmieniających m.in. założenia konstrukcji ochrony tej informacji. Nowe przepisy zmieniły klasyfikację klauzuli tajności, która stopniuje zakres ochrony ze względu na wagę i rozmiar szkód wyrządzanych państwu, nieuprawnionym ich ujawnieniem. Informacje niejawne zostały podzielone na „ściśle tajne”, „tajne” i „poufne”³⁵. Pozostałe informacje uznane za niejawne otrzymują klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli ich ujawnienie nieuprawnione może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne w wielu dziedzinach działania państwa.

³⁴ Wyrok WSA z siedzibą w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., II SA/Wa 565/08, publ. Legalis.

³⁵ Art. 5 ust. 1–3 ustawy o ochronie informacji niejawnej (Dz. U. 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

Do czasu wprowadzenia zmian w definicji informacji niejawnej przepisy k.p.a. stanowiły, że dostęp do akt jest ograniczony w stosunku do akt sprawy, objętych ochroną tajemnicy państwowej. Taki zapis powodował wiele wątpliwości, gdyż tajemnica państwowa nie była jedyną tajemnicą chronioną ustawowo. Ustawodawca całkowicie pominął tajemnicę służbową. Nie wchodząc głębiej w rozważania na temat poprzedniego stanu prawnego³⁶, zauważyć należy jedynie, że nowe uregulowania również są niepełne i sprawiają problemy interpretacyjne. Na podstawie art. 75 pkt 1 ustawy o ochronie informacji niejawnej wprowadzono do art. 74 § 1 k.p.a. zmianę przez zastąpienie „tajemnicy państwowej” klauzulami tajności: „tajne” i „ściśle tajne”. Całkowicie pominięto informacje niejawne opatrzone klauzulą „poufne” oraz „zastrzeżone”. Powstaje pytanie, czy dokumenty opatrzone tymi klauzulami pozostają jawne dla strony w postępowaniu administracyjnym? Na te wątpliwości pozwala odpowiedzieć inny przepis zmieniony nową ustawą o ochronie informacji niejawnej. Przekształcony został art. 266 § 2 k.k.³⁷, który stanowi, że: „Funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne”, lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Sankcja karna znajduje zastosowanie w sytuacji naruszenia przez funkcjonariusza informacji niejawnej opatrzonej klauzulą „zastrzeżone” lub „poufne”. Łączna interpretacja powyższego przepisu wraz z art. 74 § 1 k.p.a. pozwala przyjąć, że granica jawności akt sprawy dla stron postępowania jest wyznaczona przez szereg przepisów znajdujących się w ustawach odrębnych i przy jej wyznaczaniu należy brać pod uwagę wszystkie uregulowania. Strona nie ma dostępu do akt sprawy opatrzonych którąkolwiek z klauzul tajności.

Od wyłączenia jawności akt sprawy dla strony postępowania, które następuje z mocy prawa z uwagi na nadaną klauzulę tajności, należy odróżnić wyłączenie innych akt, następujące na skutek działania organu administracji publicznej z uwagi na ważny interes państwowy. Wyłączenie z uwagi na ważny interes państwowy wymaga zbadania w konkretnej indywidualnej sprawie. Przepis mówi bowiem o ważnym interesie państwowym w liczbie pojedynczej, wobec tego chodzi nie o wszelkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretnie wskazany w odniesieniu do danej sprawy³⁸.

Kolejnym pojawiającym się problemem jest kwestia interpretacji przepisu i próba odpowiedzi na pytanie: czy wyłączeniu podlegają całe akta sprawy, czy tylko te dokumenty, którym nadano klauzulę tajności lub które zostały wyłączone z uwagi na ważny interes państwowy? Przepis stanowi, że wyłączeniu podle-

³⁶ Więcej T. Górzycyca, *Prawo do informacji...*, s. 254 i n.

³⁷ Ustawa – Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553).

³⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 332.

gają akta sprawy zawierające informacje niejawne. Takie sformułowanie przepisu budziło wątpliwości, które ostatecznie zostały rozstrzygnięte przez orzecznictwo: „Wyłączenie jawności akt sprawy (części akt czy też określonych materiałów) w stosunku do strony ze względu na ochronę tajemnicy służbowej może nastąpić na podstawie art. 74 § 1 k.p.a. ze względu na ważny interes państwowy, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) dotyczących ochrony tajemnicy służbowej”³⁹. Wyłączeniu podlega więc tylko ta część akt sprawy, która jest opatrzona klauzulą tajności lub która została wyłączona przez organ z uwagi na ważny interes państwowy.

W każdym przypadku wyłączenia jawności akt sprawy organ wydaje postanowienie, na które służy zażalenie, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego. Organ doręcza stronie postanowienie wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, które nie powoduje ujawnienia tajemnicy. Uzasadnienie powinno ogólnie wskazywać, jaki rodzaj tajemnicy jest chroniony lub o jaki interes wagi państwowej chodzi.

Inna będzie sytuacja w przypadku odmówienia stronie prawa do sporządzania notatek, odpisów i ich uwierzytelniania lub wydawania takich odpisów. Postanowienia w takich sprawach będą musiały zawierać pełne uzasadnienie faktyczne i prawne, a wobec tego kontrola ich zgodności z prawem w toku instancji administracyjnych i przez sąd administracyjny może być dokonywana w pełnym zakresie. W uzasadnieniu takiego postanowienia muszą być zawarte argumenty kwestionujące trafność twierdzenia strony, że ubiega się ona o uwierzytelnienie odpisu lub o wydanie takiego odpisu z akt ze względu na ważny swój interes⁴⁰.

Podsumowanie

Dostęp do akt sprawy w postępowaniu administracyjnym budził i budzi wiele wątpliwości w praktyce jego stosowania, w szczególności w sprawach administracyjnych toczących się przed organami samorządów terytorialnych, które często z uwagi na brak środków i błędną interpretację przepisów, nie wypełniają prawidłowo obowiązków ustawowych. Najwięcej niezgodności pojawia się w zakresie warunków i sposobu wglądu strony do akt sprawy oraz formy prawnej odmowy dostępu lub wskazania innego sposobu realizacji uprawnienia strony. Dostęp uprawnionych stron do akt sprawy jako realizacja konstytucyjnego prawa do procesu oraz prawa do czynnego udziału w sprawie jest jednym z podstawowych uprawnień strony i jako taki musi być chroniony w szczególny sposób. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany do art. 73 i 74 k.p.a. są realizacją postulatów doktryny oraz orzecznictwa i należy ocenić je w pełni pozytywnie. Przepisy uzu-

³⁹ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., II OSK 319/07, ONSA i WSA 2009 nr 2, poz. 41, str. 178, publ. Legalis.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 312.

pełnione licznymi orzeczeniami sądów administracyjnych dobrze chronią interes jednostki, pozwalając jej na właściwą obronę swych praw.

**Access to administrative files in the administrative proceedings
in light of decisions issued by administrative courts
(Summary)**

In this article, the author discusses the problem of granting access to administrative case files to authorised parties and other entities. He indicates the rules of the law governing the right of access to case files and the manner and conditions whereby it may be exercised. He also discusses the conditions under which public authority is required to grant access to such files to parties to administrative proceedings. He attempts to draw up a catalogue of standard conditions for granting access to parties to the proceedings. He specifies cases where the authority is required to release certified copies of the case file to the party. He answers who should be charged with the costs of releasing the files and if the authority has to release them in any situation. Under what circumstances is the authority allowed to deny access and under what procedure? The author attempts to answer all these baffling questions based on doctrine and numerous rulings issued by administrative courts.

RAPORTY
REPORTS

Raport z analizy funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej gmin województwa pomorskiego przeprowadzonej w ramach projektu BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej¹

I. OPIS PROJEKTU

Prawo dostępu do informacji o sprawach publicznych, będące jednym z podstawowych praw obywatelskich, to główny instrument służący transparentności wykonywania władzy publicznej. Jego źródło stanowi art. 61 Konstytucji RP, rozwinięty następnie przez ustawę o dostępie do informacji publicznej z 2001 roku. Akt ten statuuje szereg instrumentów prawnych, nakładających na organy władzy publicznej obowiązek udostępniania informacji o sprawach związanych z wykonywaniem przez nie zadań publicznych.

Podstawowy tryb, w jakim udostępniana jest informacja publiczna, polega na jej zamieszczeniu w publikatorze teleinformatycznym, funkcjonującym w sieci Internet, zwanym Biuletynem Informacji Publicznej. Każdy podmiot zobligowany do udostępniania informacji publicznej ma obowiązek prowadzenia własnej strony podmiotowej BIP. Podstawową zaletą Biuletynu jest możliwość dotarcia do informacji publicznej w sposób odformalizowany, bez konieczności podjęcia dodatkowego kontaktu z organem dysponującym określoną informacją. Stąd też Biuletyn w literaturze przedmiotu określany jest jako bezwnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej¹. BIP jest ponadto narzędziem umożliwiającym dostęp do pożądaných informacji w sposób nieograniczony podmiotowo, czasowo i terytorialnie. Co więcej, charakterystyka techniczna Biuletynu pozwala władzom publicznym zobowiązanym do jego prowadzenia na bieżące i nie wymagające specjalnych umiejętności uzupełnianie treści poszczególnych stron znajdujących się w strukturze BIP. Wszystko to sprawia, że informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej z założenia są łatwo dostępne i aktualne.

¹ Autorami raportu są mgr Karol Ważny z Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz następujący studenci WPIA UG, biorący udział w projekcie „BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej”: Joanna Bałdyga, Paulina Bielawska, Laura Brodnicka, Katarzyna Czapiewska, Mateusz Buczkowski, Andrzej Jastrzębski, Rafał Kęszczyk, Marta Kulpa, Monika Makowska, Marta Milancej, Przemysław Rusak, Jakub Żak.

² M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

Funkcjonowanie stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej jest oparte na przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Jednocześnie jednak zakres treści zamieszczonych w Biuletynie jest zróżnicowany ze względu na kategorię podmiotu, który je udostępnia i uzależniony od jego struktury organizacyjnej oraz wykonywanych zadań publicznych. Zagadnienia te uregulowane są z kolei przez liczne przepisy ustrojowe oraz materialne, zawarte w odrębnych aktach normatywnych.

Mając na uwadze fakt prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, w głównej mierze w oparciu o powszechnie obowiązujące normy prawne, uzasadnione jest podjęcie próby analizy praktyki ich stosowania. Badanie funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej z wykorzystaniem metody prawnoempirycznej może bowiem posłużyć do pogłębienia wiedzy na temat prawa dostępu do informacji publicznej, a poprzez wnioski wypływające z monitoringu, również do pełniejszej realizacji obowiązujących norm lub wyrażenia postulatów *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do zmiany norm uznanych za niewłaściwie wypełniające podstawowe cele ustawy o dostępie do informacji publicznej. Popularyzacja wyników takich badań powinna również korzystnie wpływać na świadomość obywateli, dotyczącą możliwości korzystania z instrumentów prawnych, gwarantujących jawność życia publicznego, a w konsekwencji również na wzrost poziomu partycypacji społecznej.

W związku z powyższym Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych postanowił we współpracy z Katedrą Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego przeprowadzić analizę funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzonych przez samorządy 123 gmin województwa pomorskiego. Badanie zrealizowano w okresie od maja 2012 r. do września 2012 r. w ramach pierwszej edycji projektu strażniczo-naukowego pt. *BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej*. Niniejszy raport opisuje i podsumowuje wyniki tych prac.

Należy podkreślić, że projekt wpisuje się serię podobnych działań podejmowanych w ostatnich latach na terenie różnych polskich województw². Ich autorami były tzw. organizacje strażnicze (ang. *watchdog*), których celem działania jest społeczna kontrola sprawowania władzy publicznej. Jednostki te, popularne w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, przeprowadzają analizę działalności podmiotów publicznych w celu sprawdzenia jej zgodności z różnymi kryteriami (np. prawem lub zasadami gospodarności), a następnie podają do publicz-

² Por. np. „Raport z monitoringu BIP woj. warmińsko-mazurskiego 2009” – Stowarzyszenie Razem; raport „Monitoring wywiązywania się urzędów gmin woj. śląskiego z prowadzenia BIP 2010” – Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES; „Badanie satysfakcji obywateli z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach administracji samorządowej” (2010 r.) – Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie MSWiA; badanie prowadzone w ramach projektu „Wdrażanie Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Monitoring i promocja” (2006 r.) – Transparency International Polska.

nej wiadomości efekty swoich badań, przedstawiając jednocześnie rekomendacje dotyczące poprawy istniejącego stanu rzeczy lub wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości. Organizacje działające w obszarze prawa dostępu do informacji publicznej przyczyniają się zatem w sposób pośredni (poprzez poprawę funkcjonowania podmiotów administrujących) i bezpośredni (poprzez popularyzację problemu) do wzrostu przejrzystości życia publicznego.

Zespół badawczy, prowadzący monitoring stron podmiotowych BIP w ramach projektu BIP-Watch, był złożony z trzynastu wolontariuszy Ośrodka Analiz Polityczno-Prawnych – studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, działających pod merytorycznym kierownictwem mgr. Karola Ważnego z Katedry Prawa Administracyjnego WPIA UG.

W oparciu o przepisy kilkunastu ustaw i rozporządzeń zespół opracował autorską metodykę badawczą, której kluczowym elementem był formularz pytań wykorzystany w celu analizy treści oraz sposobu prowadzenia stron podmiotowych BIP. Punktem odniesienia podczas kontroli stosowania norm prawa dostępu do informacji publicznej było przede wszystkim kryterium legalności. Badano zagadnienia zgodności z prawem w zakresie sposobu utworzenia Biuletynu Informacji Publicznej oraz zakres przedmiotowy publikowanych w nim treści.

Analiza zamieszczonych w BIP informacji odnosiła się do zbioru kilkudziesięciu zagadnień uznanych przez zespół badawczy za najbardziej ważne z punktu widzenia tzw. przeciętnego obywatela. Wprawdzie w świetle art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu na stronie BIP podlega teoretycznie niemal każda informacja o sprawach publicznych, jednakże trudno oczekiwać, by dysponent informacji zamieszczał je w systemie teleinformatycznym w pełnym zakresie. Zwłaszcza w kontekście równoległe funkcjonującego wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej, który należy stosować w razie nieudostępnienia określonej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zasadniczą intencją projektu BIP-Watch nie była natomiast merytoryczna opinia na temat treści bądź sposobu prowadzenia stron podmiotowych BIP, należących do gmin województwa pomorskiego. Charakter ocenny ma wyłącznie przyznanie w niektórych przypadkach dodatkowych punktów za utylitarną formę prezentacji określonych treści, jak również bank dobrych i złych praktyk stworzony w wyniku analizy porównawczej poszczególnych Biuletynów. Jego celem jest przede wszystkim zwrócenie uwagi podmiotów udostępniających informacje publiczne w BIP na pewne notorycznie powtarzające się, negatywne zjawiska, głównie w zakresie braków istotnych informacji. Z drugiej strony ma on stanowić formę promocji pozytywnych wzorców występujących w niektórych gminach oraz rekomendacji na rzecz projawności polityki i zwiększenia dostępności oraz funkcjonalności Biuletynów Informacji Publicznej.

W raporcie poruszono także istotny problem praktyczny, jakim jest równoległe funkcjonowanie dwóch sposobów udostępniania informacji publicznej w sieci internetowej. Oprócz obowiązkowo prowadzonych stron podmiotowych

Biuletynu Informacji Publicznej wszystkie badane gminy utworzyły bowiem własną stronę internetową, która zwykle stanowiła odrębny system teleinformatyczny. W takich wypadkach najczęstszym rozwiązaniem było ograniczenie bieżącej aktualizacji wyłącznie do jednej strony internetowej. Zazwyczaj oznaczało to istotne braki treściowe na stronie podmiotowej BIP. Problem ten został szczegółowo ujęty na przykładzie miasta Gdańska, w przypadku którego skala informacji publicznych zamieszczonych na własnej stronie internetowej była zbliżona do najlepszych Biuletynów Informacji Publicznej wśród gmin województwa pomorskiego, natomiast strona Biuletynu zawierała niewiele, nierzadko mocno zdezaktualizowanych, informacji.

II. METODYKA BADAŃ

a) Ogólny opis metodyki badań

Celem projektu BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej miała być odpowiedź na pytanie o sposób stosowania obowiązujących przepisów prawa w zakresie tworzenia i publikowania informacji publicznej na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty do tego zobowiązane.

Z uwagi na negatywne doświadczenia członków zespołu badawczego w poszukiwaniu i odnajdywaniu wybranych informacji w Biuletynach, przyjęto hipotezę, zgodnie z którą normy prawne w tym zakresie nie są w pełni przestrzegane przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w BIP. Weryfikacja założonej tezy wymagała podjęcia szeregu działań metodycznych umożliwiających uzyskanie miarodajnych wyników badań.

W pierwszej kolejności zespół badawczy wyznaczył podmiotowy zakres monitoringu, który miał zapewnić, aby analiza przeprowadzona została na reprezentatywnej grupie stron podmiotowych BIP. Jednocześnie istotne było, aby badanie mogło być przeprowadzone w sposób jednolity wobec wszystkich analizowanych Biuletynów, wobec czego istotne było znalezienie dużej liczby podmiotów należących do jednej kategorii pojęciowej. W związku z tym, biorąc pod uwagę sukces podobnych badań prowadzonych w innych częściach kraju, zakres podmiotowy monitoringu został wyznaczony w grupie samorządów gmin. Z uwagi na terytorialny zakres oddziaływania organizatorów badania przyjęto, że będą to gminy województwa pomorskiego. Przedmiotem badania zostały więc wszystkie 123 gminy znajdujące się na obszarze tego województwa.

Również obrana przez zespół monitorujący metoda badawcza została już ugruntowana na polu badań stron podmiotowych BIP. Polega ona na prawnopirycznej analizie stosowania prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie dotyczącym BIP, czyli na zbadaniu praktyki funkcjonowania Biuletynów, a nastę-

nie porównaniu stwierdzonego stanu faktycznego z treścią obowiązujących w tym zakresie norm prawnych. W pewnym zakresie uwzględniona została również funkcjonalność serwisu BIP. Miało to miejsce w szczególności w sytuacji, gdy strukturalne wyodrębnienie danej informacji lub dokumentu decydowało o istotnym ułatwieniu lub utrudnieniu w dostępie do tej treści.

W kolejnym etapie tworzenia metodyki badawczej doprecyzowania wymagała kwestia zakresu norm odnoszących się do funkcjonowania stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej. Wprawdzie zagadnienie to uregulowane jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w wykonującym ją rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, jednak nawet pobieżna analiza tych aktów prawnych pozwala dostrzec, że nie są one jedynymi właściwymi w sprawie. Po pierwsze, wynika to ze sposobu zdefiniowania pojęcia „informacja publiczna”, która to ma być udostępniana w BIP. Jest on na tyle ogólnikowy („każda informacja o sprawach publicznych”), że wymaga pogłębionej wykładni prawa praktycznie w każdym przypadku jej stosowania. Co więcej, szeroki zakres podmiotowy obowiązku udostępniania informacji publicznej w Biuletynie powoduje, że zupełnie inny będzie zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” dla każdej kategorii podmiotów. Wobec tego, przyjmując, że zakres podmiotowy monitoringu będzie obejmował samorządy gminne, należało do aktów prawnych odnoszących się do funkcjonowania stron podmiotowych BIP zaliczyć także ustawy regulujące ustrój oraz działanie tych jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na ogrom zebranej w ten sposób materii, w dalszej kolejności konieczne było dokonanie przedmiotowego zawężenia analizy poprzez określenie najistotniejszych obszarów badawczych i wytypowanie w ich zakresie pewnej puli informacji, które uznaje się za najbardziej ważne. W ten sposób doszło do wyznaczenia siedmiu grup zagadnień, które zostały dodatkowo podzielone na dwie kategorie:

- 1) treści udostępniane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej:
 - 1.a) istotne dokumenty ustrojowe, planistyczne i finansowe,
 - 1.b) informacje i dokumenty dotyczące rady gminy,
 - 1.c) informacje i dokumenty dotyczące komisji rady gminy,
 - 1.d) informacje i dokumenty dotyczące wójta,
 - 1.e) informacje i dokumenty dotyczące urzędu gminy,
 - 1.f) informacje i dokumenty dotyczące jednostek pomocniczych gminy,
- 2) warunki techniczne prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej.

W każdej grupie zagadnień określonych zostało od czterech do jedenastu pytań szczegółowych, a ich łączna liczba wynosiła 47. Analiza funkcjonowania stron podmiotowych BIP polegała więc na empirycznym ustaleniu czy dana informacja lub dokument znajduje się w badanym Biuletynie Informacji Publicznej. Ocenie podlegał wyłącznie okres bieżącej kadencji rady gminy i wójta, tj. ich działalność

w latach 2010–2014. Należy dodać, że kategoria „informacje i dokumenty dotyczące jednostek pomocniczych gminy” odnosiła się wyłącznie do gmin, w których strukturze organizacyjnej gminy powołano jednostki pomocnicze. Za każdą odpowiedź twierdzącą przyznawane były punkty, przy czym ich liczba była zróżnicowana w zależności od wagi problemu. Ponadto w niektórych przypadkach liczba punktów mogła być stopniowana – w zależności od skali udostępnienia informacji lub dokumentów na dany temat³. Suma możliwych do zdobycia punktów była zróżnicowana wśród gmin posiadających i gmin nieposiadających jednostek pomocniczych, stąd też ostateczna weryfikacja jakości Biuletynów została przygotowana w skali procentowej przedstawiającej stosunek punktów zdobytych do ich maksymalnej liczby. Wszystkie pytania zostały zamieszczone na formularzu wykorzystywanym przez członków zespołu monitorującego do oceny poszczególnych stron podmiotowych BIP. Oprócz tabeli służącej do wprowadzania liczby punktów uzyskanych za każdą kategorię tematyczną, obejmował on również miejsce na dodatkowe uwagi i adnotacje, które w dalszej kolejności posłużyły do utworzenia banku dobrych i złych praktyk w zakresie funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej.

Zespół badawczy został podzielony według kryterium terytorialnego. Każdemu z jego członków wyznaczono zadanie w postaci przeprowadzenia monitoringu stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej w gminach znajdujących się na obszarze od jednego do dwóch powiatów województwa pomorskiego.

Pierwsze badanie zostało przeprowadzone w okresie od czerwca do września 2012 r. Dodatkowo – w celu uniknięcia potencjalnych błędów – efekt pracy każdego członka zespołu został skontrolowany przez inną osobę. Końcowym etapem fazy analitycznej było powtórne zbadanie tych zagadnień, które umożliwiły przyznanie stopniowalnej liczby punktów, co z kolei miało zapewnić jednolitość w ocenie określonego problemu. Ostatecznie faza analityczna została zakończona w listopadzie 2012 r.

W dalszej kolejności przeprowadzono analizę statystyczną wyników badań uzyskanych w fazie monitoringu. Punkty uzyskane przez poszczególne gminy pozwoliły na opracowanie rankingu stron podmiotowych BIP, prowadzonych przez gminy województwa pomorskiego, natomiast uwagi zbierane podczas monitoringu przyczyniły się do utworzenia banku dobrych i złych praktyk.

b) Szczegółowy opis badanych zagadnień

Pytania służące przeprowadzeniu analizy funkcjonowania stron podmiotowych BIP, prowadzonych przez samorządy gmin województwa pomorskiego, zostały podzielone na siedem grup tematycznych. Przy każdym pytaniu znajduje się szczegółowy komentarz informujący o charakterystyce badanego zagadnie-

³ Przykładowo za udostępnienie treści uchwał rady gminy można było otrzymać 0, 2, 4 lub 6 punktów.

nia, jak również liczba możliwych do zdobycia punktów z tytułu udostępnienia danej informacji lub dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej. Maksymalna punktacja obejmująca sumę punktów z poszczególnych zagadnień została również wskazana przy nazwie określonych kategorii.

Należy zaznaczyć, że w formularzu posłużono się wyłącznie podstawowymi nazwami dla określonych organów. W związku z tym, kiedy w liście pytań jest mowa o radzie gminy, należy przez nią rozumieć również radę miejską. Analogicznie w kwestie dotyczące wójta należy odpowiednio odnieść do burmistrza lub prezydenta miasta. Z kolei w przypadku jednostek pomocniczych sołtys rozumiany jest także jako zarząd osiedla/dzielnicy, a zebranie wiejskie jako radę osiedla/dzielnicy.

A. Istotne dokumenty ustrojowe, planistyczne i finansowe (maks. 37 pkt)

1. Statut gminy (0-5)

Ocenie podlegało czy na stronie BIP znajduje się Statut gminy przedstawiony w dowolnej formie (zamieszczenie tekstu bezpośrednio na BIP bądź też możliwość pobrania pliku z treścią statutu). Nie przyznawano punktów, gdy opublikowane zostały wyłącznie uchwały nowelizujące statut, przy jednoczesnym braku jego tekstu jednolitego.

2. Uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia budżetu na rok 2012 (0-4)

Punkty przyznawano w sytuacji, gdy w Biuletynie Informacji Publicznej znajdowała się uchwała o przyjęciu budżetu na rok 2012 wraz z kompletem załączników składających się na budżet. Sama uchwała o przyjęciu budżetu nie skutkowała nadaniem punktów.

3. Sprawozdanie roczne wójta z wykonania budżetu za rok 2011 (0-2)

Zagadnienie było punktowane w przypadku, gdy w BIP umieszczono sprawozdanie roczne. Nie wystarczyło opublikowanie częściowych sprawozdań za poszczególne kwartały, nawet jeżeli udostępniono je w całości.

4. Uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wójtowi absolutorium z wykonania budżetu za rok 2011 (0-2)

Punktowane było opublikowanie uchwały w tym zakresie, bez względu na to czy rada gminy udzieliła wójtowi absolutorium, czy nie.

5. Uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej (0-5)

Aby uzyskać punkty, na stronie BIP musiała znaleźć się uchwała rady gminy w tym przedmiocie wraz z treścią wieloletniej prognozy finansowej. Tak samo jak w przypadku budżetu, samo uchwalenie w.p.f., bez podania jej treści, nie skutkowało przyznaniem punktów.

6. Uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (0-4)

Pozytywnej ocenie podlegała uchwała rady gminy wraz z załącznikiem w postaci treści studium. Nie punktowane były również uchwały o przystąpieniu do sporządzenia bądź też zmiany studium. Konieczna była możliwość zapoznania się z treścią pełnego dokumentu.

7. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (0-1-3-5)

Ta kategoria dokumentów została wyodrębniona spośród pozostałych uchwał rady gminy ze względu na jej istotny wymiar praktyczny. W tym przypadku przewidziana została punktacja stopniowa, która miała za zadanie odzwierciedlić ilość aktów opublikowanych w tym zakresie oraz jakość prezentacji problematyki zagospodarowania przestrzennego. Przy ocenie dokumentów brano pod uwagę zarówno ich kompletność (z uwzględnieniem istnienia ich części opisowej i graficznej), jak i ogólną dostępność aktów. Przyjęto następujące zasady przyznawania punktów:

- 0 pkt – brak jakichkolwiek informacji na temat problemu zagospodarowania przestrzennego,
- 1 pkt – częściowe, jednak bardzo lakoniczne przedstawienie problematyki zagospodarowania przestrzennego. Punkt przyznawany był, gdy na stronie BIP opublikowano jedynie część (mniej niż 50%) obowiązujących planów, jak również w sytuacji, gdy do znacznej części uchwał przyjmujących m.p.z.p. nie dołączono załączników w postaci części opisowej lub graficznej planu,
- 4 pkt – przyznanie takiej liczby punktów miało miejsce, gdy w Biuletynie zamieszczono wszystkie uchwały przyjmujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące załączniki w postaci części opisowej i graficznej planu,
- 5 pkt – najwyższa ocena została przewidziana w przypadku spełnienia poprzedniego kryterium przy jednoczesnym strukturalnym wyodrębnieniu problematyki zagospodarowania przestrzennego w postaci osobnej zakładki lub działu w ramach menu przedmiotowego Biuletynu.

8. Uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia rocznego lub wieloletniego program współpracy z organizacjami pozarządowymi (0-2)

Punktowana była podjęta uchwała rady gminy wraz z załącznikiem, czyli treścią rocznego lub wieloletniego program. Na punktację nie miał wpływu tytuł uchwały (plan współpracy z organizacjami pozarządowymi / społecznymi) ani okres, na jaki został przyjęty program (rok lub więcej). Punkty były przyznawane także w przypadku, gdy uchwała nie była wyodrębniona w osobnej zakładce.

9. Informacje i wyniki dotyczące naboru pracowników (0-2-3)

Punktacja stopniowa przyjęta przy analizie tego zagadnienia miała za zadanie uwzględnienie ilości oraz jakości prezentowanych informacji na temat naboru pracowników. Ocenie podlegało zarówno ogłoszenie, jak i wynik naboru. Nie

wymagana była osobna zakładka z uwagi na fakt, iż często informacje w tym przedmiocie można było znaleźć w innych działach tematycznych (np. w zakładce ogłoszenia) czy też w menu dotyczącym funkcjonowania urzędu gminy. Punkty były przyznawane następująco:

- 0 pkt – brak jakiejkolwiek informacji na temat naboru pracowników w Biuletynie,
- 2 pkt – na stronie BIP podano jedynie szczątkowe informacje na temat naboru pracowników. Zazwyczaj chodziło wyłącznie o ogłoszenie o naborze, bez wskazania wyników postępowania konkursowego,
- 3 pkt – wymagany był komplet informacji, czyli zarówno ogłoszenia na temat naboru na poszczególne stanowiska, jak i rozstrzygnięcia konkursów. W niektórych przypadkach 3 punkty przyznano także w przypadku, gdy nie podano do wiadomości wszystkich wyników konkursów z uwagi na możliwość nie zakończenia naboru do daty badania.

10. Informacje i wyniki dotyczące zamówień publicznych (0-2-3)

W tym przypadku również przewidziana została punktacja stopniowa. Kryteria oceny analogicznie jak w pytaniu poprzedzającym odwołują się do ilości oraz jakości udostępnionych informacji. Podczas badania tego zagadnienia również niejednokrotnie stwierdzono różnorodną lokalizację szukanych informacji na stronie BIP, co jednak nie miało wpływu na przyznaną punktację. Zasady przyznawania punktów kształtowały się następująco:

- 0 pkt – brak jakiejkolwiek informacji na temat zamówień publicznych,
- 2 pkt – w Biuletynie zamieszczono jedynie częściowe informacje o zamówieniach publicznych. Najczęściej były to wyłącznie ogłoszenie o naborze, bez wskazania wyników postępowania dotyczącego zamówienia,
- 3 pkt – w tym wypadku wymagany był komplet informacji, czyli zarówno ogłoszenia o planowanym postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, jak i wynik. Trzy punkty były przyznawane także w przypadku, gdy nie było wszystkich wyników, gdyż brana była pod uwagę możliwość nie zakończenia procedury do daty badania. Ponadto wynik nie musiał być umiejscowiony łącznie z informacją o ogłoszeniu podczepiony pod dane zamówienie publiczne, ważne, aby wg była informacja na temat końca i wyniku.

11. Informacje i wyniki o przetargach dotyczących obrotu majątkiem gminnym (0-2-3)

Kolejny przypadek zastosowania oceny stopniowanej. Kryteria ewaluacji w odniesieniu do tego zagadnienia były identyczne jak przy dwóch poprzedzających kwestiach. Dopuszczono możliwość przyznania dwóch punktów już za opublikowanie informacji o samych ogłoszeniach na temat przetargów. Pełna punktacja była z kolei możliwa, gdy informacja w Biuletynie Informacji Publicznej uwzględniała zarówno dane na temat ogłoszeniu, jak i wyników postępowania przetargowego. Pozytywną ocenę otrzymały strony Biuletynów, które spełniały kryteria merytoryczne. Nie brano natomiast pod uwagę faktu, że infor-

macje często były zamieszczane w nieintuicyjnym miejscu Biuletynu. Punkty były przyznawane następująco:

- 0 pkt – brak jakiejkolwiek informacji na temat przeprowadzanych przetargów w przedmiocie obrotu majątkiem gminy,
- 2 pkt – punkty były przyznane wtedy, gdy na stronie BIP podane został informacje o ogłoszeniu przetargu,
- 3 pkt – wymagany był komplet informacji, czyli zarówno ogłoszenie przetargu, jak i jego wynik. W tym przypadku, tak jak w poprzednich dwóch, również brana była pod uwagę możliwość nie rozstrzygnięcia przetargu do czasu badania.

B. Informacje i dokumenty dotyczące rady gminy (maks. 24 pkt)

12. Informacja o składzie osobowym rady gminy (0-3)

Na stronie BIP musiała znaleźć się informacja na temat składu rady gminy aktualnej kadencji. Nie podlegały ocenie informacje na temat poprzednich kadencji, aczkolwiek należy uznać to za dobrą praktykę. Prawie we wszystkich gminach dało zauważyć się praktykę wyodrębniania tych informacji w osobnej zakładce.

13. Informacja o przewodniczącym i wiceprzewodniczącym rady gminy (0-1)

Ocenie podlegała informacja na temat osoby, która przewodniczy radzie gminy oraz o jej zastępcy. Nieistotna była w tym zakresie forma prezentacji tej informacji. Mogłaby ona być wyodrębniona do osobnego elementu menu, jednakże w wielu przypadkach ograniczano się do stosownej adnotacji przy nazwisku radnego pełniącego określoną funkcję. Nie przyznawano punktu w przypadku, gdy określona została informacja wyłącznie o przewodniczącym lub o wiceprzewodniczącym.

14. Informacja o dyżurach i kontakt do radnych gminy (0-2-3)

W tym przypadku została przyjęta punktacja stopniowa ze względu na wymóg dwóch różnych informacji, czyli dyżurów radnych, jak i danych kontaktowych do nich. Aby uzyskać punkty strona podmiotowa BIP musiała informować o wszystkich radnych tworzących skład rady, a nie wyłącznie o osobie przewodniczącego rady gminy, co było dość powszechną praktyką. Punkty przyznawane były następująco:

- 0 pkt – w przypadku braku jakichkolwiek informacji w tym przedmiocie,
- 2 pkt – w przypadku, gdy na stronie BIP została umieszczona informacja na temat dyżurów radnych gminy lub ich dane kontaktowe,
- 3 pkt – za podanie kompletu informacji, czyli zarówno informacji o dyżurach, jak również jakiejkolwiek formy kontaktu z radnymi. Mogło nią być zarówno zamieszczenie numeru telefon, adresu poczty elektronicznej lub innych danych o zbliżonym charakterze, przy czym podanie kilku źródeł kontaktu nie wpływało na zwiększenie liczby punktów.

15. Oświadczenia o stanie majątkowym członków rady gminy (0-2-3-4)

Podczas oceny kwestii oświadczeń majątkowych składanych obowiązkowo przez radnych gminy brane były pod uwagę tylko oświadczenia z okresu aktualnej kadencji, choć często publikowane były również dokumenty z lat poprzedzających. Ewaluacji podlegały trzy rodzaje oświadczeń, jakie powinny znaleźć się na stronie w momencie przeprowadzenia badania, a mianowicie:

- oświadczenie na początek kadencji,
- oświadczenie za 2010 rok,
- oświadczenie za 2011 rok.

Należało również uwzględnić fakt, że radny mógł złożyć mniejszą liczbę oświadczeń z racji objęcia mandatu w późniejszym terminie. Bez znaczenia było czy oświadczenia znajdowały się w osobnej zakładce poświęconej tej tematyce, czy też były wyodrębnione przy nazwisku radnych. Punktowana była możliwość zapoznania się z poszczególnymi oświadczeniami wszystkich radnych, w następujący sposób:

- 0 pkt – za brak jakichkolwiek oświadczeń majątkowych,
- 2 pkt – taką liczbę punktów gmina otrzymywała, gdy można było zapoznać się z co najmniej 1/3 oświadczeń majątkowych (z uwzględnieniem przedstawionego wyżej założenia, że niezbędne są oświadczenia wszystkich radnych za cały okres),
- 3 pkt – otrzymanie takiej ilości punktów miało miejsce, gdy na stronie BIP znajdowało się co najmniej 2/3 oświadczeń majątkowych,
- 4 pkt – za wszystkie oświadczenia majątkowe.

16. Uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (0-1)

Punkt w tym przypadku był przyznawany, gdy na stronie Biuletynu Informacji Publicznej zamieszczona została uchwała ustalająca wysokość wynagrodzenia członków rady gminy. Dla uzyskania punktu wymagana była możliwość zapoznania się z ustaleniami (albo bezpośrednio w treści, albo w formie załącznika). Nie było natomiast wymagane wyodrębnienie tej treści w osobnej zakładce.

17. Informacja o najbliższej sesji rady gminy (0-1-2-3)

W zakresie tego zagadnienia oceniana była informacja o terminie najbliższej sesji, ale także proponowany porządek obrad oraz dodatkowe materiały w postaci załączników do porządku obrad (np. projekty uchwał lub inne dokumenty). Pod uwagę brano fakt, że w dniu przeprowadzenia badania określonego Biuletynu nie wszystkie szukane informacje były jeszcze dostępne, jednakże w takim wypadku pomocniczo analizowano informacje na temat już odbytych sesji, co pozwoliło na weryfikację praktyki udostępniania informacji o sesji rady funkcjonującej w danej gminie. Przyjęto punktację stopniową:

- 0 pkt – w przypadku braku jakiejkolwiek informacji na temat najbliższej sesji,

- 1 pkt – na stronie BIP udostępniono wyłącznie informację o terminie planowanej sesji rady gminy,
- 2 pkt – gdy w Biuletynie znajdowała się informacja o terminie najbliższej sesji oraz został przedstawiony jej porządek obrad,
- 3 pkt - komplet punktów przyznawano w sytuacji, gdy informacja w BIP dotyczyła zarówno terminu i proponowanego porządku obrad najbliższej sesji, a dodatkowo istniała możliwość pobrania druków i zapoznania się z projektami uchwał, które będą na niej przedstawiane. Same projekty uchwał mogły znajdować się w osobnej zakładce poświęconej tej tematyce, jednak w takim przypadku musiała istnieć możliwość przyporządkowania projektów do konkretnej, planowanej, sesji.

18. Informacja o poprzednich sesjach rady gminy (0-1-2-3)

Podczas badania tego zagadnienia brane były pod uwagę protokoły ze wszystkich sesji, które odbyły się od początku kadencji rady gminy. Oprócz samych protokołów dodatkowej ocenie podlegała także lista obecności radnych na poszczególnych sesjach. Przyjęto następujące kryteria oceny:

- 0 pkt – nie przyznanie punktów było skutkiem, tego, że nie opublikowano żadnej informacji na temat poprzednich sesji,
- 1 pkt – w przypadku, gdy protokoły zostały opublikowane częściowo,
- 2 pkt – przyznanie dwóch punktów następowało, gdy na stronie znajdował się komplet protokołów z sesji rady gminy bieżącej kadencji,
- 3 pkt – pełną liczbę punktów otrzymywała gmina, która opublikowała wszystkie protokoły z poprzednich sesji, a także zostały do nich załączone listy obecności radnych. Lista obecności w większości przypadków była wymieniona w treści protokołu jako załącznik, jednakże rzadko została ona rzeczywiście dołączona, co uniemożliwiało zapoznanie się z informacją o uczestnictwie poszczególnych radnych w sesji. Ponadto trzeci punkt przyznawano także w sytuacji, gdy w protokole wprost zaznaczono, którzy radni uczestniczyli w obradach, a którzy byli nieobecni. Za wystarczające uznano także imienne wskazanie nieobecnych członków rady, gdyż pozwalało to na stwierdzenie składu radnych obecnych na sesji. Nie przyznawano natomiast dodatkowego punktu, gdy w protokołach wskazywano każdorazowo tylko liczbę obecnych i nieobecnych radnych, gdyż w takiej sytuacji nie było możliwe zweryfikowanie uczestnictwa poszczególnych osób we wszystkich sesjach.

19. Uchwały podjęte przez radę gminy (0-2-4-6)

Badanie tego zagadnienia miało odzwierciedlić możliwość zapoznania się przez mieszkańca gminy z prawem lokalnym. Informacje na temat uchwał rady gminy można było znaleźć zarówno w zakładkach poświęconych samemu prawu lokalnemu, ale także dość często w menu odnoszącym się do samej rady. Ocenie podlegała możliwość wglądu w treść uchwały, i to zarówno bezpośrednio na stronie, jak i przez pobranie odpowiedniego pliku z serwera. Weryfikacja kompletno-

ści uchwał następowała na podstawie ich numeracji. Punkty przyznawano stopniowo, w zależności od ilości uchwał.

- 0 pkt – przyznawane było, gdy nie opublikowano żadnych uchwał,
- 2 pkt – w momencie, gdy można było zapoznać się z co najmniej 1/3 uchwał organu stanowiącego,
- 4 pkt – za co najmniej 2/3 opublikowanych uchwał,
- 6 pkt – przy komplecie uchwał rady gminy w obecnej kadencji.

C. Informacje i dokumenty dotyczące komisji rady gminy (maks. 11 pkt)

20. Informacja o powołanych komisji rady gminy (0-2)

Przyznanie punktów następowało, gdy na stronie BIP zamieszczona została lista komisji wewnętrznych powołanych przez radę gminy. Punkty były przyznawane w przypadku, gdy zagadnienie to zostało opisane w odrębnej zakładce, ale również w razie uwzględnienia tych informacji w dziale dotyczącym samej rady gminy oraz gdy lista ta stanowiła treść uchwał rady, powołujących właściwe komisje.

21. Informacja o składach osobowych komisji rady gminy (0-2)

Dwa punkty otrzymywała gmina, która przedstawiła składy poszczególnych komisji. Mogła być to informacja wyodrębniona w osobnej zakładce, ale i adnotacja przy nazwiskach radnych (np. na stronie obejmującej zbiorcze informacje o wszystkich komisjach). Punkty były jednak przyznawane wyłącznie w przypadku kompletności składów wszystkich powołanych komisji.

22. Informacja o osobach przewodniczących komisji rady gminy (0-1)

Ocenie podlegał fakt zamieszczenia w Biuletynie informacji na temat osób pełniących funkcję przewodniczącego poszczególnych komisji powołanych w danej radzie gminy. Punktowano tylko te sytuacje, gdy wzmianka na ten temat dotyczyła wszystkich komisji. Informacje te mogły zostać strukturalnie wydzielone do odrębnej zakładki lub też zostać zaznaczone przy konkretnym członku komisji.

23. Informacja o najbliższym posiedzeniu komisji rady gminy (0-1-2)

W tym przypadku badane były dwie kwestie, a mianowicie informacja terminach najbliższych posiedzeń poszczególnych komisji rady gminy, jak również ich proponowany porządek obrad. Podobnie jak w przypadku planowanych sesji rady gminy, pod uwagę brano fakt, że w dniu przeprowadzenia badania BIP niektóre informacje mogły jeszcze nie być dostępne. Wówczas również pomocniczo analizowano dane o poprzednich posiedzeniach, co pozwoliło na weryfikację praktyki udostępniania informacji na ten temat. Punktacja według następujących zasad:

- 0 pkt – nie przyznawano punktów, gdy nie zamieszczono na stronie podmiotowej BIP obwieszczenia o najbliższym posiedzeniu komisji,

- 1 pkt – na stronie BIP znajdowała się informacja o terminie najbliższego posiedzenia poszczególnych komisji,
- 2 pkt – otrzymywała gmina, która opublikowała zarówno termin, jak i proponowany porządek obrad wszystkich komisji.

24. Informacja o planach pracy komisji rady gminy na rok 2012 (0-1)

Analizowane strony BIP otrzymały punkt w tej kategorii w przypadku, gdy opublikowano na nich plany pracy komisji, przy czym pozytywnie oceniane było również zamieszczenie treści planów w uchwale rady gminy zatwierdzającej te plany.

25. Informacja o poprzednich posiedzeniach komisji rady gminy (0-1-2-3)

Ocenie podlegały informacje dotyczące wszystkich powołanych komisji w aktualnej kadencji. Przy ocenie brano pod uwagę następujące informacje:

- protokoły z kompletu posiedzeń wszystkich komisji,
- listy obecności na tych posiedzeniach.

Informacje mogły być wyodrębnione w formie osobnej zakładki lub też załączone do menu dotyczącego komisji w postaci odnośnika do pliku znajdującego się na serwerze. W tym wypadku przyjęto więc punktację stopniową:

- 0 pkt – brak jakichkolwiek informacji w tym przedmiocie,
- 1 pkt – za częściowy spis protokołów z posiedzeń jednej lub wszystkich komisji,
- 2 pkt – w przypadku kompletu protokołów z posiedzeń każdej komisji,
- 3pkt – maksymalną liczbę punktów przyznawano, gdy pojawiły się wszystkie protokoły ze wszystkich komisji, a dodatkowo do wszystkich zostały dołączone listy obecności. Tak samo jak w przypadku listy obecności z sesji Rady Gminy, mogły one stanowić załącznik do protokołu, który umożliwił zapoznanie się ze składem obecnym na posiedzeniu lub też informacja na ten temat mogła zostać uwzględniona w protokole poprzez imienne wskazanie obecnych bądź nieobecnych członków komisji.

D. Informacje i dokumenty dotyczące wójta (maks. 16 pkt)

26. Informacja o osobie wójta oraz jego dyżurach i danych kontaktowych (0-1-2-3)

W ramach tego zagadnienia analizowano dostęp do podstawowych informacji na temat organu wykonawczego gminy. Sprawdzano trzy rodzaje informacji:

- imię i nazwisko wójta (burmistrza / prezydenta miasta),
- dane kontaktowe do wójta lub jego sekretariatu (telefon, e-mail),
- terminy w jakich wójt przyjmuje interesantów.

W niniejszym pytaniu przyjęto punktację stopniową, która odzwierciedlała ilość opublikowanych informacji:

- 0 pkt – przy braku jakichkolwiek informacji,
- 1 pkt – za podanie imienia i nazwiska wójta lub jednej z innych badanych informacji,

- 2 pkt – przyznanie dwóch punktów miało miejsce, gdy na stronie BIP opublikowano dwie poszukiwane informacje. Najczęściej było to imię i nazwisko wójta oraz wzmianka o danych kontaktowych bądź dyżurach,
- 3 pkt – komplet punktów był następstwem faktu zamieszczenia w BIP wszystkich ocenianych informacji, czyli imię i nazwisko, dane kontaktowe oraz dyżury, podczas których wójt przyjmuje zainteresowanych.

27. Informacja o zastępcach wójta (0-1)

Punkt przyznawano w tym przypadku za informację o tożsamości osób piastujących stanowisko zastępcy wójta. Dane te mogły być prezentowane w różnorodny sposób, np. w osobnej zakładce lub łącznie z inną informacją (np. przy strukturze organizacyjnej urzędu gminy). Z uwagi na fakt, iż powołanie zastępcy nie ma charakteru obligatoryjnego, punkt przyznawany był również tym gminom, które podały wzmiankę na ten temat na stronie podmiotowej BIP.

28. Informacja o skarbniku gminy (0-1)

W tym zakresie wymagana była informacja w postaci imienia i nazwiska osoby pełniącej funkcję skarbnika gminy. Podobnie jak w przypadku zastępcy wójta – informacja ta mogła być przedstawiona w różnej formie.

29. Informacja o sekretarzu gminy (0-1)

Punkty przyznawane analogicznie do dwóch poprzedzających kategorii, przy czym poszukiwane informacje dotyczyły osoby sekretarza gminy.

30. Oświadczenia o stanie majątkowym wójta (0-1-2-3)

Ten aspekt oceniany był w sposób analogiczny do punktu dotyczącego oświadczeń radnych gminy. Ocenie podlegały trzy rodzaje oświadczeń majątkowych:

- oświadczenie majątkowe na początek kadencji,
- oświadczenie majątkowe za rok 2010,
- oświadczenie majątkowe za rok 2011.

Dokumenty mogły zostać opublikowane w dowolnym miejscu na stronie podmiotowej BIP (np. w wyodrębnionej zakładce lub w przy okazji przedstawienia sylwetki wójta). Sposób przyznawania punktów przedstawia się następująco:

- 0 pkt – gdy nie opublikowano żadnych oświadczeń majątkowych,
- 1 pkt – za 1 z 3 oświadczeń majątkowych,
- 2 pkt – za 2 z 3 oświadczeń majątkowych,
- 3 pkt – za wszystkie 3 oświadczenia majątkowe wójta.

31. Zarządzenia wydane przez wójta (0-2-4-6)

Kategoria podobna do pytania o uchwały rady gminy. Przyjęta punktacja stopniowa odzwierciedla ilość zarządzeń wydanych w obecnej kadencji, które zostały zamieszczone w Biuletynie. Weryfikacja w zakresie kompletności tych aktów odbywała się na podstawie analizy numeracji poszczególnych zarządzeń. Przyznanie punktów odbywało się według poniższych zasad:

- 0 pkt – brak jakichkolwiek zarządzeń wójta,

- 1 pkt – w przypadku opublikowania w BIP co najmniej 1/3 wszystkich zarządzeń,
- 2 pkt – gdy istniała możliwość zapoznania się z co najmniej 2/3 wszystkich zarządzeń wydanych przez wójta,
- 3 pkt – maksymalna liczba punktów, była następstwem zamieszczenia wszystkich zarządzeń w Biuletynie Informacji Publicznej.

32. Uchwała rady gminy w przedmiocie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla wójta (0-1)

Analogicznie jak w przypadku uchwały dotyczącej wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych, również w tym wypadku punkt przyznawano, gdy informacja na ten temat została ujęta w stosownej uchwale rady gminy (bezpośrednio w jej treści lub w załączniku do niej).

E. Informacje i dokumenty dotyczące urzędu gminy (maks. 10 pkt)

33. Informacja o siedzibie i godzinach pracy urzędu gminy (0-2-3)

W tym punkcie ocenie podlegał fakt podania na stronie BIP informacji o siedzibie urzędu gminy oraz o jego godzinach pracy. Punktacja była przyznawana w następujący sposób:

- 0 pkt – za brak jakiegokolwiek informacji,
- 2 pkt – za podanie jednej z dwóch informacji,
- 3 pkt – gdy opublikowano informację o siedzibie i godzinach pracy urzędu.

34. Informacja o strukturze organizacyjnej urzędu gminy (0-2-3)

Przy badaniu tego zagadnienia brano pod uwagę kwestię podania informacji na temat struktury organizacyjnej urzędu. Oprócz wyróżnienia przez gminę samego układu organizacyjnego, podczas analizy punktowano także dodatkowe informacje, takie jak dane kontaktowe do poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu, zakres ich działania oraz osoby nimi kierujące. Bez znaczenia była forma prezentacji informacji (tabela, spis, układ graficzny). Wyróżniono trzy progi punktowe:

- 0 pkt – gdy nie podano żadnej informacji w tym zakresie,
- 2 pkt – kiedy w BIP znajdowała się informacja o wewnętrznej strukturze organizacyjnej,
- 3 pkt – za informacje szczegółowe (zakres działania, dane kontaktowe do komórek organizacyjnych itp.).

35. Regulamin organizacyjny urzędu gminy (0-1)

W tej kwestii, aby otrzymać punkt gmina musiała podać do wiadomości treść regulaminu organizacyjnego. Bez znaczenia była forma przedstawienia tego dokumentu (osobna zakładka, odnośnik do pliku na serwerze, zarządzenie wójta nadające regulamin organizacyjny wraz z załączonym plikiem).

36. Informacja o sposobie załatwiania spraw oraz wzorach dokumentów (0-1-2-3)

Ten punkt podlegał ocenie pod kątem możliwości zapoznania się ze sposobami załatwiania spraw w urzędzie gminy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d) ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zwracano uwagę na opis procedur oraz na możliwość pobrania odpowiednich wzorów druków do poszczególnych kategorii spraw. Istotne znaczenie miała także skala spraw, które zostały w ten sposób opracowane. Punkty przyznawano następująco:

- 0 pkt – przy całkowitym pominięciu tej kwestii w Biuletynie Informacji Publicznej,
- 1 pkt – przy lakonicznej informacji na temat załatwiania spraw (klika spraw lub mało wyczerpujący opis),
- 2 pkt – przy wieloaspektowym i rozbudowanym opisie procedur, i jednoczesnym braku lub niewielkiej dostępności wzorów dokumentów,
- 3 pkt – przy bardzo szczegółowym opisie i dostępnych wzorach do każdego stadium poszczególnych procedur.

F. Informacje i dokumenty dotyczące jednostek pomocniczych gminy (kategoria dotyczące gmin, w których powołano jednostki pomocnicze) (maks. 11 pkt)

37. Lista jednostek pomocniczych utworzonych na terenie gminie (0-2)

Punkty w tej kategorii przyznawano, gdy na stronie BIP pojawiła się informacja o nazwach jednostek pomocniczych utworzonych w określonej gminie. Pożądane było, aby taka informacja została wyodrębniona do samodzielnej zakładki, jednakże przyjęto, że informacja na temat jednostek pomocniczych wynikała także z treści ich statutów, które można było odnaleźć w spisie uchwał rady gminy.

38. Informacja o siedzibie i danych kontaktowych organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (0-1-2)

W tej kategorii przyjęto, że kontakt mieszkańców z jednostką pomocniczą powinien odbywać się w szczególności poprzez jej organ wykonawczy, tj. sołtysa lub zarząd osiedla/dzielnicy. W tym przypadku przyjęto trzy progi punktowe, w zależności od ilości opublikowanych informacji:

- 0 pkt – za brak jakichkolwiek danych kontaktowych,
- 1 pkt – za podanie adresu lub danych kontaktowych do organu wykonawczego,
- 2 pkt – za podanie zarówno adresu siedziby, jak i danych kontaktowych.

39. Skład osobowy organów jednostek pomocniczych gminy (0-1-2)

Przy tym pytaniu brano pod uwagę skład osobowy organów przedstawicielskich wszystkich jednostek pomocniczych w gminie, tj. sołtysa, rady sołectkiej oraz rady i zarządu dzielnicy/osiedla. Punkty przyznawano w następujący sposób:

- 0 pkt – przy braku informacji na ten temat,
- 1 pkt – za informacje o organach wykonawczym lub organach stanowiących,
- 2 pkt – za informacje zarówno o organach wykonawczych, jak i organach stanowiących.

40. Informacja o najbliższej sesji organów stanowiących jednostek pomocniczych gminy (0-1)

Przy tym zagadnieniu punkt przyznawano w przypadku opublikowania w BIP informacji na temat miejsca i terminu najbliższej sesji organu stanowiącego w poszczególnych jednostkach pomocniczych badanej gminy. Także w tej kategorii tematycznej uwzględniono ewentualność, że w dniu przeprowadzenia badania BIP niektóre informacje o planowanych zebraniach / sesjach nie były jeszcze dostępne z uwagi na krótki okres od poprzedniej sesji. W takim wypadku (podobnie jak przy sesjach rady gminy i posiedzeniach komisji) pomocniczo analizowano dane o poprzednich obradach, co pozwoliło na weryfikację praktyki udostępniania informacji o tym fakcie.

41. Statuty jednostek pomocniczych gminy (0-2)

Dla przyznania punktów w tej kategorii niezbędna była możliwość zapoznania się ze wszystkim statutami jednostek pomocniczych utworzonych w określonej gminie. Nie musiały one znajdować się w osobnej zakładce. Za wystarczającą uznano możliwość zapoznania się z ich treścią w formie dokumentu załączonego do właściwej uchwały rady gminy.

42. Akty wydane przez organy jednostek pomocniczych gminy (0-1-2)

Ostatnia kategoria badana w grupie zagadnień dotyczących jednostek pomocniczych gminy odnosiła się do aktów (uchwały lub zarządzenia) podjęte przez organy tych jednostek w bieżącej kadencji. W tym zakresie przewidziano następującą punktację:

- 0 pkt – gdy na BIP nie było żadnych aktów,
- 1 pkt – w przypadku możliwości zapoznania się z aktami organu wykonawczego lub organu stanowiącego,
- 2 pkt – za udostępnienie zarówno aktów wydanych przez sołtysa (Zarząd Rady Osiedla) oraz uchwał Zebrania Wiejskiego (Rady Osiedla).

G. Warunki techniczne prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (maks. 5 pkt)

43. Układ graficzny i funkcjonalny BIP (0-1)

Zakres tego punkty obejmuje łącznie trzy aspekty:

- aktualny logotyp Biuletynu Informacji Publicznej umieszczony w górnej części strony (chorągiewka),
- moduł wyszukiwujący,
- menu przedmiotowe umożliwiające odnalezienie informacji publicznych.

44. Informacja o osobach redagujących BIP (0-1)

Aby otrzymać punkt na stronie BIP musiało znaleźć się imię i nazwisko, numer telefonu lub telefaksu oraz adres poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę podmiotową BIP.

45. Informacja o tożsamości osób udostępniających informacje w BIP (0-1)

Zakres oceny obejmował w tym przypadku informację na temat:

- tożsamości osoby, która wytworzyła informację lub jest odpowiedzialna za jej treść,
- tożsamości osoby, która wprowadziła informacje do Biuletynu Informacji Publicznej.

46. Informacja o czasie wytworzenia i udostępnienia informacji w BIP (0-1)

W tym przypadku otrzymanie punktu było następstwem uwzględnienia w Biuletynie Informacji Publicznych następujących aspektów:

- czasu udostępnienia informacji,
- możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

47. Informacja dotycząca udostępniania informacji w BIP oraz poza BIP (0-1)

Ostatnie zagadnienie dotyczące warunków technicznych prowadzenia BIP także odnosiło się do dwóch kwestii:

- uwzględnienia na stronie BIP instrukcji korzystania ze strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (bez względu na formę informacji – opisową / graficzną),
- umieszczenia informacji o sposobie dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotu, ale nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej.

W związku z powyższym maksymalna liczba punktów, którą można było uzyskać podczas badania wynosiła:

- 114 pkt – w przypadku, gdy gmina utworzyła jednostki pomocnicze gminy,
- 103 pkt – w przypadku, gdy gmina nie utworzyła jednostek pomocniczych gminy.

Z uwagi na istnienie dwóch kategorii gmin, wyniki punktowe zostały **przeliczone na wartości procentowe**, które odzwierciedlają stosunek udostępnionych w Biuletynie informacji do stanu maksymalnego, co pozwala na bardziej obiektywne przedstawienie wyniku przeprowadzonego monitoringu.

III. WYNIKI BADAŃ

a) Ogólny opis wyników badań

Wyniki przeprowadzonego monitoringu wskazują, na satysfakcjonujący stan udostępniania informacji publicznych za pośrednictwem strony podmiotowej

Biuletynu Informacji Publicznej. Zdecydowana większość badanych gmin (108) przekroczyła 60% możliwych do zdobycia punktów, a średni stosunek punktów zdobytych do ich maksymalnej liczby wyniósł aż 72,08%.

Najlepszy łączny wynik punktowy uzyskało miasto Tczew, które opublikowało 91,26% poszukiwanych informacji na swojej stronie BIP. Na drugim miejscu w rankingu uplasowało się miasto Gdynia z wynikiem 89,47%. Trzecią lokatę zajęło z kolei miasto Kwidzyn, uzyskując 89,32% maksymalnej punktacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że przedstawione wyniki procentowe zostały osiągnięte przez zwycięskie gminy w różnorodnych warunkach. Tczew oraz Kwidzyn są bowiem gminami, w których nie występują jednostki pomocnicze, wobec czego możliwa do zdobycia liczba punktów w ich przypadku wynosiła 103. Z kolei w Gdyni funkcjonują jednostki pomocnicze w postaci dzielnic, dzięki czemu maksymalna liczba punktów w jej przypadku to 114.

Najgorszy wynik punktowy osiągnęły gminy Lina (powiat wejherowski) – 47/114 pkt, 41,22%, Krokowa (powiat wejherowski) – 56/114 pkt, 49,12% oraz Stara Kiszewa (powiat kościerski) – 57/114 pkt, 50%.

Autor: *Paulina Bielawska*

b) Zbiorcze wyniki badań w układzie rankingowym

RANKING	POWIAT	GMINA	SUMA	MAX	%
1	tczewski	Tczew (miasto)	94	103	91,26
2	m. Gdynia	m. Gdynia	102	114	89,47
3	kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	92	103	89,32
4	starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	89	103	86,41
5	m. Sopot	m. Sopot	88	103	85,44
	starogardzki	Skórcz (miasto)	88	103	85,44
7	łęborski	Cewice	97	114	85,09
	śląpski	Ustka	97	114	85,09
9	tczewski	Gniew	96	114	84,21
10	kościerski	Kościerzyna (miasto)	86	103	83,50
	wejherowski	Rumia	86	103	83,50
12	starogardzki	Lubichowo	95	114	83,33
	tczewski	Subkowy	95	114	83,33
	wejherowski	Wejherowo	95	114	83,33
15	człuchowski	Przechlewo	94	114	82,46
16	kartuski	Somonino	93	114	81,58
17	chojnicki	Chojnice (miasto)	84	103	81,55
	m. Słupsk	m. Słupsk	84	103	81,55
19	człuchowski	Koczała	92	114	80,70

20	człuchowski	Debrzno	91	114	79,82
	człuchowski	Rzeczenica	91	114	79,82
	gdański	Pszczółki	91	114	79,82
	kartuski	Stężyca	91	114	79,82
	malborski	Stare Pole	91	114	79,82
	ślupski	Kępice	91	114	79,82
	sztumski	Dzierzgoń	91	114	79,82
	tczewski	Pelplin	91	114	79,82
28	gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	82	103	79,61
29	bytowski	Bytów	90	114	78,95
	bytowski	Tuchomie	90	114	78,95
	nowodworski	Nowy Dwór Gdański	90	114	78,95
	starogardzki	Starogard Gdański	90	114	78,95
33	nowodworski	Krynica Morska	81	103	78,64
34	chojnicki	Brusy	89	114	78,07
	kościerski	Lipusz	89	114	78,07
	ślupski	Kobylnica	89	114	78,07
37	łęborski	Łębork	80	103	77,67
38	człuchowski	Czarne	88	114	77,19
	kwidzyński	Kwidzyn	88	114	77,19
	łęborski	Nowa Wieś Łęborska	88	114	77,19
	łęborski	Wicko	88	114	77,19
	pucki	Władysławowo	88	114	77,19
43	ślupski	Ustka (miasto)	79	103	76,70
44	bytowski	Lipnica	87	114	76,32
	chojnicki	Chojnice	87	114	76,32
	kwidzyński	Ryjewo	87	114	76,32
	malborski	Nowy Staw	87	114	76,32
	nowodworski	Stegna	87	114	76,32
	wejherowski	Luzino	87	114	76,3%
50	nowodworski	Ostaszewo	86	114	75,44
51	łęborski	Łeba	77	103	74,7%
52	malborski	Malbork (miasto)	85	114	74,56
	malborski	Malbork	85	114	74,56
	tczewski	Tczew	85	114	74,56
55	człuchowski	Człuchów (miasto)	76	103	73,79
56	bytowski	Studzienice	84	114	73,68
	chojnicki	Czersk	84	114	73,68
	ślupski	Ślupsk	84	114	73,68
	starogardzki	Osieczna	84	114	73,68
	starogardzki	Osiek	84	114	73,68
	starogardzki	Skórcz	84	114	73,68

62	bytowski	Parchowo	83	114	72,81
	gdański	Przywidz	83	114	72,81
	kartuski	Sulęczyno	83	114	72,81
	kwidzyński	Sadlinki	83	114	72,81
	sztumski	Stary Dzierżoń	83	114	72,81
	wejherowski	Wejherowo (miasto)	83	114	72,81
68	człuchowski	Człuchów	82	114	71,93
	słupski	Główczyce	82	114	71,93
70	pucki	Hel	74	103	71,84
71	bytowski	Kolczygłowy	81	114	71,05
	kartuski	Kartuzy	81	114	71,05
	malborski	Miłoradz	81	114	71,05
74	malborski	Lichnowy	80	114	70,18
	słupski	Smółdzino	80	114	70,18
	wejherowski	Choczewo	80	114	70,18
77	bytowski	Borzytuchom	79	114	69,30
	bytowski	Czarna Dąbrówka	79	114	69,30
	kartuski	Żukowo	79	114	69,30
	kościerski	Dziemiany	79	114	69,30
	kwidzyński	Prabuty	79	114	69,30
	słupski	Potęgowo	79	114	69,30
	wejherowski	Łęczyce	79	114	69,30
84	chojnicki	Konarzyny	78	114	68,42
	gdański	Suchy Dąb	78	114	68,42
	kartuski	Chmielno	78	114	68,42
	kartuski	Przodkowo	78	114	68,42
	kościerski	Liniewo	78	114	68,42
	starogardzki	Smętowo Graniczne	78	114	68,42
90	pucki	Puck (miasto)	70	103	67,96
91	wejherowski	Reda	69	103	66,99
92	kwidzyński	Gardeja	76	114	66,67
	słupski	Dębica Kaszubska	76	114	66,67
	starogardzki	Bobowo	76	114	66,67
95	kościerski	Kościierzyna	75	114	65,79
	nowodworski	Sztutowo	75	114	65,79
	starogardzki	Zblewo	75	114	65,79
98	bytowski	Trzebielino	74	114	64,91
	kartuski	Sierakowice	74	114	64,91
	starogardzki	Kaliska	74	114	64,91
101	pucki	Jastarnia	66	103	64,08
102	starogardzki	Czarna Woda	73	114	64,04
	tczewski	Morzyszczyn	73	114	64,04
104	bytowski	Miastko	72	114	63,16
	pucki	Puck	72	114	63,16
106	słupski	Damnica	71	114	62,28

107	gdański	Cedry Wielkie	70	114	61,40
	wejherowski	Szemud	70	114	61,40
109	gdański	Pruszcz Gdański	68	114	59,65
110	kościerski	Karsin	67	114	58,77
	sztumski	Sztum	67	114	58,77
112	pucki	Kosakowo	66	114	57,89
	starogardzki	Skarszewy	66	114	57,89
	sztumski	Stary Targ	66	114	57,89
	wejherowski	Gniewino	66	114	57,89
116	gdański	Trąbki Wielkie	64	114	56,14
117	gdański	Kolbudy	63	114	55,26
	sztumski	Mikołajki Pomorskie	63	114	55,26
119	m. Gdańsk	m. Gdańsk	62	114	54,39
120	kościerski	Nowa Karczma	60	114	52,63
121	kościerski	Stara Kiszewa	57	114	50,00
122	pucki	Krokowa	56	114	49,12
123	wejherowski	Linia	47	114	41,23

c) Zbiorcze wyniki badań w układzie alfabetycznym (wg powiatów)

POWIAT	GMINA	SUMA	MAX	%
bytowski	Bytów	90	114	78,95
bytowski	Tuchomie	90	114	78,95
bytowski	Lipnica	87	114	76,32
bytowski	Studzienice	84	114	73,68
bytowski	Parchowo	83	114	72,81
bytowski	Kołczygłowy	81	114	71,05
bytowski	Borzytuchom	79	114	69,30
bytowski	Czarna Dąbrówka	79	114	69,30
bytowski	Trzebielino	74	114	64,91
bytowski	Miastko	72	114	63,16
chojnicki	Chojnice (miasto)	84	103	81,55
chojnicki	Brusy	89	114	78,07
chojnicki	Chojnice	87	114	76,32
chojnicki	Czersk	84	114	73,68
chojnicki	Konarzyny	78	114	68,42
człuchowski	Przechlewo	94	114	82,46
człuchowski	Koczała	92	114	80,70
człuchowski	Debrzno	91	114	79,82
człuchowski	Rzeczenica	91	114	79,82
człuchowski	Czarne	88	114	77,19
człuchowski	Człuchów (miasto)	76	103	73,79
człuchowski	Człuchów	82	114	71,93

gdański	Pszczółki	91	114	79,82
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	82	103	79,61
gdański	Przywidz	83	114	72,81
gdański	Suchy Dąb	78	114	68,42
gdański	Cedry Wielkie	70	114	61,40
gdański	Pruszcz Gdański	68	114	59,65
gdański	Trąbki Wielkie	64	114	56,14
gdański	Kolbudy	63	114	55,26
m. Gdańsk	m. Gdańsk	62	114	54,39
m. Gdynia	m. Gdynia	102	114	89,47
kartuski	Somonino	93	114	81,58
kartuski	Stężyca	91	114	79,82
kartuski	Sulęcyno	83	114	72,81
kartuski	Kartuzy	81	114	71,05
kartuski	Żukowo	79	114	69,30
kartuski	Chmielno	78	114	68,42
kartuski	Przodkowo	78	114	68,42
kartuski	Sierakowice	74	114	64,91
kościerski	Kościierzyna (miasto)	86	103	83,50
kościerski	Lipusz	89	114	78,07
kościerski	Dziemiany	79	114	69,30
kościerski	Liniewo	78	114	68,42
kościerski	Kościierzyna	75	114	65,79
kościerski	Karsin	67	114	58,77
kościerski	Nowa Karczma	60	114	52,63
kościerski	Stara Kiszewa	57	114	50,00
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	92	103	89,32
kwidzyński	Kwidzyn	88	114	77,19
kwidzyński	Ryjewo	87	114	76,32
kwidzyński	Sadlinki	83	114	72,81
kwidzyński	Prabuty	79	114	69,30
kwidzyński	Gardeja	76	114	66,67
łęborski	Cewice	97	114	85,09
łęborski	Łębork	80	103	77,67
łęborski	Nowa Wieś Łęborska	88	114	77,19
łęborski	Wicko	88	114	77,19
łęborski	Łeba	77	103	74,76
malborski	Stare Pole	91	114	79,82
malborski	Nowy Staw	87	114	76,32
malborski	Malbork (miasto)	85	114	74,56
malborski	Malbork	85	114	74,56
malborski	Miłoradz	81	114	71,05
malborski	Lichnowy	80	114	70,18
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	90	114	78,95
nowodworski	Krynica Morska	81	103	78,64

nowodworski	Stegna	87	114	76,32
nowodworski	Ostaszewo	86	114	75,44
nowodworski	Sztutowo	75	114	65,79
pucki	Władysławowo	88	114	77,19
pucki	Hel	74	103	71,84
pucki	Puck (miasto)	70	103	67,96
pucki	Jastarnia	66	103	64,08
pucki	Puck	72	114	63,16
pucki	Kosakowo	66	114	57,89
pucki	Krokowa	56	114	49,12
śląpski	Ustka	97	114	85,09
śląpski	Kępice	91	114	79,82
śląpski	Kobylnica	89	114	78,07
śląpski	Ustka (miasto)	79	103	76,70
śląpski	Ślupsk	84	114	73,68
śląpski	Główczyce	82	114	71,93
śląpski	Smółdzino	80	114	70,18
śląpski	Potęgowo	79	114	69,30
śląpski	Dębica Kaszubska	76	114	66,67
śląpski	Damnica	71	114	62,28
m. Ślupsk	m. Ślupsk	84	103	81,55
m. Sopot	m. Sopot	88	103	85,44
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	89	103	86,41
starogardzki	Skórcz (miasto)	88	103	85,44
starogardzki	Lubichowo	95	114	83,33
starogardzki	Starogard Gdański	90	114	78,95
starogardzki	Osieczna	84	114	73,68
starogardzki	Osiek	84	114	73,68
starogardzki	Skórcz	84	114	73,68
starogardzki	Smętowo Graniczne	78	114	68,42
starogardzki	Bobowo	76	114	66,67
starogardzki	Zblewo	75	114	65,79
starogardzki	Kaliska	74	114	64,91
starogardzki	Czarna Woda	73	114	64,04
starogardzki	Skarszewy	66	114	57,89
sztumski	Dzierzgoń	91	114	79,82
sztumski	Stary Dzierzgoń	83	114	72,81
sztumski	Sztum	67	114	58,77
sztumski	Stary Targ	66	114	57,89
sztumski	Mikołajki Pomorskie	63	114	55,26
tczewski	Tczew (miasto)	94	103	91,26
tczewski	Gniew	96	114	84,21
tczewski	Subkowy	95	114	83,33
tczewski	Pelplin	91	114	79,82
tczewski	Tczew	85	114	74,56

tczewski	Morzeszczyn	73	114	64,04
wejherowski	Rumia	86	103	83,50
wejherowski	Wejherowo	95	114	83,33
wejherowski	Luzino	87	114	76,32
wejherowski	Wejherowo (miasto)	83	114	72,81
wejherowski	Choczewo	80	114	70,18
wejherowski	Łęczyce	79	114	69,30
wejherowski	Reda	69	103	66,99
wejherowski	Szemud	70	114	61,40
wejherowski	Gniewino	66	114	57,89
wejherowski	Linia	47	114	41,23

d) Udostępnianie istotnych dokumentów ustrojowych, planistycznych i finansowych

Kategorie pytań:

1. Statut gminy (0-5)
2. Uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia budżetu na rok 2012 (0-4)
3. Sprawozdanie roczne wójta z wykonania budżetu za rok 2011 (0-2)
4. Uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wójtowi absolutorium z wykonania budżetu za rok 2011 (0-2)
5. Uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej (0-5)
6. Uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (0-4)
7. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (0-1-3-5)
8. Uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia rocznego lub wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (0-2)
9. Informacje i wyniki dotyczące naboru pracowników (0-2-3)
10. Informacje i wyniki dotyczące zamówień publicznych (0-2-3)
11. Informacje i wyniki o przetargach dotyczących obrotu majątkiem gminnym (0-2-3)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	SUMA
bytowski	Borzytuchom	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	0	32
bytowski	Bytów	5	4	2	2	4	4	0	2	2	2	0	27
bytowski	Czarna Dąbrówka	5	4	2	2	4	0	3	2	2	2	0	26
bytowski	Kończygłowy	5	4	0	2	4	4	5	2	0	2	2	30
bytowski	Lipnica	5	4	0	2	4	0	3	2	3	3	3	29
bytowski	Miastko	5	4	2	2	4	0	1	2	2	2	0	24
bytowski	Parchowo	5	4	2	2	4	4	1	0	2	3	0	27

bytowski	Studzienice	5	4	0	2	4	0	3	2	2	3	0	25
bytowski	Trzebielino	5	4	0	2	4	4	0	2	0	3	2	26
bytowski	Tuchomie	5	4	0	2	4	4	5	2	2	2	3	33
chojnicki	Brusy	5	4	2	0	4	4	1	2	3	3	0	28
chojnicki	Chojnice (miasto)	5	4	2	2	4	4	3	2	3	0	2	31
chojnicki	Chojnice	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	0	34
chojnicki	Czersk	5	4	0	2	0	4	1	2	3	3	2	26
chojnicki	Konarzyny	5	4	2	2	0	4	1	0	2	2	2	24
człuchowski	Czarne	5	4	0	2	4	4	1	2	3	3	2	30
człuchowski	Człuchów (miasto)	5	4	2	2	4	0	1	2	3	3	2	28
człuchowski	Człuchów	5	4	2	2	4	4	3	2	2	2	2	32
człuchowski	Debrzno	5	4	0	2	4	4	5	2	3	3	2	34
człuchowski	Koczała	5	4	2	2	4	0	1	2	3	3	2	28
człuchowski	Przechlewo	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	2	34
człuchowski	Rzeczenica	5	4	2	2	4	4	1	2	2	3	2	31
gdański	Cedry Wielkie	5	4	2	2	4	4	0	2	2	2	2	29
gdański	Kolbudy	5	4	2	2	4	4	0	2	0	0	0	23
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	5	4	2	2	4	4	5	2	2	3	3	36
gdański	Pruszcz Gdański	5	4	2	2	4	4	1	0	3	2	2	29
gdański	Przywidz	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
gdański	Pszczółki	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
gdański	Suchy Dąb	5	4	2	2	4	4	1	0	2	2	2	28
gdański	Trąbki Wielkie	5	4	2	2	4	0	0	2	0	0	0	19
m. Gdańsk	m. Gdańsk	5	4	2	2	4	4	3	0	2	2	0	28
m. Gdynia	m. Gdynia	5	4	2	2	4	4	5	2	2	3	2	35
kartuski	Chmielno	5	4	0	2	4	0	1	0	3	2	2	23
kartuski	Kartuzy	5	4	2	2	4	4	3	0	2	0	3	29
kartuski	Przodkowo	5	4	0	2	4	0	5	0	3	3	3	29
kartuski	Sierakowice	5	4	0	2	4	4	1	2	3	3	3	31
kartuski	Somonino	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	3	37
kartuski	Stężycza	5	4	0	2	4	4	3	2	3	3	3	33
kartuski	Sulęcyno	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	3	33
kartuski	Żukowo	5	4	2	2	4	0	3	2	2	2	0	26
kościerski	Dziemiany	5	4	2	2	4	0	0	2	3	3	2	27
kościerski	Karsin	5	4	0	2	4	0	3	2	2	3	2	27
kościerski	Kościierzyna (miasto)	5	4	2	2	4	0	3	2	3	3	2	30
kościerski	Kościierzyna	0	4	2	0	4	0	5	2	3	3	2	25
kościerski	Liniewo	5	4	2	2	4	0	3	2	3	3	0	28
kościerski	Lipusz	5	4	2	2	4	0	3	2	3	3	2	30
kościerski	Nowa Karczma	5	0	0	0	0	4	3	2	2	3	2	21
kościerski	Stara Kiszewa	5	4	0	2	4	0	3	2	3	3	0	26
kwidzyński	Gardeja	5	4	2	0	4	4	3	2	2	3	3	32
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	3	37

kwidzyński	Kwidzyn	5	4	2	2	4	4	3	1	2	3	3	33
kwidzyński	Prabuty	5	4	2	3	4	4	3	2	3	0	0	30
kwidzyński	Ryjewo	5	4	2	2	4	4	3	2	0	3	1	30
kwidzyński	Sadlinki	5	4	0	0	4	0	3	2	3	3	3	27
łęborski	Cewice	5	4	2	2	4	4	0	2	3	3	3	32
łęborski	Łębork	5	4	2	2	0	4	3	2	3	3	2	30
łęborski	Łeba	5	4	2	2	4	0	0	0	3	3	2	25
łęborski	Nowa Wieś Łęborska	5	4	2	2	4	0	0	0	3	3	3	26
łęborski	Wicko	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	3	35
malborski	Lichnowy	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	0	30
malborski	Malbork (miasto)	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	2	34
malborski	Malbork	5	4	2	2	4	4	3	0	3	0	2	29
malborski	Miłoradz	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	2	34
malborski	Nowy Staw	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
malborski	Stare Pole	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
nowodworski	Krynica Morska	5	4	2	2	0	4	5	0	3	3	3	31
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	2	32
nowodworski	Ostaszewo	5	4	2	2	4	0	3	2	0	3	3	28
nowodworski	Stegna	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	3	35
nowodworski	Sztutowo	5	4	2	2	4	0	5	2	3	3	3	33
pucki	Hel	5	4	2	2	4	0	0	0	0	3	2	22
pucki	Jastarnia	5	4	0	2	4	4	1	0	0	3	0	23
pucki	Kosakowo	5	4	2	0	4	0	0	0	0	3	0	18
pucki	Krokowa	0	4	2	2	4	4	3	2	2	3	2	28
pucki	Puck (miasto)	5	4	2	2	4	0	0	2	3	3	2	27
pucki	Puck	5	4	2	0	4	4	3	2	3	3	2	32
pucki	Władysławowo	5	4	2	2	4	4	5	0	2	2	2	32
śląpski	Damnica	5	4	2	2	4	0	0	0	3	3	2	25
śląpski	Dębica Kaszubska	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	2	32
śląpski	Główczyce	5	0	2	2	4	4	0	2	3	3	2	27
śląpski	Kępice	5	4	2	2	4	4	0	2	3	3	3	32
śląpski	Kobylnica	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	3	33
śląpski	Potęgowo	5	4	2	2	0	4	3	0	3	3	2	28
śląpski	Stupsk	5	4	2	2	4	4	0	2	3	3	3	32
śląpski	Smółdzino	5	4	2	2	4	4	1	0	0	3	2	27
śląpski	Ustka (miasto)	5	4	0	0	4	4	1	2	3	3	0	26
śląpski	Ustka	5	4	2	2	4	0	3	2	0	2	2	26
m. Śląpsk	m. Śląpsk	5	4	2	2	4	4	3	0	3	3	3	33
m. Sopot	m. Sopot	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
starogardzki	Bobowo	5	4	2	2	4	0	0	0	2	3	2	24
starogardzki	Czarna Woda	5	4	2	2	4	4	0	0	3	3	2	29
starogardzki	Kaliska	5	4	2	2	0	0	1	0	3	3	2	22
starogardzki	Lubichowo	5	4	0	2	4	4	1	2	3	3	3	31

starogardzki	Osieczna	5	4	0	2	4	4	1	2	3	3	3	31
starogardzki	Osiek	5	4	0	2	0	4	1	2	3	3	3	27
starogardzki	Skarszewy	5	4	2	2	4	4	1	2	0	0	0	24
starogardzki	Skórcz (miasto)	5	4	0	2	4	4	5	0	3	3	3	33
starogardzki	Skórcz	5	4	2	2	0	0	0	2	3	3	3	24
starogardzki	Smętowo Graniczne	0	4	2	2	4	4	5	0	3	3	3	30
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	5	4	2	0	4	4	5	2	3	3	2	34
starogardzki	Starogard Gdański	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	2	36
starogardzki	Zblewo	5	4	0	2	4	4	5	0	3	0	2	29
sztumski	Dzierzgoń	5	4	0	2	4	4	5	0	3	3	2	32
sztumski	Mikołajki Pomorskie	5	4	2	2	4	0	0	0	0	3	2	22
sztumski	Stary Dzierzgoń	5	4	2	2	4	4	5	2	2	3	0	33
sztumski	Stary Targ	5	0	0	2	0	4	0	0	2	3	2	18
sztumski	Sztum	0	4	0	2	4	0	0	0	2	2	0	14
tczewski	Gniew	5	4	0	2	4	4	3	2	3	3	3	33
tczewski	Morzeszczyn	5	4	2	2	4	4	1	2	3	3	2	32
tczewski	Pelplin	5	4	2	2	4	4	3	2	3	2	2	33
tczewski	Subkowy	5	4	2	2	4	4	5	2	3	3	3	37
tczewski	Tczew (miasto)	5	4	2	2	4	0	3	2	3	3	2	30
tczewski	Tczew	5	4	2	2	4	4	3	2	3	3	0	32
wejherowski	Choczewo	5	4	2	2	4	0	1	2	3	2	2	27
wejherowski	Gniewino	0	4	0	0	4	0	0	0	2	3	3	16
wejherowski	Linia	5	0	0	0	0	4	0	0	2	2	2	15
wejherowski	Luzino	5	4	2	0	4	4	0	2	2	3	3	29
wejherowski	Łęczyce	5	0	0	2	0	4	3	2	2	2	2	22
wejherowski	Reda	5	4	2	0	0	0	5	2	0	3	2	23
wejherowski	Rumia	5	4	2	2	4	4	5	0	2	3	2	33
wejherowski	Szemud	5	4	2	0	4	0	0	0	0	0	0	15
wejherowski	Wejherowo (miasto)	5	4	2	2	4	0	3	2	3	2	2	29
wejherowski	Wejherowo	5	4	2	2	4	4	3	2	3	2	2	33

e) Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących rady gminy

Kategorie pytań:

12. Informacja o składzie osobowym rady gminy (0-3)
13. Informacja o przewodniczącym i wiceprzewodniczącym rady gminy (0-1)
14. Informacja o dyżurach i kontakt do radnych gminy (0-2-3)
15. Oświadczenia o stanie majątkowym członków rady gminy (0-2-3-4)
16. Uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (0-1)
17. Informacja o najbliższej sesji rady gminy (0-1-2-3)

18. Informacja o poprzednich sesjach rady gminy (0-1-2-3)

19. Uchwały podjęte przez radę gminy (0-2-4-6)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	12	13	14	15	16	17	18	19	SUMA
bytowski	Borzytuchom	3	1	0	4	0	2	0	6	16
bytowski	Bytów	3	1	0	4	1	3	2	6	20
bytowski	Czarna Dąbrówka	3	1	0	3	1	3	1	4	16
bytowski	Kolczygłowy	3	1	0	3	1	0	0	4	12
bytowski	Lipnica	3	1	0	4	1	2	2	4	17
bytowski	Miastko	3	0	0	3	0	3	1	2	12
bytowski	Parchowo	3	1	0	4	1	2	1	4	16
bytowski	Studzienice	3	1	0	4	1	2	0	4	15
bytowski	Trzebielino	3	1	0	4	1	2	1	6	18
bytowski	Tuchomie	3	0	0	3	1	3	1	6	17
chojnicki	Brusy	3	1	0	4	1	0	3	6	18
chojnicki	Chojnice (miasto)	3	1	0	4	1	2	1	6	18
chojnicki	Chojnice	3	1	0	4	0	2	3	6	19
chojnicki	Czersk	3	1	2	4	0	0	3	6	19
chojnicki	Konarzyny	3	1	2	4	0	2	3	6	21
człuchowski	Czarne	3	1	0	4	1	0	0	6	15
człuchowski	Człuchów (miasto)	3	1	0	4	0	0	1	6	15
człuchowski	Człuchów	3	1	0	4	1	2	0	6	17
człuchowski	Debrzno	3	1	0	4	1	2	0	6	17
człuchowski	Koczała	3	1	2	4	1	2	3	6	22
człuchowski	Przechlewo	3	1	2	4	1	0	2	4	17
człuchowski	Rzeczenica	3	1	0	4	1	2	3	6	20
gdański	Cedry Wielkie	3	1	0	4	0	0	3	6	17
gdański	Kolbudy	3	1	0	4	1	2	2	6	19
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	3	1	0	4	1	0	1	6	16
gdański	Pruszcz Gdański	3	1	0	0	1	0	3	4	12
gdański	Przywidz	3	1	2	4	1	0	3	6	20
gdański	Pszczółki	3	1	2	4	1	0	0	6	17
gdański	Suchy Dąb	3	1	0	4	1	0	2	6	17
gdański	Trąbki Wielkie	3	1	0	4	1	0	0	6	15
m. Gdańsk	m. Gdańsk	0	0	0	4	1	1	0	6	12
m. Gdynia	m. Gdynia	3	1	2	2	1	3	1	6	19
kartuski	Chmielno	3	1	0	4	1	2	3	6	20
kartuski	Kartuzy	3	1	2	4	1	2	0	6	19
kartuski	Przodkowo	3	1	0	4	0	2	0	6	16
kartuski	Sierakowice	3	1	0	3	1	0	0	6	14
kartuski	Somonino	3	1	0	3	1	2	2	6	18
kartuski	Stężycza	3	1	0	3	1	3	0	6	17
kartuski	Sulęczyño	3	1	0	2	1	0	1	6	14

kartuski	Żukowo	3	1	0	4	1	0	0	6	15
kościerski	Dziemiany	3	1	0	4	1	1	2	6	18
kościerski	Karsin	3	1	2	3	1	0	0	6	16
kościerski	Kościerzyna (miasto)	3	1	2	4	1	3	2	4	20
kościerski	Kościerzyna	3	0	0	4	1	1	0	6	15
kościerski	Liniewo	3	1	0	4	1	0	2	6	17
kościerski	Lipusz	3	1	0	4	1	2	2	6	19
kościerski	Nowa Karczma	3	1	0	3	1	2	0	4	14
kościerski	Stara Kiszewa	3	1	0	3	1	0	0	4	12
kwidzyński	Gardeja	3	2	0	1	0	1	0	6	13
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	3	4	2	2	0	3	0	6	20
kwidzyński	Kwidzyn	3	3	0	1	0	0	1	6	14
kwidzyński	Prabuty	3	2	0	1	0	0	0	6	12
kwidzyński	Ryjewo	3	4	0	1	2	2	0	6	18
kwidzyński	Sadlinki	0	4	0	1	0	3	4	6	18
łęborski	Cewice	3	1	0	4	1	3	3	6	21
łęborski	Lębork	3	1	0	3	1	0	2	6	16
łęborski	Łeba	3	1	2	4	1	2	1	6	20
łęborski	Nowa Wieś Lęborska	3	1	0	4	1	3	2	6	20
łęborski	Wicko	3	1	0	4	1	2	2	6	19
malborski	Lichnowy	3	1	0	3	1	2	0	6	16
malborski	Malbork (miasto)	3	1	2	4	1	3	3	6	23
malborski	Malbork	3	1	0	4	1	2	2	6	19
malborski	Miłoradz	3	1	0	4	0	2	2	4	16
malborski	Nowy Staw	3	1	0	4	1	0	2	6	17
malborski	Stare Pole	3	1	0	4	1	0	2	6	17
nowodworski	Krynica Morska	3	1	2	4	0	2	2	6	20
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	3	1	0	4	1	0	3	6	18
nowodworski	Ostaszewo	3	1	2	4	1	2	3	6	22
nowodworski	Stegna	3	1	0	4	0	3	3	6	20
nowodworski	Sztutowo	3	1	0	4	1	0	3	6	18
pucki	Hel	3	1	2	4	0	3	3	4	20
pucki	Jastarnia	3	1	3	2	0	2	1	4	16
pucki	Kosakowo	3	1	2	4	0	3	2	0	15
pucki	Krokowa	3	1	0	0	1	2	1	4	12
pucki	Puck (miasto)	3	1	2	3	0	0	0	4	13
pucki	Puck	3	1	0	0	0	2	0	2	8
pucki	Władysławowo	3	1	2	0	1	2	3	6	18
śląpski	Damnica	3	1	0	4	0	0	2	6	16
śląpski	Dębica Kaszubska	3	1	0	0	0	0	2	4	10
śląpski	Główczyce	3	1	2	4	0	0	3	6	19
śląpski	Kępcice	3	1	0	4	0	2	3	6	19
śląpski	Kobylnica	3	1	0	4	1	2	3	6	20
śląpski	Potęgowo	3	1	0	4	0	2	3	4	17
śląpski	Śląpsk	3	1	0	4	1	2	2	4	17

ślupski	Smoldzino	3	1	0	4	0	2	2	2	14
ślupski	Ustka (miasto)	3	1	2	4	1	0	3	6	20
ślupski	Ustka	3	1	3	4	1	2	3	6	23
m. Słupsk	m. Słupsk	3	1	3	4	0	2	2	4	19
m. Sopot	m. Sopot	3	1	3	4	1	2	1	6	21
starogardzki	Bobowo	3	1	0	3	1	2	2	6	18
starogardzki	Czarna Woda	3	1	0	3	1	0	2	6	16
starogardzki	Kaliska	3	1	0	4	1	0	2	6	17
starogardzki	Lubichowo	3	1	0	4	1	2	2	6	19
starogardzki	Osieczna	3	1	0	4	1	0	2	6	17
starogardzki	Osiek	3	1	0	4	1	2	2	6	19
starogardzki	Skarszewy	3	1	0	4	0	0	2	6	16
starogardzki	Skórcz (miasto)	3	1	0	4	1	1	2	6	18
starogardzki	Skórcz	3	1	0	4	1	3	2	6	20
starogardzki	Smętowo Graniczne	3	1	0	4	0	3	2	6	19
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	3	1	0	4	1	0	3	6	18
starogardzki	Starogard Gdański	3	1	0	4	1	0	3	6	18
starogardzki	Zblewo	3	1	0	4	1	0	2	6	17
sztumski	Dzierżgoń	3	1	0	4	1	2	3	6	20
sztumski	Mikołajki Pomorskie	3	1	0	0	1	2	2	4	13
sztumski	Stary Dzierżgoń	3	1	0	3	0	0	2	4	13
sztumski	Stary Targ	3	1	0	4	1	0	0	6	15
sztumski	Sztum	3	1	0	4	1	2	1	6	18
tczewski	Gniew	3	1	0	4	1	2	3	6	20
tczewski	Morzeszczyn	3	1	0	4	1	0	2	6	17
tczewski	Pelplin	3	1	2	4	0	0	3	4	17
tczewski	Subkowy	3	1	0	4	1	0	1	6	16
tczewski	Tczew (miasto)	3	1	3	3	1	2	3	6	22
tczewski	Tczew	3	1	0	4	0	0	2	4	14
wejherowski	Choczewo	3	1	0	4	0	2	2	6	18
wejherowski	Gniewino	3	1	0	4	0	0	2	6	16
wejherowski	Linia	3	1	0	0	0	0	1	2	7
wejherowski	Luzino	3	1	0	4	1	3	2	6	20
wejherowski	Łęczyce	3	1	0	4	0	2	2	6	18
wejherowski	Reda	3	1	0	4	0	0	0	6	14
wejherowski	Rumia	3	1	0	4	0	3	2	4	17
wejherowski	Szemud	3	1	0	4	0	2	2	6	18
wejherowski	Wejherowo (miasto)	3	1	0	4	1	2	2	6	19
wejherowski	Wejherowo	3	1	0	4	1	2	2	6	19

f) Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących komisji rady gminy

Kategorie pytań:

20. Informacja o powołanych komisji rady gminy (0-2)
21. Informacja o składach osobowych komisji rady gminy (0-2)
22. Informacja o osobach przewodniczących komisji rady gminy (0-1)
23. Informacja o najbliższym posiedzeniu komisji rady gminy (0-1-2)
24. Informacja o planach pracy komisji rady gminy na rok 2012 (0-1)
25. Informacja o poprzednich posiedzeniach komisji rady gminy (0-1-2-3)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	20	21	22	23	24	25	SUMA
bytowski	Borzytuchom	0	0	0	0	0	0	0
bytowski	Bytów	2	2	1	2	1	1	9
bytowski	Czarna Dąbrówka	2	2	1	2	1	0	8
bytowski	Kolczygłowy	2	2	1	0	1	0	6
bytowski	Lipnica	2	2	1	2	1	1	9
bytowski	Miąstko	2	2	1	2	1	1	9
bytowski	Parchowo	2	2	1	2	1	0	8
bytowski	Studzienice	2	2	1	0	1	0	6
bytowski	Trzebielino	2	2	1	0	1	0	6
bytowski	Tuchomie	2	2	0	2	1	0	7
chojnicki	Brusy	2	2	1	0	1	1	7
chojnicki	Chojnice (miasto)	2	2	1	0	0	3	8
chojnicki	Chojnice	2	2	1	0	0	0	5
chojnicki	Czersk	2	2	1	0	0	0	5
chojnicki	Konarzyny	2	2	1	0	0	0	5
człuchowski	Czarne	2	2	1	0	1	0	6
człuchowski	Człuchów (miasto)	2	2	1	0	0	0	5
człuchowski	Człuchów	2	2	1	0	1	0	6
człuchowski	Debrzno	2	2	1	0	0	0	5
człuchowski	Koczała	2	2	1	2	1	0	8
człuchowski	Przechlewo	2	2	1	0	1	0	6
człuchowski	Rzeczenica	2	2	1	0	1	0	6
gdański	Cedry Wielkie	2	0	0	0	0	0	2
gdański	Kolbudy	2	2	0	0	0	0	4
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	2	2	1	0	0	0	5
gdański	Pruszcz Gdański	2	2	1	0	0	0	5
gdański	Przywidz	2	2	0	0	0	0	4
gdański	Pszczółki	2	2	1	0	0	0	5
gdański	Suchy Dąb	2	2	1	0	0	0	5
gdański	Trąbki Wielkie	2	2	0	0	0	0	4
m. Gdańsk	m. Gdańsk	0	0	0	0	0	0	0

m. Gdynia	m. Gdynia	2	2	1	2	0	2	9
kartuski	Chmielno	2	2	1	2	0	0	7
kartuski	Kartuzy	2	2	1	0	0	0	5
kartuski	Przodkowo	2	2	1	0	0	0	5
kartuski	Sierakowice	2	2	1	0	0	0	5
kartuski	Somonino	2	2	1	0	0	0	5
kartuski	Stężycza	2	2	0	0	0	0	4
kartuski	Sulęczyno	2	2	0	0	0	0	4
kartuski	Żukowo	2	2	1	0	0	0	5
kościerski	Dziemiany	2	2	0	0	0	0	4
kościerski	Karsin	2	2	1	0	0	0	5
kościerski	Kościierzyna (miasto)	2	2	1	0	1	0	6
kościerski	Kościierzyna	2	2	1	1	1	0	7
kościerski	Liniewo	2	2	0	0	0	0	4
kościerski	Lipusz	2	2	1	0	0	0	5
kościerski	Nowa Karczma	2	2	1	0	1	0	6
kościerski	Stara Kiszewa	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Gardeja	2	2	0	0	0	0	4
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Kwidzyn	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Prabuty	2	2	0	0	0	0	4
kwidzyński	Ryjewo	2	2	1	1	1	0	7
kwidzyński	Sadlinki	2	2	1	0	0	0	5
łęborski	Cewice	2	2	1	0	1	1	7
łęborski	Lębork	2	2	1	0	0	2	7
łęborski	Łeba	2	2	1	0	0	1	6
łęborski	Nowa Wieś Lęborska	2	2	1	2	1	0	8
łęborski	Wicko	2	2	1	0	0	0	5
malborski	Lichnowy	2	2	1	0	0	0	5
malborski	Malbork (miasto)	2	2	1	1	1	0	7
malborski	Malbork	2	2	1	0	0	0	5
malborski	Miloradz	2	2	1	0	1	0	6
malborski	Nowy Staw	2	2	1	0	0	0	5
malborski	Stare Pole	2	2	1	0	0	0	5
nowodworski	Krynica Morska	2	2	1	0	0	0	5
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	2	2	1	0	0	0	5
nowodworski	Ostaszewo	2	2	1	1	0	0	6
nowodworski	Stegna	0	0	0	1	0	0	1
nowodworski	Sztutowo	2	0	0	0	0	0	2
pucki	Hel	2	2	1	1	1	1	8
pucki	Jastarnia	2	2	1	0	0	1	6
pucki	Kosakowo	2	2	1	2	0	0	7
pucki	Krokowa	2	2	1	0	0	0	5
pucki	Puck (miasto)	2	2	1	0	0	0	5
pucki	Puck	2	2	1	0	0	0	5

pucki	Władysławowo	2	2	1	1	1	2	9
śląpski	Damnica	0	0	0	0	0	0	0
śląpski	Dębica Kaszubska	2	2	1	2	0	1	8
śląpski	Główczyce	2	2	1	0	0	0	5
śląpski	Kępice	2	2	1	2	1	0	8
śląpski	Kobylnica	2	2	1	1	0	0	6
śląpski	Potęgowo	2	2	1	0	0	2	7
śląpski	Śląpsk	2	2	1	2	1	0	8
śląpski	Smółdzino	2	2	1	1	1	2	9
śląpski	Ustka (miasto)	2	2	1	0	1	0	6
śląpski	Ustka	2	2	1	2	0	3	10
m. Śląpsk	m. Śląpsk	2	2	1	1	0	0	6
m. Sopot	m. Sopot	2	2	1	1	0	0	6
starogardzki	Bobowo	2	2	1	0	0	0	5
starogardzki	Czarna Woda	2	2	1	0	1	0	6
starogardzki	Kaliska	2	2	1	0	0	2	7
starogardzki	Lubichowo	2	2	1	0	0	1	6
starogardzki	Osieczna	2	2	1	0	0	2	7
starogardzki	Osiek	2	2	1	2	0	0	7
starogardzki	Skarszewy	2	2	1	1	1	0	7
starogardzki	Skórcz (miasto)	2	2	1	0	1	2	8
starogardzki	Skórcz	2	2	1	2	0	0	7
starogardzki	Smętowo Graniczne	2	2	1	1	0	0	6
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	2	2	1	2	0	1	8
starogardzki	Starogard Gdański	2	2	1	0	0	0	5
starogardzki	Zblewo	2	2	1	0	0	0	5
sztumski	Dzierzgoń	2	2	1	0	0	0	5
sztumski	Mikołajki Pomorskie	2	2	1	2	0	0	7
sztumski	Stary Dzierzgoń	2	2	1	0	0	0	5
sztumski	Stary Targ	2	2	1	0	0	0	5
sztumski	Sztum	2	2	1	1	0	0	6
tczewski	Gniew	2	2	1	2	1	0	8
tczewski	Morzyszczyn	2	2	1	0	0	0	5
tczewski	Pelplin	2	2	1	0	0	0	5
tczewski	Subkowy	2	2	1	1	0	0	6
tczewski	Tczew (miasto)	2	2	1	2	1	3	11
tczewski	Tczew	2	2	1	0	0	0	5
wejherowski	Choczewo	2	2	1	2	0	0	7
wejherowski	Gniewino	2	2	1	0	0	0	5
wejherowski	Linia	2	2	0	0	0	0	4
wejherowski	Luzino	0	2	1	0	0	3	6
wejherowski	Łęczycy	2	2	1	0	0	1	6
wejherowski	Reda	2	2	1	0	0	0	5
wejherowski	Rumia	2	2	1	2	0	0	7
wejherowski	Szemud	2	2	1	2	0	2	9

wejherowski	Wejherowo (miasto)	2	2	1	2	0	0	7
wejherowski	Wejherowo	2	2	1	0	0	0	5

g) Udostępniania informacji i dokumentów dotyczących wójta

Kategorie pytań:

26. Informacja o osobie wójta oraz jego dyżurach i danych kontaktowych (0-1-2-3)
27. Informacja o zastępcach wójta (0-1)
28. Informacja o skarbniku gminy (0-1)
29. Informacja o sekretarzu gminy (0-1)
30. Oświadczenia o stanie majątkowym wójta (0-1-2-3)
31. Zarządzenia wydane przez wójta (0-2-4-6)
32. Uchwała rady gminy w przedmiocie ustalenia wysokości wynagrodzenia dla wójta (0-1)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	26	27	28	29	30	31	32	SUMA
bytowski	Borzytuchom	3	0	1	1	3	0	1	9
bytowski	Bytów	3	1	1	1	3	6	0	15
bytowski	Czarna Dąbrówka	2	0	1	1	3	4	1	12
bytowski	Kołczygłowy	3	0	1	1	3	6	1	15
bytowski	Lipnica	3	0	1	1	3	6	1	15
bytowski	Miastko	3	1	1	1	2	2	0	10
bytowski	Parchowo	3	0	1	1	3	6	1	15
bytowski	Studzienice	2	1	1	1	3	6	1	15
bytowski	Trzebielino	3	0	1	1	2	6	1	14
bytowski	Tuchomie	3	0	1	1	2	6	1	14
chojnicki	Brusy	3	0	1	1	3	6	0	14
chojnicki	Chojnice (miasto)	3	1	0	0	3	6	1	14
chojnicki	Chojnice	3	1	0	1	3	2	1	11
chojnicki	Czersk	2	1	1	1	3	6	1	15
chojnicki	Konarzyny	2	1	1	1	0	6	1	12
człuchowski	Czarne	3	1	1	1	3	6	1	16
człuchowski	Człuchów (miasto)	2	1	1	1	3	6	1	15
człuchowski	Człuchów	3	0	1	1	3	6	0	14
człuchowski	Debrzno	3	1	1	1	3	6	1	16
człuchowski	Koczała	3	1	1	1	3	6	1	16
człuchowski	Przechlewo	3	1	1	1	3	6	1	16
człuchowski	Rzeczenica	3	1	1	1	3	2	1	12
gdański	Cedry Wielkie	1	1	1	1	3	6	0	13
gdański	Kolbudy	1	1	1	1	1	0	1	6

gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	3	1	1	1	3	6	1	16
gdański	Pruszcz Gdański	0	0	0	0	0	6	1	7
gdański	Przywidz	2	0	1	1	3	6	1	14
gdański	Pszczółki	3	1	1	1	3	6	1	16
gdański	Suchy Dąb	2	0	1	1	3	6	1	14
gdański	Trąbki Wielkie	2	0	0	0	3	6	1	12
m. Gdańsk	m. Gdańsk	3	1	1	1	3	6	1	16
m. Gdynia	m. Gdynia	3	1	1	1	3	6	1	16
kartuski	Chmielno	2	0	1	1	3	2	1	10
kartuski	Kartuzy	3	1	1	1	3	4	1	14
kartuski	Przodkowo	2	1	1	1	3	2	1	11
kartuski	Sierakowice	2	1	1	1	3	6	1	15
kartuski	Somonino	2	1	1	1	3	4	1	13
kartuski	Stężycza	3	1	1	1	3	6	1	16
kartuski	Sulęczyno	2	0	1	1	3	6	1	14
kartuski	Żukowo	3	1	1	1	3	6	1	16
kościerski	Dziemiany	3	0	1	1	3	6	1	15
kościerski	Karsin	3	0	0	0	3	2	1	9
kościerski	Kościerzyna (miasto)	3	1	1	1	3	6	1	16
kościerski	Kościerzyna	3	1	1	1	3	4	1	14
kościerski	Liniewo	2	0	1	1	3	6	1	14
kościerski	Lipusz	3	1	1	1	3	4	1	14
kościerski	Nowa Karczma	3	0	1	1	3	0	1	9
kościerski	Stara Kiszewa	1	1	1	0	3	2	1	9
kwidzyński	Gardeja	3	0	1	1	3	0	1	9
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	3	1	1	1	3	6	1	16
kwidzyński	Kwidzyn	3	1	1	1	3	6	1	16
kwidzyński	Prabuty	3	1	1	4	1	6	1	17
kwidzyński	Ryjewo	3	1	1	1	0	6	2	14
kwidzyński	Sadlinki	3	1	1	1	2	4	1	13
łęborski	Cewice	3	1	1	1	3	6	1	16
łęborski	Lębork	2	1	1	1	3	6	1	15
łęborski	Łeba	1	1	1	1	3	6	0	13
łęborski	Nowa Wieś Lęborska	2	0	1	1	3	6	1	14
łęborski	Wicko	1	0	1	1	3	4	1	11
malborski	Lichnowy	3	1	1	1	2	4	1	13
malborski	Malbork (miasto)	3	1	1	1	2	0	1	9
malborski	Malbork	3	1	1	1	3	6	1	16
malborski	Miłoradz	1	1	1	1	1	6	1	12
malborski	Nowy Staw	2	1	1	1	3	6	1	15
malborski	Stare Pole	2	1	1	1	3	6	1	15
nowodworski	Krynica Morska	2	1	1	1	3	4	0	12
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	3	1	1	1	2	6	1	15
nowodworski	Ostaszewo	3	0	1	1	3	6	1	15
nowodworski	Stegna	3	1	1	1	3	6	1	16

nowodworski	Sztutowo	2	0	1	1	3	2	1	10
pucki	Hel	3	1	1	1	3	2	1	12
pucki	Jastarnia	2	1	1	1	1	4	0	10
pucki	Kosakowo	1	1	1	1	3	0	0	7
pucki	Krokowa	1	0	0	0	1	0	1	3
pucki	Puck (miasto)	2	1	1	1	3	6	1	15
pucki	Puck	3	1	1	1	2	0	0	8
pucki	Władysławowo	2	1	1	1	1	4	0	10
ślupski	Damnica	2	1	1	1	3	6	0	14
ślupski	Dębница Kaszubska	1	1	1	1	0	2	0	6
ślupski	Główny	2	1	1	1	3	6	0	14
ślupski	Kępcice	3	1	1	1	3	6	0	15
ślupski	Kobylnica	1	1	1	1	3	4	1	12
ślupski	Potęgowo	3	1	1	1	3	6	0	15
ślupski	Ślupsk	2	1	1	1	3	4	1	13
ślupski	Smółdzino	3	1	1	1	3	2	0	11
ślupski	Ustka (miasto)	2	1	1	1	3	6	1	15
ślupski	Ustka	3	1	1	1	3	6	0	15
m. Ślupsk	m. Ślupsk	2	1	1	1	3	4	1	13
m. Sopot	m. Sopot	2	1	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Bobowo	3	0	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Czarna Woda	3	1	1	1	3	0	1	10
starogardzki	Kaliska	2	1	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Lubichowo	3	1	1	1	3	6	1	16
starogardzki	Osieczna	2	0	1	1	3	6	1	14
starogardzki	Osiek	3	1	1	1	3	6	1	16
starogardzki	Skarszewy	2	1	1	1	3	0	1	9
starogardzki	Skórcz (miasto)	2	1	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Skórcz	2	1	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Smętowo Graniczne	2	1	1	1	3	4	1	13
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	2	1	1	1	3	6	1	15
starogardzki	Starogard Gdański	2	1	1	1	3	4	1	13
starogardzki	Zblewo	3	1	1	1	3	4	1	14
sztumski	Dzierżoń	3	1	1	1	3	6	1	16
sztumski	Mikołajki Pomorskie	3	0	1	1	3	6	1	15
sztumski	Stary Dzierżoń	2	1	1	1	3	6	1	15
sztumski	Stary Targ	2	0	1	1	3	4	1	12
sztumski	Sztum	3	0	1	1	3	6	1	15
tczewski	Gniew	3	1	1	1	3	6	1	16
tczewski	Morzeszczyn	3	0	1	1	3	0	1	9
tczewski	Pelplin	2	1	1	1	3	6	1	15
tczewski	Subkowy	2	0	1	1	3	6	1	14
tczewski	Tczew (miasto)	3	1	1	1	3	6	1	16
tczewski	Tczew	3	1	1	1	3	6	1	16
wejherowski	Choczewo	3	1	1	1	3	0	0	9

wejherowski	Gniewino	3	1	1	1	3	2	1	12
wejherowski	Linia	0	0	0	0	1	4	0	5
wejherowski	Luzino	3	1	1	1	3	4	1	14
wejherowski	Łęczyce	3	1	1	1	3	6	0	15
wejherowski	Reda	3	1	1	0	3	6	1	15
wejherowski	Rumia	3	1	1	0	3	6	0	14
wejherowski	Szemud	3	1	1	1	3	0	0	9
wejherowski	Wejherowo (miasto)	3	0	1	1	3	4	1	13
wejherowski	Wejherowo	3	1	1	1	3	6	1	16

h) Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących urzędu gminy

Kategorie pytań:

33. Informacja o siedzibie i godzinach pracy urzędu gminy (0-2-3)
34. Informacja o strukturze organizacyjnej urzędu gminy (0-2-3)
35. Regulamin organizacyjny urzędu gminy (0-1)
36. Informacja o sposobie załatwiania spraw oraz wzorach dokumentów (0-1-2-3)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	33	34	35	36	SUMA
bytowski	Borzytuchom	3	3	1	3	10
bytowski	Bytów	3	3	1	3	10
bytowski	Czarna Dąbrówka	3	2	1	2	8
bytowski	Kolczygłowy	3	2	1	1	7
bytowski	Lipnica	3	2	1	2	8
bytowski	Miastko	3	2	1	3	9
bytowski	Parchowo	3	2	1	1	7
bytowski	Studzienice	3	3	1	3	10
bytowski	Trzebielino	3	0	1	1	5
bytowski	Tuchomie	3	3	1	3	10
chojnicki	Brusy	3	2	1	3	9
chojnicki	Chojnice (miasto)	3	3	1	3	10
chojnicki	Chojnice	3	2	1	3	9
chojnicki	Czersk	3	2	1	1	7
chojnicki	Konarzyny	3	0	1	1	5
człuchowski	Czarne	3	3	1	3	10
człuchowski	Człuchów (miasto)	3	3	1	2	9
człuchowski	Człuchów	3	0	0	1	4
człuchowski	Debrzno	2	3	1	3	9
człuchowski	Koczała	3	2	1	3	9
człuchowski	Przechlewo	3	3	1	3	10
człuchowski	Rzeczenica	3	3	1	3	10
gdański	Cedry Wielkie	3	2	0	0	5

gdański	Kolbudy	3	3	1	1	8
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	3	2	1	0	6
gdański	Pruszcz Gdański	3	2	1	0	6
gdański	Przywidz	2	3	1	0	6
gdański	Pszczółki	3	2	1	1	7
gdański	Suchy Dąb	2	2	1	0	5
gdański	Trąbki Wielkie	3	3	1	0	7
m. Gdańsk	m. Gdańsk	3	0	0	0	3
m. Gdynia	m. Gdynia	3	3	1	3	10
kartuski	Chmielno	2	3	1	3	9
kartuski	Kartuzy	3	2	1	3	9
kartuski	Przodkowo	3	3	1	2	9
kartuski	Sierakowice	3	0	1	1	5
kartuski	Somonino	2	3	1	3	9
kartuski	Stężycza	3	2	1	3	9
kartuski	Sulęczyno	3	3	1	3	10
kartuski	Żukowo	3	3	1	2	9
kościerski	Dziemiany	3	3	1	3	10
kościerski	Karsin	3	2	1	1	7
kościerski	Kościierzyna (miasto)	3	3	1	3	10
kościerski	Kościierzyna	3	3	1	3	10
kościerski	Liniewo	2	3	1	0	6
kościerski	Lipusz	3	3	1	3	10
kościerski	Nowa Karczma	3	2	0	0	5
kościerski	Stara Kiszewa	0	0	0	1	1
kwidzyński	Gardeja	2	3	1	3	9
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	2	3	1	3	9
kwidzyński	Kwidzyn	3	3	1	3	10
kwidzyński	Prabuty	3	2	1	1	7
kwidzyński	Ryjewo	3	3	1	2	9
kwidzyński	Sadlinki	3	3	1	3	10
łęborski	Cewice	3	3	1	3	10
łęborski	Lębork	2	2	1	3	8
łęborski	Łeba	3	2	1	2	8
łęborski	Nowa Wieś Lęborska	3	3	1	3	10
łęborski	Wicko	3	3	1	3	10
malborski	Lichnowy	2	2	1	3	8
malborski	Malbork (miasto)	2	3	1	3	9
malborski	Malbork	2	2	1	3	8
malborski	Miloradz	3	2	1	2	8
malborski	Nowy Staw	3	2	0	1	6
malborski	Stare Pole	2	3	1	3	9
nowodworski	Krynica Morska	3	3	1	1	8
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	3	2	1	3	9
nowodworski	Ostaszewo	3	3	1	0	7

nowodworski	Stegna	3	3	1	0	7
nowodworski	Sztutowo	3	3	1	0	7
pucki	Hel	3	3	1	0	7
pucki	Jastarnia	3	3	1	0	7
pucki	Kosakowo	3	3	1	1	8
pucki	Krokowa	3	0	0	1	4
pucki	Puck (miasto)	2	0	1	2	5
pucki	Puck	3	3	1	2	9
pucki	Władysławowo	3	3	1	3	10
śląpski	Damnica	3	2	1	2	8
śląpski	Dębica Kaszubska	3	3	1	3	10
śląpski	Główczyce	3	3	1	2	9
śląpski	Kępice	3	3	1	0	7
śląpski	Kobylnica	3	2	1	3	9
śląpski	Potęgowo	3	0	1	1	5
śląpski	Śląpsk	3	2	1	0	6
śląpski	Smoldzino	3	3	1	2	9
śląpski	Ustka (miasto)	3	3	0	1	7
śląpski	Ustka	3	3	1	3	10
m. Śląpsk	m. Śląpsk	2	2	1	3	8
m. Sopot	m. Sopot	3	2	1	0	6
starogardzki	Bobowo	2	2	1	0	5
starogardzki	Czarna Woda	2	0	1	2	5
starogardzki	Kaliska	3	0	1	3	7
starogardzki	Lubichowo	3	3	1	3	10
starogardzki	Osieczna	2	3	1	0	6
starogardzki	Osiek	3	3	1	0	7
starogardzki	Skarszewy	3	3	1	0	7
starogardzki	Skórcz (miasto)	3	3	1	2	9
starogardzki	Skórcz	3	3	1	1	8
starogardzki	Smętowo Graniczne	3	3	1	0	7
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	3	2	1	3	9
starogardzki	Starogard Gdański	3	3	1	3	10
starogardzki	Zblewo	3	3	0	0	6
sztumski	Dzierzgoń	3	2	1	3	9
sztumski	Mikołajki Pomorskie	2	0	0	1	3
sztumski	Stary Dzierzgoń	3	3	1	3	10
sztumski	Stary Targ	3	3	1	0	7
sztumski	Sztum	3	2	1	0	6
tczewski	Gniew	2	3	0	1	6
tczewski	Morzyszczyn	3	0	0	0	3
tczewski	Pelplin	3	3	1	3	10
tczewski	Subkowy	3	2	1	3	9
tczewski	Tczew (miasto)	3	3	1	3	10
tczewski	Tczew	3	2	0	3	8

wejherowski	Choczewo	3	3	1	2	9
wejherowski	Gniewino	3	3	1	0	7
wejherowski	Linia	3	0	1	0	4
wejherowski	Luzino	3	3	1	0	7
wejherowski	Łęczyce	3	3	0	3	9
wejherowski	Reda	0	3	1	3	7
wejherowski	Rumia	3	3	1	3	10
wejherowski	Szemud	3	3	1	3	10
wejherowski	Wejherowo (miasto)	3	3	1	3	10
wejherowski	Wejherowo	3	3	1	3	10

i) Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących jednostek pomocniczych gminy

Kategorie pytań:

37. Lista jednostek pomocniczych utworzonych na terenie gminie (0-2)
38. Informacja o siedzibie i danych kontaktowych organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy (0-1-2)
39. Skład osobowy organów jednostek pomocniczych gminy (0-1-2)
40. Informacja o najbliższej sesji organów stanowiących jednostek pomocniczych gminy (0-1)
41. Statuty jednostek pomocniczych gminy (0-2)
42. Akty wydane przez organy jednostek pomocniczych gminy (0-1-2)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	37	38	39	40	41	42	SUMA
bytowski	Borzytuchom	2	2	2	0	2	0	8
bytowski	Bytów	2	0	2	0	0	0	4
bytowski	Czarna Dąbrówka	2	0	2	0	0	0	4
bytowski	Kończygłowy	2	0	2	0	2	0	6
bytowski	Lipnica	2	2	1	0	0	0	5
bytowski	Miastko	2	0	1	0	0	0	3
bytowski	Parchowo	2	0	2	0	2	0	6
bytowski	Studzienice	2	2	2	0	2	0	8
bytowski	Trzebielino	2	0	1	0	0	0	3
bytowski	Tuchomie	2	0	1	0	2	0	5
chojnicki	Brusy	2	2	2	0	2	0	8
chojnicki	Chojnice (miasto)	-	-	-	-	-	-	
chojnicki	Chojnice	2	0	1	0	2	0	5
chojnicki	Czersk	2	2	2	0	2	0	8
chojnicki	Konarzyny	2	2	2	0	0	0	6
człuchowski	Czarne	2	0	2	0	2	0	6
człuchowski	Człuchów (miasto)	-	-	-	-	-	-	

człuchowski	Człuchów	2	0	2	0	0	0	4
człuchowski	Debrzno	2	0	2	0	2	0	6
człuchowski	Koczała	2	0	2	0	0	0	4
człuchowski	Przechlewo	2	0	2	0	2	0	6
człuchowski	Rzeczennica	2	1	2	0	2	0	7
gdański	Cedry Wielkie	0	0	0	0	2	0	2
gdański	Kolbudy	0	0	0	0	0	0	0
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	-	-	-	-	-	-	
gdański	Pruszcz Gdański	2	1	2	0	0	0	5
gdański	Przywidz	0	0	0	0	0	0	0
gdański	Pszczółki	2	1	1	0	2	0	6
gdański	Suchy Dąb	2	0	2	0	2	0	6
gdański	Trąbki Wielkie	2	1	1	0	2	0	6
m. Gdańsk	m. Gdańsk	0	0	0	0	0	0	0
m. Gdynia	m. Gdynia	2	2	2	0	2	0	8
kartuski	Chmielno	2	2	1	0	2	0	7
kartuski	Kartuzy	2	0	0	0	0	0	2
kartuski	Przodkowo	2	1	1	0	0	0	4
kartuski	Sierakowice	0	0	0	0	0	0	0
kartuski	Somonino	2	2	1	0	2	0	7
kartuski	Stężycza	2	1	2	0	2	0	7
kartuski	Sulęczyño	2	0	0	0	2	0	4
kartuski	Żukowo	2	2	1	0	2	0	7
kościerski	Dziemiany	2	0	2	0	0	0	4
kościerski	Karsin	0	0	0	0	0	0	0
kościerski	Kościerzyna (miasto)	-	-	-	-	-	-	
kościerski	Kościerzyna	0	0	0	0	0	0	0
kościerski	Liniewo	2	2	1	0	0	0	5
kościerski	Lipusz	2	2	1	0	2	0	7
kościerski	Nowa Karczma	0	0	0	0	0	0	0
kościerski	Stara Kiszewa	0	0	0	0	0	0	0
kwidzyński	Gardeja	2	2	1	0	2	0	7
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	-	-	-	-	-	-	
kwidzyński	Kwidzyn	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Prabuty	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Ryjewo	2	2	1	0	0	0	5
kwidzyński	Sadlinki	2	2	2	0	2	0	8
łęborski	Cewice	2	0	2	0	2	0	6
łęborski	Łębork	-	-	-	-	-	-	
łęborski	Łeba	-	-	-	-	-	-	
łęborski	Nowa Wieś Łęborska	2	0	2	0	2	0	6
łęborski	Wicko	2	0	1	0	0	0	3
malborski	Lichnowy	2	0	2	0	2	0	6
malborski	Malbork (miasto)	0	0	0	0	0	0	0
malborski	Malbork	2	0	2	0	2	0	6

malborski	Miłoradz	0	0	0	0	0	0	0
malborski	Nowy Staw	2	2	0	0	0	0	4
malborski	Stare Pole	2	0	0	0	2	0	4
nowodworski	Krynica Morska	-	-	-	-	-	-	
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	2	1	1	0	2	0	6
nowodworski	Ostaszewo	2	0	1	0	0	0	3
nowodworski	Stegna	2	0	1	0	0	0	3
nowodworski	Sztutowo	0	0	0	0	0	0	0
pucki	Hel	-	-	-	-	-	-	
pucki	Jastarnia	-	-	-	-	-	-	
pucki	Kosakowo	2	2	2	0	0	0	6
pucki	Krokowa	0	0	0	0	0	0	0
pucki	Puck (miasto)	-	-	-	-	-	-	
pucki	Puck	2	1	1	0	2	0	6
pucki	Władysławowo	2	1	2	0	0	0	5
śląpski	Damnica	2	0	1	0	0	0	3
śląpski	Dębica Kaszubska	2	0	1	0	2	0	5
śląpski	Główczyce	2	0	1	0	0	0	3
śląpski	Kępice	2	0	2	0	2	0	6
śląpski	Kobylnica	2	2	1	0	0	0	5
śląpski	Potęgowo	2	0	1	0	0	0	3
śląpski	Ślupsk	2	0	2	0	0	0	4
śląpski	Smółdzino	2	2	1	0	0	0	5
śląpski	Ustka (miasto)	-	-	-	-	-	-	
śląpski	Ustka	2	2	2	0	2	0	8
m. Ślupsk	m. Ślupsk	-	-	-	-	-	-	
m. Sopot	m. Sopot	-	-	-	-	-	-	
starogardzki	Bobowo	2	2	1	0	2	0	7
starogardzki	Czarna Woda	2	0	0	1	2	0	5
starogardzki	Kaliska	0	0	0	0	2	1	3
starogardzki	Lubichowo	2	2	2	0	2	0	8
starogardzki	Osieczna	2	2	1	0	0	0	5
starogardzki	Osiek	2	1	1	0	0	0	4
starogardzki	Skarszewy	0	0	0	0	0	0	0
starogardzki	Skórcz (miasto)	-	-	-	-	-	-	
starogardzki	Skórcz	2	1	2	0	0	0	5
starogardzki	Smętowo Graniczne	0	0	0	0	0	0	0
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	-	-	-	-	-	-	
starogardzki	Starogard Gdański	2	0	1	0	0	0	3
starogardzki	Zblewo	0	0	0	0	0	0	0
sztumski	Dzierzgoń	2	0	2	0	2	0	6
sztumski	Mikołajki Pomorskie	0	0	0	0	0	0	0
sztumski	Stary Dzierzgoń	2	0	1	0	0	0	3
sztumski	Stary Targ	2	2	2	0	0	0	6
sztumski	Sztum	2	2	0	0	0	0	4

tczewski	Gniew	2	2	2	0	2	0	8
tczewski	Morzeszczyn	2	0	0	0	0	0	2
tczewski	Pelplin	2	0	2	0	2	0	6
tczewski	Subkowy	2	0	2	0	2	2	8
tczewski	Tczew (miasto)	-	-	-	-	-	-	
tczewski	Tczew	2	0	1	0	2	0	5
wejherowski	Choczewo	2	2	1	0	0	0	5
wejherowski	Gniewino	2	2	1	0	0	0	5
wejherowski	Linia	2	2	2	0	2	0	8
wejherowski	Luzino	2	0	2	0	2	0	6
wejherowski	Łęczyce	2	0	0	0	2	0	4
wejherowski	Reda	-	-	-	-	-	-	
wejherowski	Rumia	-	-	-	-	-	-	
wejherowski	Szemud	2	0	0	0	2	0	4
wejherowski	Wejherowo (miasto)	0	0	0	0	0	0	0
wejherowski	Wejherowo	2	2	1	0	2	0	7

j) Warunki techniczne prowadzenia strony podmiotowej BIP

Kategorie pytań:

43. Układ graficzny i funkcjonalny BIP (0-1)
44. Informacja o osobach redagujących BIP (0-1)
45. Informacja o tożsamości osób udostępniających informacje w BIP (0-1)
46. Informacja o czasie wytworzenia i udostępnienia informacji w BIP (0-1)
47. Informacja dotycząca udostępniania informacji w BIP oraz poza BIP (0-1)

Wyniki w układzie alfabetycznym (wg powiatów):

POWIAT	GMINA	43	44	45	46	47	SUMA
bytowski	Borzytuchom	1	0	1	1	1	4
bytowski	Bytów	1	1	1	1	1	5
bytowski	Czarna Dąbrówka	1	1	1	1	1	5
bytowski	Kolczygłowy	1	1	1	1	1	5
bytowski	Lipnica	1	1	1	1	0	4
bytowski	Miastko	1	1	1	1	1	5
bytowski	Parchowo	1	0	1	1	1	4
bytowski	Studzienice	1	1	1	1	1	5
bytowski	Trzebielino	0	1	0	1	0	2
bytowski	Tuchomie	1	1	1	1	0	4
chojnicki	Brusy	1	1	1	1	1	5
chojnicki	Chojnice (miasto)	0	0	1	1	1	3
chojnicki	Chojnice	1	0	1	1	1	4
chojnicki	Czersk	1	1	1	0	1	4
chojnicki	Konarzyny	1	1	1	1	1	5
człuchowski	Czarne	1	1	1	1	1	5
człuchowski	Człuchów (miasto)	1	1	1	1	0	4

człuchowski	Człuchów	1	1	1	1	1	5
człuchowski	Debrzno	0	1	1	1	1	4
człuchowski	Koczała	1	1	1	1	1	5
człuchowski	Przechlewo	1	1	1	1	1	5
człuchowski	Rzeczenica	1	1	1	1	1	5
gdański	Cedry Wielkie	1	0	0	1	0	2
gdański	Kolbudy	1	0	1	1	0	3
gdański	Pruszcz Gdański (miasto)	1	0	1	1	0	3
gdański	Pruszcz Gdański	1	1	1	1	0	4
gdański	Przywidz	1	1	1	0	0	3
gdański	Pszczółki	1	1	1	1	0	4
gdański	Suchy Dąb	0	1	1	1	0	3
gdański	Trąbki Wielkie	1	0	0	0	0	1
m. Gdańsk	m. Gdańsk	1	0	1	1	0	3
m. Gdynia	m. Gdynia	1	1	1	1	1	5
kartuski	Chmielno	1	0	0	1	0	2
kartuski	Kartuzy	1	1	0	1	0	3
kartuski	Przodkowo	1	1	1	1	0	4
kartuski	Sierakowice	1	1	1	1	0	4
kartuski	Somonino	1	1	1	1	0	4
kartuski	Stężycza	1	1	1	1	1	5
kartuski	Sulęczyno	1	1	0	1	1	4
kartuski	Żukowo	0	1	0	0	0	1
kościerski	Dziemiany	0	1	0	0	0	1
kościerski	Karsin	0	1	0	1	1	3
kościerski	Kościierzyna (miasto)	1	1	1	1	0	4
kościerski	Kościierzyna	1	1	1	1	0	4
kościerski	Liniewo	1	0	1	1	1	4
kościerski	Lipusz	1	1	1	1	0	4
kościerski	Nowa Karczma	1	1	1	1	1	5
kościerski	Stara Kiszewa	1	1	1	1	0	4
kwidzyński	Gardeja	0	0	0	1	1	2
kwidzyński	Kwidzyn (miasto)	1	1	1	1	1	5
kwidzyński	Kwidzyn	1	1	1	1	1	5
kwidzyński	Prabuty	1	1	0	1	1	4
kwidzyński	Ryjewo	1	1	1	1	0	4
kwidzyński	Sadlinki	0	0	0	1	1	2
łęborski	Cewice	1	1	1	1	1	5
łęborski	Lębork	1	1	0	1	1	4
łęborski	Łeba	1	1	1	1	1	5
łęborski	Nowa Wieś Lęborska	1	0	1	1	1	4
łęborski	Wicko	1	1	1	1	1	5
malborski	Lichnowy	0	0	1	1	0	2
malborski	Malbork (miasto)	0	1	1	0	1	3
malborski	Malbork	0	0	1	1	0	2

malborski	Miłoradz	1	1	1	1	1	5
malborski	Nowy Staw	1	1	1	1	0	4
malborski	Stare Pole	1	1	1	1	1	5
nowodworski	Krynica Morska	1	1	1	1	1	5
nowodworski	Nowy Dwór Gdański	1	1	1	1	1	5
nowodworski	Ostaszewo	1	1	1	1	1	5
nowodworski	Stegna	1	1	1	1	1	5
nowodworski	Sztutowo	1	1	1	1	1	5
pucki	Hel	1	1	1	1	1	5
pucki	Jastarnia	1	1	1	1	0	4
pucki	Kosakowo	1	1	1	1	1	5
pucki	Krokowa	1	1	1	1	0	4
pucki	Puck (miasto)	1	1	1	1	1	5
pucki	Puck	1	1	1	1	0	4
pucki	Władysławowo	1	1	0	1	1	4
śląpski	Damnica	1	1	1	1	1	5
śląpski	Dębica Kaszubska	1	1	1	1	1	5
śląpski	Główczyce	1	1	1	1	1	5
śląpski	Kępice	1	1	1	1	0	4
śląpski	Kobylnica	1	1	1	1	0	4
śląpski	Potęgowo	1	0	1	1	1	4
śląpski	Śląpsk	1	1	1	1	0	4
śląpski	Smółdzino	1	1	1	1	1	5
śląpski	Ustka (miasto)	1	1	1	1	1	5
śląpski	Ustka	1	1	1	1	1	5
m. Śląpsk	m. Śląpsk	1	1	1	1	1	5
m. Sopot	m. Sopot	1	1	1	1	0	4
starogardzki	Bobowo	1	0	1	0	0	2
starogardzki	Czarna Woda	1	0	1	0	0	2
starogardzki	Kaliska	1	0	1	1	0	3
starogardzki	Lubichowo	1	1	1	1	1	5
starogardzki	Osieczna	1	1	1	0	1	4
starogardzki	Osiek	1	1	1	1	0	4
starogardzki	Skarszewy	0	1	1	1	0	3
starogardzki	Skórcz (miasto)	1	1	1	1	1	5
starogardzki	Skórcz	1	1	1	1	1	5
starogardzki	Smętowo Graniczne	1	0	1	1	0	3
starogardzki	Starogard Gdański (miasto)	1	1	1	1	1	5
starogardzki	Starogard Gdański	1	1	1	1	1	5
starogardzki	Zblewo	1	1	1	1	0	4
sztumski	Dzierżgoń	1	0	1	1	0	3
sztumski	Mikołajki Pomorskie	1	0	1	0	1	3
sztumski	Stary Dzierżgoń	1	1	1	0	1	4
sztumski	Stary Targ	1	1	1	0	0	3
sztumski	Sztum	1	1	1	0	1	4

tczewski	Gniew	1	1	1	1	1	5
tczewski	Morzeszczyn	1	1	1	1	1	5
tczewski	Pelplin	1	1	1	1	1	5
tczewski	Subkowy	1	1	1	1	1	5
tczewski	Tczew (miasto)	1	1	1	1	1	5
tczewski	Tczew	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Choczewo	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Gniewino	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Linia	1	0	1	1	1	4
wejherowski	Luzino	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Łęczycę	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Reda	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Rumia	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Szemud	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Wejherowo (miasto)	1	1	1	1	1	5
wejherowski	Wejherowo	1	1	1	1	1	5

IV. BANK DOBRYCH I ZŁYCH PRAKTYK

Podczas procesu analizy stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzonych przez samorzady gmin z obszaru województwa pomorskiego, członkowie zespołu monitorującego zaobserwowali szereg pozytywnych oraz negatywnych zjawisk, które były odnotowywane na formularzu pytań jako dodatkowe uwagi do badania sposobu funkcjonowania poszczególnych Biuletynów.

Zbiorcza analiza wszystkich udokumentowanych uwag zaowocowała utworzeniem swoistego kompendium wiedzy na temat powtarzających się nieprawidłowości w zakresie prowadzenia stron BIP oraz nietypowych rozwiązań poprawiających ich funkcjonalność. Zbiór ten można określić mianem banku dobrych i złych praktyk, który może być traktowany jako swoista forma rekomendacji dotyczących tworzenia i prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej.

Udostępnianie istotnych dokumentów ustrojowych, planistycznych i finansowych

Złe praktyki

Brak statutu gminy, brakujące załączniki

Analiza udostępniania treści statutu w Biuletynie Informacji Publicznej wykazała, że gminy zasadniczo wykonują obowiązek w tym zakresie. W kilku przypadkach akt ten nie został jednak zamieszczony w BIP. Wśród takich przypadków zdarzało się, że w zbiorze uchwał rady gminy ujęta została uchwała przyjmująca statut, jednakże brakowało samego załącznika do niej. Problem brakujących

załączników był z kolei częstym zjawiskiem, na które warto zwrócić uwagę przy okazji odniesienia się do statutu, który jest podstawowym aktem ustrojowym każdej gminy, wobec czego jego brak w Biuletynie należy ocenić szczególnie negatywnie.

Brak sprawozdania rocznego z wykonywania budżetu, publikowanie informacji w błędnych zakładkach tematycznych

Abstrahując od faktu, iż część gmin w ogóle nie zamieściła informacji sprawozdawczych na temat wykonania budżetu za poprzedzający rok obrachunkowy, warto zwrócić uwagę na częstą praktykę, jaką było przedstawianie wyłącznie częściowych, kwartalnych sprawozdań. Prezentowanie danych finansowych w formie, która uniemożliwia dokonanie pełnej analizy sytuacji finansowej gminy, należy uznać za zdecydowanie złą praktykę. Nierzadko zdarzało się również, że informacje o finansach gminy znajdowały się w zakładkach, które tematycznie nie odnosiły się do tego zagadnienia, co również należy uznać za ogólną uwagę dotyczącą funkcjonalności Biuletynów.

Brak funkcjonalnego wyodrębnienia złożonych zagadnień

Kluczowy akt planistyczny, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w sposób istotny wpływa na kształt prawa własności do nieruchomości, jak również wyznacza kierunki rozwoju przestrzennego i infrastrukturalnego w gminie. W związku z tym dostęp do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinien być jak najbardziej odformalizowany i ułatwiony. Niestety dość częstą praktyką w analizowanych Biuletynach było bardzo lakoniczne potraktowanie problemu ładu przestrzennego, głównie poprzez ograniczenie się do ujęcia MPZP w liście uchwał rady gminy. Rzadkością było ponadto wyodrębnienie istotnych i wewnątrznie złożonych kwestii do odrębnych zakładek, które znacznie ułatwiały dotarcie do szczegółowych informacji w określonej grupie tematycznej. Zbyt skomplikowane formy dostępu do informacji publicznej zmuszają obywateli do podjęcia bezpośredniego kontaktu z urzędem, co generuje dodatkowe potrzeby czasowe zarówno po stronie zainteresowanego, jak i po stronie pracowników urzędu. W tym wypadku również niejednokrotnie dochodziło do przypadków niezalączania treści samego MPZP do uchwały rady gminy w sprawie jego przyjęcia.

Brak aktualnej treści uchwał po przeprowadzonej nowelizacji

Notorycznym zjawiskiem zaobserwowanym podczas badań było zaniechanie w zakresie publikowania tekstu jednolitego istotnych aktów prawnych podlegających wielokrotnej nowelizacji. Dotyczyło to w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy też statutu gminy. Brak ustalenia jednolitej treści takiego aktu w znacznym stopniu utrudnia możliwość zapoznania się z jego aktualnym brzmieniem.

Brak pełnej informacji o konkursach i przetargach

Bardzo częstą, negatywną praktyką było wybiórcze informowanie o prowadzonym naborze pracowników lub planowanych przetargach z zakresu zamów-

wień publicznych lub obrotu składnikami majątkowymi gminy. Wprawdzie była to kategoria trudna do weryfikacji z uwagi na brak możliwości zweryfikowania stosunku opublikowanych informacji w tym zakresie do łącznej liczby prowadzonych postępowań, jednak w wielu przypadkach ograniczano się do zamieszczenia w BIP ogłoszenia, pomijając wyniki przeprowadzonego konkursu lub przetargu.

Dobre praktyki

Dodatkowe informacje na temat gminy

Dane statystyczne oraz inne informacje przydatne w szczególności podmiotom gospodarczym (np. potencjalnym inwestorom) oraz turystom stanowiły przydatną, dodatkową, funkcjonalność w niektórych Biuletynach Informacji Publicznej. Publikowanie różnego rodzaju informacji przez samą gminę gwarantuje ich wiarygodność i rzetelność z uwagi na urzędowy charakter, jak również wpływa na oszczędność czasu mieszkańców, którzy nie muszą ich pozyskiwać z innych źródeł.

Kompleksowy serwis poświęcony zagospodarowaniu przestrzennemu

W niektórych większych gminach, w tym zwłaszcza w miastach na prawach powiatu, bardzo pozytywną praktyką było wyodrębnianie określonych kategorii tematycznych do osobnych serwisów informacyjnych, które w sposób przystępny i interaktywny prezentowały ważne zagadnienia. Ich mankamentem był jednak brak strukturalnego powiązania z systemem BIP, co utrudniało dostęp do nich z poziomu Biuletynu. Trzeba również przyznać, że koszty utworzenia takich dodatkowych modułów (np. w zakresie zagospodarowania przestrzennego, co wymaga istotnych prac programistycznych) powodują, że rozwiązania te są w praktyce dostępne wyłącznie dla najbogatszych gmin.

Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących rady gminy

Złe praktyki

Brak danych kontaktowych do radnych, wójta i pracowników urzędu

Jedną z podstawowych informacji, której może poszukiwać mieszkaniec gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, są dane kontaktowe do przedstawicieli jej władz. Dotyczy to zarówno godzin przyjęć i dyżurów, jak i numerów telefonów czy adresów poczty elektronicznej, a także nazwisk osób kierujących określonymi komórkami organizacyjnymi. Praktyka funkcjonowania Biuletynów wskazuje jednak na istotne braki w tym zakresie.

Uboga informacja na temat najbliższej sesji rady gminy

Ogłoszenie dotyczące zbliżającej się sesji rady gminy zazwyczaj obejmowało jedynie informację o jej wyznaczonym terminie (data, godzina). Pomijany był natomiast nawet planowany porządek obrad, co uniemożliwiało jakiegokolwiek merytoryczne przygotowanie się do spotkania przez zainteresowanego uczestnictwem mieszkańca.

Brak list obecności z posiedzeń organów kolegialnych

Powszechną, negatywną, praktyką dotyczącą sesji rady gminy oraz posiedzeń innych organów kolegialnych (komisji, rady osiedla itd.) było niedołączanie do protokołu z ich przebiegu listy obecności lub informacji o osobach, które uczestniczyły w obradach. Uproszczona możliwość prowadzenia społecznej kontroli działalności członków organów przedstawicielskich przynajmniej w tym podstawowym zakresie, jakim jest wywiązywanie się z podstawowych obowiązków radnego, mogłaby pozytywnie wpłynąć na liczny udział mieszkańców w wyborach oraz bardziej rozważne oddawanie głosów na poszczególnych kandydatów.

Wybiórcze publikowanie oświadczeń o stanie majątkowym

W wielu przypadkach gminy ograniczały się do umieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej jedynie niewielkiej części oświadczeń majątkowych radnych. Często w takim przypadku zdarzało się, że było to wyłącznie oświadczenie złożone przez przewodniczącego rady gminy. Wielokrotnie pomijano także oświadczenia majątkowe składane na początek kadencji, prawdopodobnie z uwagi na fakt, iż zaledwie kilka miesięcy później istniał obowiązek złożenia oświadczeń za 2010 rok. Ten sam problem dotyczył także osoby wójta.

Zbyt ogólnikowe opisywanie odnośników do uchwał rady gminy

Dość częstym zjawiskiem odnotowanym w trakcie badania było bardzo ogólnikowe określenie przedmiotu uchwał rady gminy na stronie obejmującej ich listę. Zdarzało się, że wskazany został wyłącznie numer lub data uchwały, bez podania jej tytułu lub zakresu przedmiotowego. Powodowało to bardzo istotne trudności w poszukiwaniu różnych informacji publicznych – szczególnie tych, które nie zostały wyodrębnione do osobnej zakładki na stronie BIP i musiały zostać odnalezione w treści uchwał rady gminy.

Dobre praktyki

Przyjazna forma prezentacji informacji o władzach gminy

Niektóre gminy publikowały na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej dodatkowe dane na temat radnych (np. zdjęcie, życiorys, informacje o dacie urodzenia, stanie cywilnym, wykształceniu, wykonywanym zawodzie, stażu samorządowym, dacie wyboru na radnego).

Skorowidz uchwał w formie osobnego dokumentu

Podczas monitoringu członkowie zespołu badawczego kilkakrotnie natknęli się na wyodrębniony dokument lub zakładkę w postaci spisu wszystkich uchwał podjętych w określonym roku lub kadencji przez radę gminy. Zdarzało się, że treści te były dodatkowo podzielone na kategorie tematyczne, które znacznie ułatwiały poruszanie się po danym dokumencie i szybkie odnalezienie uchwały.

Harmonogram sesji rady gminy

Jako przydatne dla mieszkańców rozwiązanie uznać można listę wszystkich zaplanowanych na dany rok kalendarzowy sesji rady gminy, którą opublikowała

część badanych gmin. Oczywiście harmonogram nie zawierał informacji o przedmiocie obrad na poszczególnych zebraniach, jednakże umożliwiał zaplanowanie ewentualnego uczestnictwa w sesji z większym wyprzedzeniem.

Nagrania przebiegu sesji rady gminy

Przepis art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje na możliwość zapewnienia materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych rejestrujących w pełni obrady podczas sesji rady gminy. Nie jest to rozwiązanie obligatoryjne, gdyż zasadniczą formą zapisu przebiegu zebrania jest protokół lub stenogram. Niemniej w kilku gminach, w szczególności w większych miastach, prowadzony był zapis dźwiękowy, a nawet transmisje o takim charakterze. Zdarzył się jednak również przypadek całkowitego zastąpienia protokołów pisemnych nagraniem audio, przy czym niestety nie był on kompletny, gdyż obejmował jedynie część poprzedzających sesji rady.

Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących komisji rady gminy

Złe praktyki

Niewiele informacji o działalności komisji rady gminy

Podstawowym problemem dotyczącym publikowania informacji na temat funkcjonowania komisji rady gminy w monitorowanych Biuletynach było całkowite pomijanie tego aspektu działania rady gminy albo informowanie w bardzo wąskim zakresie. Najczęściej publikowano wyłącznie listę powołanych w danej kadencji komisji wewnętrznych lub ewentualnie przedstawiano ich skład osobowy, niekiedy ze wskazaniem osoby przewodniczącego. Często ograniczano się przy tym do prezentacji jedynie kilku, a niekiedy nawet jednej komisji – w takim wypadku była to zazwyczaj komisja rewizyjna, która jako jedyna musi zostać obligatoryjnie powołana.

Dobre praktyki

Nie odnotowano szczególnie pozytywnych praktyk dotyczących informowania o komisjach rady gminy, przy czym w niektórych większych miastach skala publikowanych danych była na satysfakcjonującym poziomie. Do sposobu przekazywania informacji na ten temat można jednak odnieść zaobserwowane dobre praktyki dotyczące informowania o radzie gminy.

Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących wójta

Złe praktyki

Brak informacji o wójcie w osobnej zakładce

W jednej z analizowanych gmin informacja na temat osoby wójta nie została wyodrębniona do osobnej zakładki. Jedynym miejscem, w którym wprost wskazana została osoba wójta, było podstronę dotyczące oświadczeń majątkowych.

W tym zakresie warto ponownie przywołać ogólną uwagę w postaci zalecenia tworzenia osobnych zakładki tematycznych dla różnych kategorii informacji oraz prawidłowego przyporządkowania publikowanych w nich informacji. Nie jest to zabieg, który w znaczny sposób zwiększa nakład pracy nad konstrukcją Biuletynu, a może przyczynić się w znacznym stopniu do wzrostu przejrzystości i funkcjonalności strony BIP.

Brak danych kontaktowych do radnych, wójta i pracowników urzędu

Porównaj informację dotyczącą rady gminy.

Brak informacji o zastępcach wójta oraz sekretarzu i skarbniku gminy

Podczas gdy zasadniczo informacja o osobie wójta prezentowana jest w sposób satysfakcjonujący, często pomijane są w Biuletynach Informacji Publicznej dane dotyczące jego zastępców oraz sekretarza i skarbnika gminy, którzy posiadają istotne kompetencje w sferze władzy wykonawczej w gminie. Częstokroć zdarzało się wręcz, iż informacja o obsadzie osobowej tych organów pomocniczych wynikała wyłącznie z uchwał rady gminy i zarządzeń wójta.

Niekompletność zarządzeń wójta

W przeciwieństwie do uchwał rady gminy, które w znacznej części miały status aktów prawa miejscowego i najprawdopodobniej z tego względu w większości przypadków były publikowane w Biuletynie niemal w całości, lista zarządzeń wójta na ogół wykazywała liczne braki. Zdarzały się nawet sytuacje, gdy opublikowano jedynie część zarządzeń z okresu poprzedniej kadencji.

Dobre praktyki

Przyjazna forma prezentacji informacji o władzach gminy

Porównaj informację dotyczącą rady gminy.

Odpowiedzi na interpelacje radnych

Sz szczególnie zaskakującą praktyką stosowaną w kilku gminach było regularne publikowanie odpowiedzi na interpelacje radnych dotyczące sposobu zarządzania gminą przez wójta.

Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących urzędu gminy

Złe praktyki

Brak szczegółowych informacji o strukturze organizacyjnej urzędu gminy

Podczas gdy informacja na temat sposobu załatwiania poszczególnych kategorii spraw czy też załączone do nich wzory dokumentów można uznać za dodatkową formę ułatwień dla mieszkańców, z pewnością negatywną praktyką jest brak informacji podstawowej w postaci szczegółowej struktury komórek organizacyjnych urzędu, ze wskazaniem danych kontaktowych do właściwych rzeczowo pracowników.

Dobre praktyki

Ułatwiony dostęp do podstawowych Informacji o urzędzie gminy

Praktyką zwiększającą funkcjonalność strony BIP w wielu gminach było wyodrębnienie podstawowych informacji na temat urzędu gminy (np. adresu, telefonów) nie tylko we właściwej merytorycznej zakładce, ale również na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej.

Mapa dojazdu do urzędu gminy

Przyjazną dla mieszkańców informacją prezentowaną w formie graficznej była mapa dojazdu do urzędu, która została opublikowana w niektórych Biuletynach Informacji Publicznej. W wielu przypadkach posłużono się w tym celu mapami Google, które umożliwiają wyznaczenie trasy dojazdu oraz przesuwanie pozycji na mapie oraz jej skalowanie.

Funkcjonowanie elektronicznych modułów obsługi mieszkańców

W kilku większych gminach do obsługi spraw administracyjnych załatwianych w urzędzie zastosowano internetowy moduł obsługi mieszkańców (np. Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta w mieście Wejherowo), obejmujący elektroniczną skrzynkę podawczą, szczegółowy opis procedur w różnych kategoriach spraw oraz wzory wniosków, w tym także wypełnianych online, dzięki którym istniała możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego na odległość. Niekiedy dostępne były również elektroniczne ewidencje spraw czy też przydatny generator opłat skarbowych. Ponadto wiele gmin przystąpiło do programu e-PUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), który w wielu przypadkach stwarza możliwość na całkowite załatwienie spraw administracyjnych online. Odnośnik do platformy często zamieszczony był w widocznym miejscu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Udostępnianie informacji i dokumentów dotyczących jednostek pomocniczych gminy

Złe praktyki

Niewiele informacji o działalności jednostek pomocniczych gminy

Podobnie jak w przypadku komisji rady gminy, również informacje o funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gminy w wielu przypadkach ograniczały się do przedstawienia ich listy lub ewentualnie danych kontaktowych do sołtysa.

Dobre praktyki

Z uwagi na bardzo skąpe informacje na temat działalności jednostek pomocniczych, trudno wskazać pozytywne praktyki w tym zakresie (z wyjątkiem nielicznych przypadków opublikowania szczegółowych informacji o tych jednostkach). Propozycją rozwiązania tego problemu może być umożliwienie organom jednostek pomocniczych (np. sołtysom, przewodniczącym zarządów) dostępu do

edycji strony podmiotowej BIP, prowadzonej przez gminę w zakresie obejmującym informację o określonym sołectwie, dzielnicy czy osiedlu.

Warunki techniczne prowadzenia strony podmiotowej BIP

Złe praktyki

Chaotyczna struktura menu

Jedną z najczęściej powtarzanych złych praktyk, znacznie utrudniającą nawigację po stronie podmiotowej Biuletynu, była chaotyczna struktura menu. Problem dotyczy w szczególności błędów w podziale menu głównego na przedmiotowe i podmiotowe, a co za tym idzie, błędnego umiejscowienia poszczególnych zakładek. Niedokładność oraz brak ujednoczonych zasad podziału zakładek zmusza użytkownika Biuletynu do korzystania z wyszukiwarki nawet w sytuacji, gdy poszukuje on bardzo prostych informacji lub fundamentalnych dokumentów, takich jak uchwała budżetowa. W konsekwencji menu nie spełnia swojej podstawowej funkcji, którą jest „poprowadzenie” użytkownika przez stronę i wskazanie miejsca, w którym znajdują się poszukiwane przez niego informacje.

Linki odsyłające do odrębnych stron internetowych

Kolejnym problemem są linki zawarte w treści strony BIP, odsyłające do odrębnych stron internetowych. Ich użycie często znacznie utrudnia możliwość bezpośredniego pozyskania informacji publicznej z Biuletynu. O ile w sytuacji, gdy link stanowi bezpośrednie odesłanie do konkretnej informacji, problem ten posiada marginalne znaczenie, to w przypadku odesłania do strony zewnętrznej w stosunku do systemu BIP (np. strony własnej danej gminy) można poddać w wątpliwość prawidłowość udostępnienia informacji publicznej.

Nieaktualne logo BIP

Jednym z wymogów określonych w paragrafie 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej jest umieszczenie w górnej części strony podmiotowej BIP logo Biuletynu. W toku prowadzonego badania żadna z gmin nie zaniedbała tego obowiązku, jednakże na części stron wciąż można było natknąć się na nieaktualny logotyp, który przestał obowiązywać od stycznia 2008 roku.

„Zdublowany” BIP

W jednej z badanych gmin (Linia) funkcjonują dwie wersje Biuletynu, przy czym tylko jedna z nich jest aktualizowana. Oprócz wprowadzenia niepotrzebnego chaosu, dodatkowym problemem jest fakt, iż pod hasłem „Linia” w wyszukiwarce na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej (www.bip.gov.pl) wyświetla się wyłącznie odnośnik do nieaktualnej wersji. Taka sytuacja wprowadza potencjalnego użytkownika w błąd, jednakże należy podkreślić, iż po wejściu w „stary” BIP podana jest informacja o aktualnym adresie strony.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Biuletynu gminy Miastko. Bieżące informacje publiczne były zamieszczane na „aktualnej” stronie BIP, natomiast „stara”, nieaktualizowana wersja Biuletynu została oznaczona jako archiwum. Odnośnik do archiwum znajdował się na nowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Należy wyrazić istotne wątpliwości, czy takie swoiste „łączenie” dwóch odrębnych stron internetowych poprzez odnośniki może być traktowane jako prowadzenie jednej strony podmiotowej BIP.

Dysfunkcjonalna wyszukiwarka

Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej wykazał, że bardzo istotną rolę w procesie odnajdywania różnorodnych informacji pełni moduł wyszukiwający, który zgodnie z rozporządzeniem MSWiA jest obligatoryjnym elementem strony BIP. Główny problem, na jaki wskazywali członkowie zespołu badawczego, związany jest z brakiem funkcjonalności wyszukiwarki polegający na wyświetlaniu nieadekwatnych – do potrzeb zainteresowanego – wyników wyszukiwania. Bardzo często moduł wyszukiwający nie wykazywał wyników według kryterium trafności, lecz obejmował obszerną listę, w której pojawiały się wszelkie strony i dokumenty zawierające poszukiwane hasło. Ponadto w wielu przypadkach wyszukiwarki w sposób nieprawidłowy tytułowały znalezione przez nie informacje lub odsyłały do innych stron (np. głównej strony podmiotowej BIP danej gminy). W niektórych Biuletynach stwierdzono natomiast całkowity brak tego narzędzia.

Ograniczony zakres działania wyszukiwarki

Odnosząc się do dwóch poprzedzających punktów należy zwrócić uwagę na wtórny problem, jaki z nich wynika. Aby wyszukiwarka spełniała swą rolę, powinna obejmować swoim działaniem cały obszar tematyczny zawarty na stronach składających się na system BIP. Tymczasem w przypadku „podłączania” pod zasadniczą stronę podmiotową Biuletynu innych stron internetowych w wyniku odsyłania do nich poprzez odnośniki, moduł wyszukiwający zasadniczo nie obejmował swoim zakresem działania wszystkich połączonych w ten sposób stron i poprzez to stawał się dysfunkcjonalny. Na przykładzie wskazanych wyżej gmin można było więc zauważyć, że wyszukiwarki na stronie BIP nie przeszukiwały zasobów zawartych w serwisach archiwalnych.

Brak informacji o osobach redagujących BIP i zawarte w nim treści

Częstym zaniechaniem twórców stron podmiotowych Biuletynu było pominięcie realnych informacji dotyczących osoby autora określonych treści zawartych w BIP, jak również osoby odpowiedzialnej za treść oraz osoby ją wprowadzającej. Niejednokrotnie brakowało takiego podziału lub wszystkie dane miały identyczną treść.

Ponadto nierzadko zdarzały się przypadki umieszczania niepełnych informacji teleadresowych do przynajmniej jednej osoby redagującej Biuletyn, co także stanowi jeden z wymogów określonych przez rozporządzenie ws BIP.

Niedziałające odnośniki i puste zakładki

Ostatnia negatywna uwaga dotycząca funkcjonowania Biuletynu dotyczy tworzenia odnośników, których kliknięcie nie wywołuje żadnej reakcji lub powoduje wyświetlenie błędu (np. z uwagi na odesłanie do pliku, który nie istnieje). Zdarzały się również przypadki zakładek / podstron, które nie zawierały żadnej treści. Utrzymywanie takich zakładek jest bezcelowe, wobec czego wymaga uzupełnienia o stosowne treści lub usunięcia z systemu.

Dobre praktyki

Dodatkowe zakładki

Dość częstym zjawiskiem zaobserwowanym w trakcie monitoringu jest tworzenie osobnych zakładek tematycznych dla różnych kategorii zagadnień, co ma na celu wyodrębnienie i zgrupowanie pewnych istotnych – z punktu widzenia odbiorców – informacji w jednym miejscu, ułatwiając w ten sposób dostęp do powiązanych ze sobą treści. Przykładami takich wyodrębnionych elementów menu były:

- informacje o prowadzeniu działalności gospodarczej, w której odnaleźć można informacje dotyczące centralnej ewidencji i informacji działalności gospodarczej (gmina Człuchów),
- informacje dla osób niesłyszących dotyczące obsługi tej grupy interesantów (gmina Rzeczenica, gmina Chojnice),
- tematycznie uporządkowana baza aktów prawa miejscowego (miasto Wejherowo),
- informacje dotyczące wyborów samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich, w których można znaleźć np. wzory wniosków – o wydanie zaświadczeń o prawie do głosowania czy też dotyczący głosowania przez pełnomocnika (miasto Rumia).

Najnowsze informacje opublikowane w BIP

Na niektórych analizowanych stronach BIP został umieszczony moduł wyświetlający informację o najnowszych aktualizacjach dokonanych w ramach Biuletynu. Pozwala to na uproszczone śledzenie bieżących zmian w poszczególnych zakładkach.

Newsletter

Podobny cel ma również stworzenie możliwości subskrybowania newslettera obejmującego informacje o działaniach gminy lub zmianach w Biuletynie, które są wysyłane bezpośrednio na skrzynkę mailową osoby zainteresowanej.

Odrębne oraz „inteligentne” moduły wyszukiujące

Bardzo przydatnym rozwiązaniem, jaki został zastosowany w niektórych gminach jest osobny moduł wyszukiujący, którego przedmiotem działania są wyłącznie uchwały rady gminy, zarządzenia wójta lub inne kategorie tematyczne (np. zamówienia publiczne, nabór pracowników).

W przypadku niektórych wyszukiwarek umożliwiono z kolei zaawansowane formy wyszukiwania informacji. Polegają one na zastosowaniu różnych opcji ograniczenia zakresu wyszukiwania poprzez wskazanie konkretnej zakładki, w której moduł ma działać, a także określenia rodzaju poszukiwanego dokumentu, daty jego utworzenia lub komórki organizacyjnej, która jest za niego odpowiedzialna.

Graficzne opracowywanie materiałów

Wszystkie gminy zobowiązane są do zawarcia w Biuletynie instrukcji obsługi tejże strony. Najczęściej jest ona przedstawiana w formie opisowej. Warto jednak zwrócić uwagę na pozytywny wzorzec działania zastosowany przez gminę Przdokowo, która to utworzyła graficzną wersję tej instrukcji, co z pewnością upraszcza przekaz a w konsekwencji ułatwia korzystanie z serwisu BIP.

„E-urzędniczka”

Kolejnym interaktywnym narzędziem zastosowanym w jednej z gmin (miasto Gdynia) jest tzw. „e-urzędniczka”. Stanowi ona dodatkowy program zainstalowany na stronie BIP, który umożliwia użytkownikowi zadawanie dowolnych pytań (wpisując je w odpowiednie miejsce) lub skorzystanie z gotowego zestawu tematów. Po wybraniu określonego zagadnienia E-urzędniczka wyświetla pełną informację na dany temat, jak również odczytuje otrzymaną informację z wykorzystaniem syntezy mowy.

Dodatkowe strony dla interesantów

Wspomniana wyżej praktyka tworzenia odrębnych stron tematycznych dla różnych grup mieszkańców może istotnie przysłużyć się poprawie w zakresie przepływu informacji na linii władze gminy – obywatele. Przykładami takich dodatkowych serwisów są np. elektroniczne biuro obsługi interesanta zapewniające możliwość załatwienia sprawy administracyjnej przez Internet, a także elektroniczna ewidencja spraw i generator opłat skarbowych (miasto Wejherowo), czy też serwis poświęcony tematyce zamówień publicznych (gmina Kartuzy) czy zagospodarowania przestrzennego (miasto Sopot i miasto Gdynia). Jak już jednak wcześniej wskazano, kwestia ich traktowania jako elementu Biuletynu Informacji Publicznej z pewnością może budzić wątpliwości ze względu na ich strukturalną odrębność i niepodleganie reżimowi prawnemu i technicznemu właściwemu dla stron podmiotowych BIP.

V. PROBLEM JEDNOCZESNEGO PROWADZENIA STRONY PODMIOTOWEJ BIP I WŁASNEJ STRONY INTERNETOWEJ – STUDIUM PRZYPADKU

Zagadnieniem, które bardzo często poruszano podczas badawczej części projektu BIP-Watch, było równoległe prowadzenie dwóch systemów udostępniania informacji publicznej w Internecie. Podstawową formą informowania o sprawach

publicznych w sieci jest oczywiście strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej, której istnienie wymagane jest przez ustawę i rozporządzenie MSWiA ws. BIP. Oprócz tego w Internecie funkcjonują również odrębne serwisy informacyjne prowadzone przez podmioty władzy publicznej, w przepisach określone jako tzw. własne strony internetowe.

Strony te w większości przypadków są prowadzone w sposób przyjazny dla użytkowników, z wykorzystaniem najnowszych trendów graficznych i funkcjonalnych w zakresie projektowania portali internetowych. Również prezentowane w nich treści bardzo często redagowane są w „lżejszej” formie, a nadto poruszają nie tylko kwestie stricte urzędowe, lecz uzupełniają je o multimedia oraz informacje o bieżących sprawach gminy. Dzięki temu własne strony internetowe mają szansę na znacznie większą popularność wśród mieszkańców gmin, niż Biuletynu Informacji Publicznej, których funkcje, treści oraz parametry techniczne określone są przepisami prawa.

W konsekwencji również same gminy kładą większy nacisk na uatrakcyjnienie oraz stałe aktualizowanie własnych serwisów internetowych, niż na rzetelne informowanie o sprawach publicznych za pośrednictwem strony podmiotowej BIP.

Taki stan rzeczy jest spowodowany w głównej mierze czynnikiem ekonomicznym. Ograniczone możliwości finansowe wielu gmin wpływają na niewystarczające zasoby kadrowe, które z kolei rodzą problemy organizacyjne w zakresie systematycznego aktualizowania informacji dotyczących wszystkich aspektów funkcjonowania gminy. Efektem takiej sytuacji są często znaczące braki w zakresie publikowania nawet podstawowych informacji o sprawach gminnych w Biuletynie Informacji Publicznej, podczas gdy równoległe działająca strona własna może być prowadzona w określonym aspekcie w sposób wzorcowy.

Szczególnie rażącym przykładem tego zjawiska, na które zwrócili uwagę członkowie zespołu monitorującego, jest miasto Gdańsk. Należy podkreślić, że strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej w Gdańsku jest prowadzona w sposób nieadekwatny do roli, jaką to miasto pełni w regionie, a także jego znaczącej pozycji ekonomicznej oraz rozbudowanej struktury urzędniczej, stwarzającej możliwość organizacyjnego udźwignięcia zadania w postaci rzetelnego udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem BIP.

Podstawowym mankamentem obecnie funkcjonującego Biuletynu miasta Gdańska jest jego „archiwalny” charakter. Większość informacji w nim zawartych jest bowiem datowana na okres poprzedniej kadencji Prezydenta i Rady Miasta Gdańska (2006–2010), przy czym mimo rozciągniętego w czasie procesu analizy tego Biuletynu, nie zaobserwowano żadnych zmian w jego treści.

Ponadto BIP ten obejmuje głównie podstawowe informacje, które cechuje wysoki stopień ogólności, a jego dominującym elementem są odnośniki kierujące użytkownika do własnego serwisu internetowego miasta Gdańska. Na stronach gdańskiego Biuletynie nie podano m.in. danych na temat aktualnego składu Rady Miasta Gdańska, a w konsekwencji również informacji o dyżurów radnych czy

też danych o działaniach komisji Rady. Pominięto też sporo informacji o Prezydencie Miasta Gdańska i strukturze Urzędu Miejskiego, a także o działalności jednostek pomocniczych gminy. Wydaje się, że te kluczowe zagadnienia są informacjami publicznymi najbardziej poszukiwanymi przez zainteresowanych mieszkańców, wobec czego dostęp do nich w Biuletynie powinien być absolutną koniecznością.

Z uwagi na bardzo ubogi zakres prezentowanych treści w analizowanym Biuletynie, miasto Gdańsk uzyskało w przeprowadzonym badaniu wyłącznie 63 punkty na 114 możliwych.

Tymczasem strona własna prowadzona przez stolicę Pomorza pod adresem www.gdansk.pl uzyskała podczas badania, przeprowadzonego dla celów porównawczych, ponad 100 punktów, dzięki czemu – będąc formalnie Biuletynem Informacji Publicznej – mogłaby poważnie liczyć się w rankingu najlepszych stron podmiotowych BIP wśród gmin województwa pomorskiego.

Strona ta zawiera praktycznie wszystkie informacje, jakie powinny zostać umieszczone w Biuletynie, zgodnie z wymogami ustawowymi. Jest to serwis prowadzony w sposób solidny i rzetelny, obejmujący bardzo wiele treści, których brakuje na stronie BIP. Jednocześnie jednak strona www.gdansk.pl w pełni wpisuje się we wspomniane wcześniej trendy graficzne i funkcjonalne, jak również prezentuje szereg innych treści o interaktywnym i łatwo przyswajalnym charakterze. Ponadto serwis cechuje prostota w obsłudze oraz bardzo pomocne menu przedmiotowe, które umożliwia sprawne i intuicyjne poruszanie się po jej stronach i wyszukiwanie informacji.

Tytułem przykładu warto wymienić kilka najistotniejszych zalet serwisu własnego miasta Gdańska w stosunku do jego strony BIP, w szczególności w zakresie, który mógłby zostać zaimplementowany na potrzeby Biuletynu:

- prezentacja danych dotyczących problematyki zagospodarowania przestrzennego uwzględniająca terytorialny podział Gdańska na dzielnice i osiedla, a także zawierająca komplet uchwał o przyjęciu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z wyszczególnieniem ich części opisowej i graficznej,
- szczegółowo opisane terminy dyżurów oraz dane kontaktowe do radnych,
- wyodrębnienie znacznej liczby załączek w układzie tematycznym (wg kategorii spraw) oraz podmiotowym (dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu oraz w pewnym zakresie dla każdej jednostki pomocniczej gminy).

Porównanie serwisu własnego miasta Gdańska z jego Biuletynem Informacji Publicznej wskazuje na bardzo istotne różnice w jakości obu prowadzonych stron. Nie jest to jednak sytuacja wyjątkowa. Z jednej strony zestawienie serwisu www.gdansk.pl z Biuletynami innych gmin wskazuje, że serwis ten jako jeden z nielicznych badanych zawierał praktycznie wszystkie informacje poszukiwane przez zespół monitorujący. Z drugiej strony nawet pobieżna lektura serwisów własnych w innych gminach wskazuje na powielenie schematu, zgodnie z któ-

rym portale te prowadzone są w sposób bardziej przyjazny dla użytkownika i pojemny w informacje publiczne.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, warto więc zastanowić się nad sposobem rozwiązania przedstawionego problemu praktycznego. Sprowadza się on do dublowania pracy przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w ramach dualnego systemu informowania o sprawach publicznych w Internecie, a co za tym idzie do podwajania kosztów ich prowadzenia i tworzenia się chaosu informacyjnego spowodowanego brakiem spójności treściowej pomiędzy oboma systemami. Nie bez znaczenia jest jednak także fakt, że wyższa jakość merytoryczna i funkcjonalna serwisów własnych wpływa na swoisty proces przejmowania przez nie roli głównego źródła informacji publicznej w sieci, co z kolei stoi w sprzeczności z założeniem dotyczącym prymatu Biuletynu Informacji Publicznej w tym zakresie. Być może konieczne byłoby zatem dokonanie zmian w prawie, które z jednej strony usankcjonowałyby istniejący stan rzeczy lub z drugiej strony w większym stopniu ograniczyłyby swobodę podmiotów publicznych w prowadzeniu aktywnej polityki informacyjnej. Wydaje się, że bardziej słuszny byłby pierwszy z tych kierunków.

VI. PODSUMOWANIE

Głównym przedmiotem niniejszego raportu była prezentacja prac metodologicznych oraz wyników przeprowadzonego na ich podstawie monitoringu stron podmiotowych Biuletynów Informacji Publicznej wśród gmin województwa pomorskiego, realizowanego w ramach projektu strażniczo-naukowego „BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej”.

Należy podkreślić, że wobec wszystkich 123 gmin zastosowano jednolite i możliwie, najbardziej zobiektywizowane, standardy badawcze, co pozwoliło na wyłonienie najlepszego Biuletynu wśród pomorskich gmin. Raport wyczerpująco wyjaśnia wszystkie badane aspekty funkcjonowania stron BIP, jednocześnie wskazując na liczbę możliwych do zdobycia punktów oraz metodykę ich przyznawania. Z raportu wynika, iż grupa skupiła się na sposobie prowadzenia Biuletynu oraz weryfikacji istnienia w nim określonych informacji, a nie na sprawdzeniu samej istoty tych treści.

Wyniki badań wskazują, że prowadzenie stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej jest zadaniem, z którym gminy radzą sobie w bardzo zróżnicowany sposób. Przyczyn dużych rozbieżności w zakresie liczby punktów uzyskanych przez poszczególne gminy należy najprawdopodobniej poszukiwać wśród aspektów finansowych i organizacyjnych. O jakości Biuletynu niekoniecznie świadczy natomiast wielkość gminy ani kategoria, do której się ją zalicza. Równie dobrze w badaniu wypadły bowiem niewielkie gminy wiejskie, jak i stolice powiatów o statusie miasta. Jednoznacznie należy jednak stwierdzić, że gmi-

ny przede wszystkim skupiają swoją uwagę na publikowaniu i aktualizowaniu informacji o najbardziej podstawowym znaczeniu dla jej mieszkańców.

Bank dobrych i złych praktyk stworzony przy okazji monitoringu, posłużył z kolei do sformułowania w raporcie też dotyczących funkcjonowania stron podmiotowych BIP, jak również do określenia rekomendacji, których zastosowanie może pozytywnie wpłynąć na rzetelność oraz funkcjonalność Biuletynu Informacji Publicznej. Warto więc wykorzystać tę część raportu do poprawienia jakości stron BIP.

Jedną z głównych przyczyn wielu przypadków niskiej jakości stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej jest równoległe istnienie dwóch systemów informowania o sprawach publicznej w sieci internetowej, tj. stron BIP oraz własnych serwisów internetowych. Opisany w raporcie kasus Gdańska jako przykładu nieprawidłowego prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej każe postawić, istotne dla przyszłości udostępniania informacji publicznej w Internecie, pytanie o możliwość zastępowania stron podmiotowych BIP serwisami własnymi, które tworzone i prowadzone są przez te same kategorie podmiotów.

Jednocześnie należy podkreślić, że raport stanowi efekt wielomiesięcznej pracy badawczej nad funkcjonowaniem przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem BIP. W związku z tym wnioski sformułowane podczas pracy nad sprawdzeniem faktycznego poziomu dostępności do informacji publicznej mogą stanowić nie tylko przyczynek do poprawy faktycznego funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej, ale i punkt wyjścia do podjęcia dalszych prac analitycznych w tym zakresie. Co więcej, intencją twórców projektu było upublicznienie treści niniejszego raportu, a co za tym idzie, popularyzację wiedzy na temat prawa dostępu do informacji publicznej. To z kolei może w przyszłości przyczynić się do poszerzenia postaw obywatelskich i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w którym dostęp do informacji publicznej jest jednym z fundamentalnych praw. Warto więc zabiegać o to, by był on nieskomplikowany i powszechny, a założenie to z pewnością spełnia dobrze funkcjonujący Biuletyn Informacji Publicznej.

VARIA
VARIA

Kierunki rozwoju nauki prawa i administracji

Wprowadzenie

Po wypowiedzi na temat nauki prawa i administracji należałoby się spodziewać prezentacji wielu poglądów wybitnych uczonych, którzy ją definiowali i oceniali. W krótkiej refleksji poświęconej tej dziedzinie wiedzy o bogatej tradycji nie jest to wskazane, gdyż nawet w poglądach o prawie rzymskim jako źródle kultury europejskiej nie ma zgodności co do istoty *ius civile*, *ius gentium* i *ius naturale*, a co dopiero mówić o późniejszej jurysprudencji i współczesnym porządku prawnym, który swym zakresem obejmuje prawo krajowe wszystkich państw świata, prawo integracji i prawo międzynarodowe publiczne. Podziały między zwolennikami różnych ujęć sięgają tak głęboko, że nawet odnalezienie „pomostu myślowego” między uczonymi pozostaje na razie w sferze pobożnych życzeń. W tej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak zaprezentowanie tylko własnego punktu widzenia i własnych przemyśleń w formie diagramów. Ci, którzy zamierzają zgłębić zaprezentowane diagramy, powinni na chwilę zapomnieć o poglądach wyznawanych „siłą przyzwyczajenia” i otworzyć się na przemyślenie innej perspektywy. Należy mieć nadzieję, że moja podróż w świat filozofii i geopolityki prawa nie zniechęci do studiowania poglądów prezentowanych przez profesjonalistów, a nie tylko miłośników tych dziedzin, które u progu XXI wieku przeżywają swój renesans.

1. Pytania badawcze

Badanie prawa i administracji w czasoprzestrzeni zmusza do precyzyjnego zadania podstawowych pytań, które odzwierciedlają ich „byt + logos” (ontologię, metafizykę) i pozwalają poznać ich przedmiot przy pomocy określonej metody (wiedzę naukową). Te pytania ściśle wiążą się ze sobą. Prawnik, który nie uwzględni

* Prof. zw. dr hab. Zdzisław Brodecki – profesor w Katedrze Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

ni tych powiązań, zamiast wielowymiarowego obrazu uzyska obraz płaski. Wzgląd na prostotę i jednoznaczność myśli usprawiedliwia rozróżnienie celu prawa i administracji (pytanie: dlaczego?) od procesu (pytania: kto, jak i kiedy?), treści (pytanie: co?) i kontekstu (pytanie: gdzie?) tej dziedziny wiedzy.

Fundamentalne pytanie:



Pytania konkretyzujące:

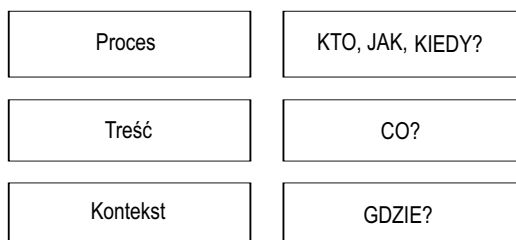


Diagram 1. Pytania badawcze

„Cel + logos = nauka”. To słynne równanie jest w centrum zainteresowania teleologii. Greckie *teleos* wywodzi się z filozofii dziejów, zgodnie z którą świat zmierza do pewnego celu lub realizuje ten cel. Na współczesny teleologizm duży wpływ wywarły koncepcje prezentowane przez Kanta (etyka formułująca powinność moralną w postaci imperatywu hipotetycznego) i Hegla (dialektyczna metoda znana jako „teza–antyteza–synteza”). Rychło po triumfach maksymalistycznej filozofii spekulatywnej zaczęto odrzucać wszelką metafizykę jako źródło błędów i obłądów. Do głosu doszli zwolennicy minimalizmu filozoficznego, pod których wpływem utrwały się: w Europie pozytywizm prawniczy; na Wyspach jursprudencja analityczna – wypracowana przez Benthama, a na Kontynencie jursprudencja pojęciowa w wersji Iheringa. W tym duchu wypowiadali się również twórcy ogólnej teorii prawa, którzy – postępując według wskazówek Kelsena – badali nie tyle „prawo, jakie jest” co „prawo, jakie być powinno”, czym przyczynili się do rozwoju polityki prawa. Dopiero na gruzach Berlina na nowo odkryto myśl filozoficzną Kanta. Do tego przełomu o historycznym znaczeniu przyczyniły się poglądy Radbrucha i wyroki norymberskie. Jego triada „bezpieczeństwo, celowość, sprawiedliwość” do dziś inspiruje najwybitniejszych filozofów prawa i znawców geopolityki – badaczy takich zdarzeń jak zburzenie berlińskiego muru i atak z 11 września 2001 roku na World Trade Centre w Nowym Yorku.

Przedmiotem wnikliwej analizy w nauce prawa i administracji stało się bezpieczeństwo – tak polityczne, jak ekologiczne, społeczne i gospodarcze. Scenariusze Fukuyamy („Koniec historii”), Huntingtona („Zderzenie cywilizacji”) czy

Brzezińskiego („Nierozwiązana gra w szachy”) przypominają słowa Kasandry, lecz nie formułują założeń nowej koncepcji bezpieczeństwa w erze kończącej historię cywilizacji równoległych (Zachodu i Wschodu) i rozpoczynającej historię Świata i Wszechświata jako „jednej wioski”. O przyszłości zadecydują nie tyle „wojny plemienne”, co spory o panowanie nad przestrzenią poza granicami jurysdykcji państw – nad Oceanami, Arktyką, Antarktyką i przede wszystkim nad przestrzenią kosmiczną. Od nich zależy bezpieczeństwo polityczne, ekologiczne, społeczne i gospodarcze, celowość istnienia organizacji reprezentujących społeczność międzynarodową i sprawiedliwy podział zasobów znajdujących się poza granicami jurysdykcji państw.

2. W kierunku syntezy

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań warto zwrócić baczną uwagę na założenia dotyczące „napięć strategicznych”. W literaturze wyróżnia się kilka punktów widzenia, z których najbardziej istotne to: dylemat, wybór „coś za coś” i paradoks.

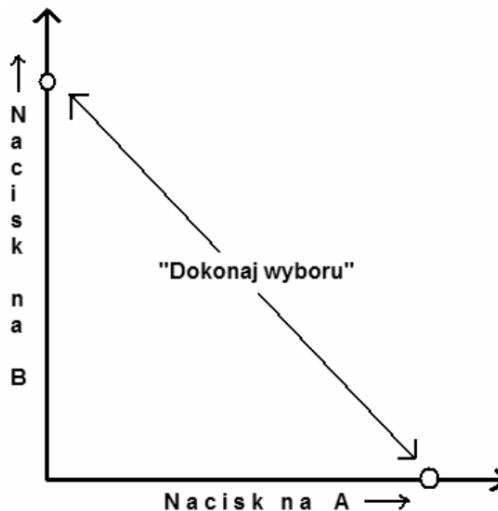


Diagram 2. Dylemat (dwuelementowy zbiór zadań)

Źródło: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza Strategii*, PWE, Warszawa 2007, s. 36.

Przedstawiciele nauki prawa i administracji często powołują się na dylemat jako wybór w rozumieniu „albo to, albo tamto”. W teorii zwie się go dylematem więźnia. Metaforyczny więzień decyduje się wówczas albo na współpracę, albo na rywalizację. Taka postawa prezentowana podczas dyskusji o regionalizacji i globalizacji świadczy o braku zrozumienia dla wyzwań, jakie stoją przed wszystkimi we współczesnym świecie.

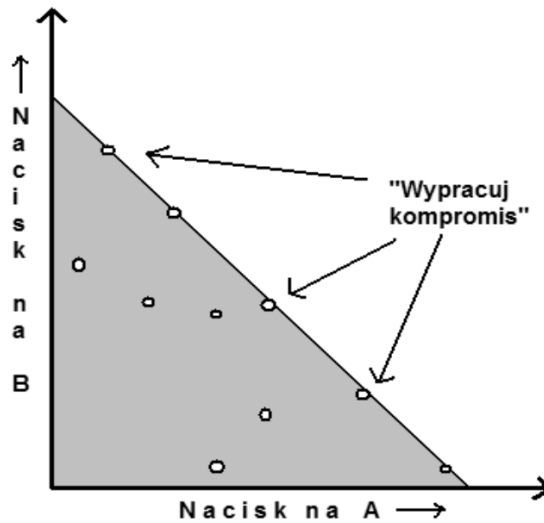


Diagram 3. Wybór „coś za coś” (zbiór optymalnych rozwiązań jest odcinkiem)

Źródło: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza Strategii*, PWE, Warszawa 2007, s. 36.

Przy wyborze „coś za coś” istnieje wiele różnych rozwiązań, z których każde ma zalety i wady. W takich sytuacjach dobry strateg stara się akceptować każdą z opcji w korzystnych dla siebie proporcjach. W dyskusji o regionalizacji i globalizacji taką postawę reprezentują zazwyczaj ci, którzy myślą o obronie własnych interesów (rywalizacji), ale z konieczności godzą się na pewną dozę współpracy (niezbędnej dla własnej egzystencji). Są to egocentrycy w wymiarze krajowym lub regionalnym.

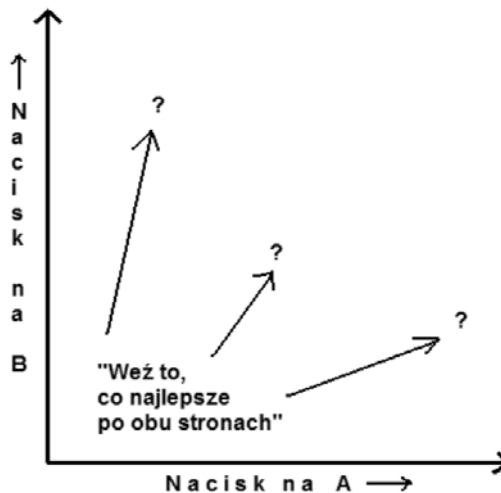


Diagram 4. Paradoks (nieskończenie wiele innowacyjnych rozwiązań pojednawczych)

Źródło: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza Strategii*, PWE, Warszawa 2007, s. 36.

Z paradoksem mamy do czynienia wówczas, gdy nie ma możliwości logicznego scalenia dwóch przeciwieństw w wewnętrznie wspólny sposób rozumienia problemu. Zamiast „albo, albo” występuje „i, i’’: i jeden, i drugi fakt, choć sprzeczne, są równocześnie prawdziwe. Strateg rozdarty między chęcią rywalizacji oraz chęcią współpracy będzie starał się wykorzystać „to, co najlepsze” z obu podejść do zagadnienia, poszukując wielu innowacyjnych rozwiązań pojedynczych w społeczności regionalnej lub międzynarodowej. Bieguny paradoksu stanowią w istocie tezę i antytezę debaty, a jednocześnie zmuszają do poszukiwania odpowiedniej syntezy mieszczącej się między skrajnościami. Taką formę debaty uważa się powszechnie za dociekanie dialektyczne, będące impulsem do scalania i do myślenia.

3. Rozwój prawa

Prawnicy wykształceni w prawnej kulturze Zachodu wciąż eksponują podział prawa na dwa systemy: prawa stanowionego (dominującego w świadomości prawników kontynentu od czasu wielkich kodyfikacji romańskich i germańskich) i prawa *common law* (którego fundamentem jest prawo precedensowe). W erze postkolonialnej ten podział traci na znaczeniu i raczej zamazuje obraz źródeł prawa niż go wyjaśnia. Tak w Europie, jak i w Ameryce przypomina on lotne piaski zasypujące granice między prawem stanowionym i precedensowym. A w prawnej kulturze Wschodu jest on typowo akademicki, oderwany od rzeczywistości. Aby zrozumieć proces zbliżania kultur Zachodu i Wschodu wskazane jest przypomnienie tradycyjnych form tworzenia prawa, za jakie uważa się: prawo zwyczajowe, prawo stanowione i prawo precedensowe.

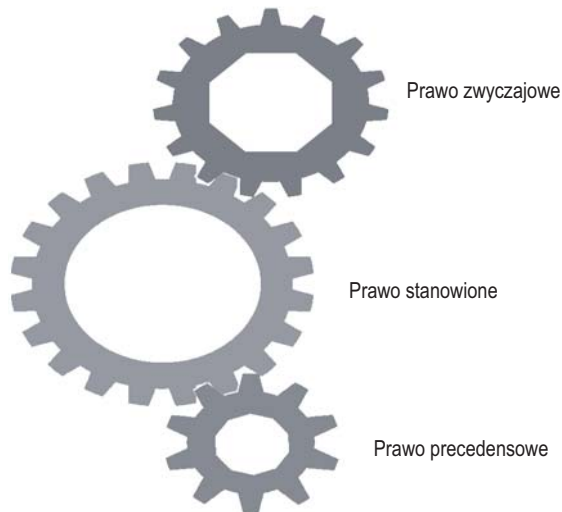


Diagram 5. Proces tworzenia prawa

Prawo zwyczajowe stanowi rdzeń kultury Wchodu, gdzie od wieków ściśle wiąże się z religią i filozofią – z judaizmem, islamem, konfucjanizmem. Było ono respektowane nawet przez kolonizatorów, gdyż jego moc była większa niż siła oręża. O tej sile decydowała umiejętność „wchłaniania” prawa narzuconego przez najeźdźców w formie prawa stanowionego lub precedensowego. Europejczycy świadomie usuwali w cień wschodnie zwyczaje, które w greckiej *polis* przez długi czas pozostawały konglomeratem zwyczajów greckich, egipskich, syryjskich i perskich, a w rzymskiej *civitas* prawo zwyczajowe istniało jako hellenistyczno-rzymskie *consuetudo*. Do rozwoju prawa zwyczajowego w Europie przyczyniły się słynne *leges barbarorum*, a w późniejszym okresie księgi prawa zwyczajowego Normandii, zwyczaje *Beauvaisis*, Zwierciadło Saskie, włoska Lombardia, hiszpańska *Libro de los Fueros de Castilla* i inne. Po uchwaleniu wielkich kodyfikacji zwykło się na kontynencie uważać, że normy prawa zwyczajowego mogą być honorowane za normy prawa krajowego wówczas, gdy wynika to z aktu prawnego, który je dopuszcza, bądź z uznania go przez organ państwa. O roli prawa zwyczajowego decyduje dzisiaj przede wszystkim prawo międzynarodowe, gdyż państwa nie będące stronami określonej konwencji międzynarodowej są związane jej normami jako prawem zwyczajowym.

Pierwsze pomniki prawa zwyczajowego zostały uformowane w formie kodeksów (jak Kodeks Hammurabiego) bądź pisma świętego (jak Biblia i Koran). Również w starożytnym Rzymie zaznaczyły one swoją obecność, jeśli weźmie się pod uwagę ustawę XII tablic – obowiązującą około 1000 lat, a nadto ustawodawstwo justyniańskie – zwane *Corpus Iuris Civilis*, dla odróżnienia od *Corpus Iuris Canonici*. Dwie części tego ustawodawstwa (*Codex i Novellae*) zawierały normy prawa stanowionego. Na nich do pewnego stopnia wzorowały się późniejsze kodyfikacje oświecenia, które kształtują świadomość prawników zwłaszcza na kontynencie Europy i przyczyniają się do rozwoju prawa pisanego na każdym forum: krajowym, ponadnarodowym i międzynarodowym.

Prawo precedensowe wyrosło na gruncie rzymskiej jurysprudencji i interpretacji prawniczej. Prawo jurysprudencyjne w formie pretorskiej *actio* i opinie prawne tych prawników, którzy otrzymali od cesarza przywilej udzielania *responsa* były źródłami prawa. Znaczy to, że prawo rzymskie było systemem prawnym otwartym i jako takie jest ono prototypem prawa sędziowskiego (*judge – made law*), które jest częścią składową systemu *common law* i systemu zwanego *aquis communautarie*. Różni się ono co do istoty od systemów prawnych zamkniętych dominujących w Europie kontynentalnej na forum krajowym od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W tych państwach interpretacja oderwana jest od źródeł prawa, a prawnicy wciąż kryją się za jej parawanem. Jest to przejaw nacjonalizmu prawniczego, który wyjątkowo głęboko zakorzenił się w kręgu kultury prawa germańskiego.

Koła zębate symbolizujące proces tworzenia praw przemawiają do wyobraźni tych badaczy współczesnego prawa i administracji, którzy dostrzegają związki

między prawem stanowionym, zwyczajowym i precedensowym. Są one widoczne zwłaszcza podczas badania zgodności prawa stanowionego z praktyką (prawem zwyczajowym) i wpływem jaki wywiera prawo precedensowe na rozwój prawa stanowionego. Te relacje są godne głębokich studiów.

4. Rozumność rozumowań prawniczych

Rozum prawniczy odzwierciedla funkcjonalną jedność intelektu i zmysłów. Dzięki funkcjom *vis cogitativa* dochodzi do swoistej syntezy obu odmian poznania: intelektualnego i zmysłowego. Są to czynniki, które ostatecznie decydują o realistycznej postawie poznawczej. W uproszczonej formule ukazuje je rozumowanie logiczne i kreatywne, które wyraża określony styl poznawczy, istota myślenia i orientacja myślenia.

	Logika	Kreatywność
Styl poznawczy	Analityczny	Intuicyjny
Istota myślenia	Dedukcja i kalkulacja	Indukcja i wyobraźnia
Orientacja myślenia	Wertykalna (specjalizacja)	Horyzontalna (integracja)
Metafora	Strategia jako nauka (prawnik-rzemieślnik)	Strategia jako sztuka (prawnik-artysta)

Diagram 6. Rozumowanie logiczne i kreatywne

W rozumowaniu prawniczym niezwykle istotną rolę odgrywa logika, która prezentuje określony styl poznawczy (analityczny – wykorzystujący przede wszystkim język logiki formalnej, semiotykę jako naukę badającą funkcjonowanie pozajęzykowych struktur znakowych i metodologię jako naukę dokonującą analizy konkretnych czynności stosowanych w dyscyplinach prawa i administracji), określoną istotę myślenia (w której dominuje dedukcja oparta o aksjomaty i zdania uzasadniane w drodze wnioskowania dedukcyjnego) i określoną orientację myślenia (zazwyczaj wertykalna, typowa dla specjalizacji: prawa karnego, prawa administracyjnego, prawa cywilnego, itp.) Prawnik reprezentujący taki sposób rozumowania zasługuje na miano „rzemieślnika” w pozytywnym tego słowa znaczeniu, bowiem współczesna odmiana logiki jest matematyczna (nauka o rachunku formalnym według Frege, Peirce’a i Russella) i modalna (nauka o stałych logicznych fakturach zdaniowych według Wrighta). Nowe propozycje w stosunku do logiki klasycznej rzucają swe światło na argumentację prawniczą. Najbliższe tym propozycjom są poglądy Harta, który zbudował pomost myślowy między brytyjską i kontynentalną szkołą analityczną w prawie. W jego wydaniu jursprudence prawnicza przypomina gr. *episteme* i łac. *scientia*.

Na drugim biegunie paradoksu znajduje się rozumowanie kreatywne, typowe dla nauk empirycznych – w tym psychologii, socjologii i ekonomii. Prawnicy dostrzegający symbiozę prawa z naukami empirycznymi prezentują odmienny

styl poznawczy (intuicyjny – ściśle związany z pojęciem dobra, słuszności i obowiązku), odmienną istotę myślenia (w której dominuje indukcja będąca rezultatem uogólnień płynących z doświadczenia) i odmienną orientację myślenia (zazwyczaj horyzontalną, typową dla integracji prawa na płaszczyźnie krajowej, ponadnarodowej i międzynarodowej). W tym ujęciu prawo jest nie tyle nauką, co sztuką. Wyznawcy tej sztuki zasługują na miano „artysty”, jeśli ich wywody prezentują zadowalający poziom syntezy. Za takich z pewnością można uznać tych, którzy zrezygnowali z czysto sylogistycznego modelu stosowania prawa na rzecz modelu argumentacyjnego, w którym sędzia nie tylko stosuje, ale i tworzy prawo z myślą o triadzie idei: godności, efektywności i sprawiedliwości. W razie konfliktu między tymi hasłami poszukuje się najlepszych rozwiązań przy pomocy „wagi” do mierzenia zasad. Prym w tym wiodą przedstawiciele dwóch szkół: socjologicznej (m.in. funkcjonalizm jako metoda poznania naukowego, metoda opisu rzeczy poprzez ukazywanie ich funkcjonalnych zależności i związków bądź kierunek nakazujący ujmowanie każdego zjawiska społecznego w relacji do pozostałych) i ekonomicznej (której znaczenie polega ostatecznie na użyteczności praktycznej). Ich poglądy mają wyjątkowe znaczenie w USA, gdzie od 1803 roku – tj. od czasu wydania decyzji SN w sprawie *Marbury v. Madison* – sądy mogą tworzyć prawo w imię efektywności. W Europie zakorzenił się Kelsenowski model trybunału konstytucjonalnego jako negatywnego ustawodawcy, co utrudnia trybunałom wystąpienie w roli politycznego prawodawcy. Pozostanie w kręgu wykładni konstytucyjnej (*constitutional interpretation*) rzuca cień na dialog jaki toczy się w Unii Europejskiej między trybunałami konstytucjonalnymi państw członkowskich a Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ten dialog zasługuje na miano sztuki w wersji gr. *techne* lub łac. *ars*, które miały wydzźwięk przekazywania umiejętności praktycznej (*know-how*).

Prawnik doskonały, o ile taki istnieje, powinien zatem być nie tylko „rzemieślnikiem” (strategiem ujmującym prawo w kategoriach nauki), ale i „artystą” (strategiem ujmującym prawo w kategoriach sztuki). Do grona takich prawników można zaliczyć przede wszystkim sędziów rozstrzygających *hard cases*. Dla nich nie istnieje granica między precedensami *de iure* (stanowiącymi rdzeń systemu *common law*) i *de facto* (których na europejskim kontynencie nie uznaje się za samoistne źródło prawa). Nie przywiązują oni też większego znaczenia do brytyjskiej koncepcji *stare decisis*, która nie zdobyła uznania w oczach sędziów za Oceanem, a na Wyspach przestała być respektowana, kiedy w 1966 roku zmieniono zasadę, iż Izba Lordów jest związana swoimi własnymi precedensami. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wolna upodabnia się do Sądu Najwyższego USA, pełniąc zbliżone doń funkcje. Być może, już niedługo sędziowie z Luksemburga będą częściej powoływać się na poglądy Fullera względnie Dworkina niż Harta.

5. Zjednoczeni w różnorodności

W teorii i filozofii prawa coraz większą uwagę przywiązuje się do hasła „Zjednoczeni w różnorodności”. Na tym tle toczy się dyskusja między zwolennikami multicytryzmu i zintegrowanego porządku prawnego. Multicytryzm – podobnie jak dualizm – reprezentuje perspektywę krajową, traktując relacje między prawem a innymi porządkami prawnymi w kategoriach „stosunków zewnętrznych”. Natomiast zintegrowany porządek prawny ujmuje te relacje w kategoriach „stosunków wewnętrznych”. Pojęcie „stosunków prawnych” jako podstawowego kryterium dla tej klasyfikacji koncepcji jest w pełni uzasadnione, gdyż o relacjach zewnętrznych z reguły decydują krajowe konstytucje, a o relacjach wewnątrz zintegrowanego porządku prawnego zazwyczaj decydują sądy ponadnarodowe (jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) i sądy międzynarodowe (jak Organ Rozstrzygania Sporów Światowej Organizacji Handlu). Trudno jest zrozumieć poglądy tych uczonych, którzy są zwolennikami multicytryzmu w porządku prawnym Unii Europejskiej, a jednocześnie uznają pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym z mocy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zapoczątkowanego wyrokiem w sprawie 6/64 *Costa v. ENEL*. Filozofia tego wyroku jest koronnym argumentem za istnieniem zintegrowanego porządku prawnego w łonie Unii Europejskiej.

Ustrój	Perspektywa krajowa	Perspektywa zintegrowanego porządku prawnego
Prawo materialne	Nacisk na państwo	Nacisk na jednostkę
Prawo procesowe	Nacisk na przedmiot regulacji (prawo konstytucyjne, administracyjne, karne, cywilne itd.)	Nacisk na idee/ wspólne wartości (wolność solidarność itd.)
	Procedura w cieniu prawa materialnego	Procedura dominuje nad prawem materialnym

Diagram 7. Krajowy i/lub zintegrowany porządek prawny

Od przyjętej perspektywy w dużym stopniu zależy treść prawa i administracji. W perspektywie krajowej można dostrzec rozpoczęty w XV wieku proces kształtowania się w Europie państw o charakterze narodowym. Początkowo eksponowano naród jako najdoskonalszą formę życia zbiorowego i świadomość tożsamości narodowej. Dzisiaj kładzie się nacisk na państwo jako fundament ustroju. Temu podmiotowi przypisuje się atrybut suwerenności państwowej. W perspektywie Europejskiego kontynentu dominuje *lex*, za którym kryje się treść uregulowań prawnych, czyli to, co nakazują lub zakazują przepisy prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego, cywilnego, itd. Na straży „upaństwowionego społeczeństwa” (*state society*) stoi zasada państwa prawa. W sporze między pozy-

tywistyczną i niepozytywistyczną koncepcją państwa prawnego głos decydujący mają zwolennicy Harta, którego poglądy w istocie niewiele różnią się od wypowiedzi Austina czy Benthamu. Na tym stanowisku stoi bez wątplenia nasz Trybunał Konstytucyjny i polska jurejurisprudencja. W kręgu tych państw procedura pozostaje w cieniu prawa materialnego, a niekiedy jest wręcz traktowana po macoszemu. Tym niemniej broni się jej przed ekspansją obcej, ponadnarodowej lub międzynarodowej procedury „za wszelką cenę”. Odnosi się to przede wszystkim do procedury administracyjnej, która zapewnia państwu niezależność w stosunkach transgranicznych.

Zupełnie odmienna jest perspektywa zintegrowanego porządku prawnego. W tej perspektywie dostrzec można stan zaawansowania procesu regionalizacji i globalizacji. Obydwa procesy wiążą się z budową społeczeństwa o charakterze ponadnarodowym (jak np. społeczeństwo europejskie) i międzynarodowym (społeczeństwo międzynarodowe), które rozwijają się w „łonie” społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) z jednostką jako głównym aktorem na forum krajowym, ponadnarodowym i międzynarodowym. W zintegrowanym porządku prawnym przywiązuje się większą wagę do *ius* niż do *lex*. Ma to na celu wyeksponowanie wspólnych idei lub wartości, które są spoiwem każdego porządku prawnego opartego o koncepcję rządów prawa (*the rule of law*). Jest ona bardziej uniwersalna od wspomnianej koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*), bowiem odnosi się do prawa tworzonego na każdym forum: krajowym, ponadnarodowym i międzynarodowym. Najlepiej odzwierciedla to formuła: „integracja poprzez prawo”, która charakteryzuje zintegrowany porządek prawny. „Integracja poprzez prawo” jest efektywna tylko wtedy, gdy gwarantują ją odpowiednie zasady procesowe. W starożytnym Rzymie tę efektywność zapewniały takie zasady jak: skargowość i dyspozycyjność, kontradyktoryjność, jawność, ustność, równość, bezpośredniość, bezpłatność wykorzystywane *w actio in rem* i *actio in personam*. We współczesnym prawie ponadnarodowym (w unijnym kodeksie proceduralnym) i międzynarodowym (w postępowaniu przed różnymi trybunałami) jednostki bronią swych praw według ściśle określonych zasad. Wśród wielu skarg wyróżnia się te, które służą kontroli legalności. Ingerują one bowiem bezpośrednio w proces integracji poprzez prawo. Można wręcz stwierdzić, że na forum ponadnarodowym, i międzynarodowym procedura dominuje nad prawem materialnym.

6. Spoiwo

O „integracji poprzez prawo” zadecyduje dyskurs na temat geopolityki, który toczy się w skali makroregionów (m.in. w Europie, gdzie strategię starożytnego Rzymu, jako imperium otwartego na Świat Śródziemnomorski i tworzącego *ius gentium*, zderzają się ze strategią Bizancjum jako „zamkniętej twierdzy”) oraz Świata, o ile nie Wszechświata. Dotychczasowe konflikty między państwami kon-

centrują się wokół zasobów znajdujących się w granicach jurysdykcji państw, co powoduje, że ich skala jest stosunkowo niewielka. Już w najbliższej przyszłości wyczerpią się podstawowe źródła energii, o których państwa decydują w sposób niezależny (bo znajdują się na ich terytorium) lub co do których posiadają prawa suwerenne (bo znajdują się w ich strefach ekonomicznych). Wówczas rozpoczną się zażarte spory o badania i eksploatację zasobów Oceanu Światowego (w tym szelfu kontynentalnego, położonego poza granicami jurysdykcji państw), Arktyki i Antarktyki oraz przestrzeni kosmicznej (w tym zasobów znajdujących się na Księżycu i innych ciałach niebieskich, z wyjątkiem Ziemi). W celu ich zapobieżenia już dziś konieczne jest osiągnięcie porozumienia co do idei i zasad konkretyzujących idee przez wszystkie państwa cywilizowane.

Prawo ustrojowe	Jednostka	Racjonalny prawodawca i sprawny sąd	Sędzia
Prawo materialne	Godność	Solidarność	Odpowiedzialność
Prawo procesowe	Godność proceduralna	Racjonalność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna
	Humanitaryzm	Efektywność	Sprawiedliwość

Diagram 8. Wielkie idee i zasady konkretyzujące idee

Nie ma sensu powtarzać myśli przedstawiających triadę idei (humanitaryzm, efektywność i sprawiedliwość) w aspekcie ustrojowym (jednostka, racjonalny prawodawca i sprawny rząd oraz sędzia), materialnym (godność, solidarność i odpowiedzialność) i prawnym (godność proceduralna, racjonalność proceduralna i sprawiedliwość proceduralna), gdyż zostały one opublikowane w książkach o prawie integracji w Europie (w podręczniku i w tryptyku: *Europa sędziów*, *Europa urzędników* i *Europa przedsiębiorców*) i o prawie uniwersalnym w skali Globu (w książeczce *Świątynia w cyberkulturze* i w podręczniku *Komparatystyka kultur prawnych*). Odpowiednie części tych prac są bowiem skrawkami tego samego wyznania.

W refleksyjnym referacie wygłoszonym z okazji 40-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego pragnę jedynie dodać, że w nowej książeczce o tytule *Przewrót heweliuszowski w prawie* punkt ciężkości dotychczasowych rozważań zostanie przeniesiony ze wspomnianego *ius civile* na wspomniane *ius gentium*, czyli na zarządzanie dobrami wspólnymi położonymi na Ziemi poza granicami jurysdykcji państw oraz na Księżycu i innych ciałach niebieskich. „Kosmos widziany z Ziemi” jawi się prawnikom jako kompozycja trzech zasad: wolności (teleobserwacja satelitarna, bezpośrednia telewizja satelitarna itd.), niezawłaszczania przestrzeni kosmicznej (w tym zasobów naturalnych) i pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej (niezwykle kontrowersyjna z racji „gwiazdnych wojen”). Również „Ziemia widziana z kosmosu” może być postrzegana przez pryzmat wolności, własności i pokoju.

7. Analiza kontekstualna

Współczesny trójpodział stosunków prawnych na krajowe, transgraniczne i międzynarodowe wywodzi się z dychotomii stosunków prawnych jakie ukształtowały się w starożytnym Rzymie: obywatelskiego *ius civile* i stosowanego przez pretora dla peregrynów *ius gentium*. Pretor peregrynów poszukiwał wspólnego mianownika dla zwyczajów handlowych obowiązujących w basenie Morza Śródziemnego (tworząc prototyp średniowiecznej *lex mercatoria* i współczesnego prawa transgranicznego) oraz treści wspólnych dla praw różnych ludów w oparciu o racjonalne *ius naturale* (tworząc prototyp prawa międzynarodowego).

	Stosunki krajowe	Stosunki transgraniczne	Stosunki międzynarodowe
Punkt nacisku	Różnorodność	Regionalizacja	Globalizacja
Sposób myślenia	„Myśl o państwie”	„Myśl regionalnie, działaj lokalnie”	„Myśl globalnie, działaj lokalnie”
Kluczowe czynniki kształtujące stosunki prawne	Tożsamość kulturowa państwa	Kulturowa tożsamość regionu	Technika i komunikacja

Diagram 9. Stosunki prawne

Krajowe stosunki prawne cechuje wyjątkowa różnorodność, widoczna na każdym etapie ich rozwoju. Ta różnorodność widoczna jest zwłaszcza w jurysprudence. Największy wpływ na jurysprudence Zachodniej Europy wywarły *Digesta*, które zawierały ułożone w porządku edyktu pretorskiego fragmenty z literatury prawniczej końca republiki i pryncypatu (*ius*). Ich uważna lektura prowadzi do wniosku, że w *Corpus Iuris Civilis* najważniejsze było to, co powiedzieli dwaj uczeni: Paulus i Ulpian. Ich rolę w późniejszej fazie rozwoju prawa prywatnego odgrywali glosatorzy, których praca do dziś cieszy się dużym uznaniem w praktyce sądowej. Przysłowie „quidquid non adgnoscit glossa, non adgnoscit curia” (czegokolwiek nie uznaje glosa, nie uznaje też sąd) wciąż jest aktualne, pomimo niechęci kodyfikatorów do uznania interpretacji za źródło prawa. Drugie życie prawa rzymskiego w mniejszym stopniu oddziaływało na model władzy publicznej. Nie można jednak zapomnieć, że Rzym stał się ideologicznym rezerwuarem władzy dla zarządców cesarstwa rzymskiego (*Romanum gubernas imperium*) i późniejszych władców, którzy postępowali w myśl zasady *divide et impera*. Bardziej pozytywny wpływ na rozwój prawa publicznego wywarła rzymska koncepcja praworządności, znana pod postacią *Rechtsstaat* i *rule of law*.

Nazwa *res publica* oznaczała w republikańskim Rzymie państwo jako takie. W starożytnym Rzymie – podobnie jak w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (*the United Kingdom*) – obowiązywała zasada wzajemnej

kontroli i hamowania się organów państwa (*checks and ballances*), która nie wymagała programowego oddzielenia prawotwórstwa od stosowania prawa. Natomiast we Francji przyjęła się monteskiuszowska zasada podziału władz, oddzielająca od siebie w sposób wyraźny władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Francuski model sprawowania władzy w państwie jest wzorem dla większości państw położonych na europejskim kontynencie. Myśl Monteskiusza odbiła się też echem w USA, wywierając też wpływ na amerykańską konstytucję. Po upadku systemów totalitarnych, które zrodziły się w Europie, można zaobserwować próby przemyślenia na nowo relacji pomiędzy państwem (demokratycznie wybraną władzą) a społeczeństwem. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego stanowi impuls do rekonstrukcji tradycyjnego sposobu myślenia o państwie. Współcześni filozofowie przypominają *civitas societas* Cycerona, *civil society* Locke'a i *bürgerliche Gesellschaft* Hegla, gdy wyodrębniają trzy sfery życia społecznego: *ekklezja* (miejsce sprawowania władzy), *agora* (miejsce publiczne) i *oikos* (miejsce prywatne). Tylko w państwach o niskiej kulturze prawnej „myśl o państwie” jest utożsamiana z „myślą o władzy państwowej”.

Kluczowym czynnikiem kształtującym stosunki prawne w państwie jest tożsamość kulturowa państwa. Ta tożsamość – jak twierdzi Gadamer – jest zależna od triady: teorii, moralności i sztuki. Teoria jest dziełem kultury Zachodu – inspirowanym przez arystotelesowską filozofię i teorię ewolucji. Moralność jest czymś ponadczasowym i uniwersalnym, co europejskie oświecenie uznało za „polityczną siłę uderzeniową”. Sztuka wydaje się zaś być pojęciem nadrzędnym wobec teorii i moralności, chociaż w rzeczywistości jest ucieczką od świata woli i rozsądku. Z tą triadą wiąże się religia, która w kulturze Wschodu kształtuje tożsamość kulturową państwa. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na religijność polską. Polskie chrześcijaństwo nie stworzyło żadnego systemu teologii, lecz okazało się w krytycznym dla narodu czasie niewyczerpanym źródłem duchowej mocy, decydowało o narodowej tożsamości.

Stosunki transgraniczne nabierają nowego wyrazu w prawie ponadnarodowym, które ma na celu wzmocnienie siły państw danego kontynentu. Regionalizacja staje się czymś więcej niż kategorią geograficzną, bo wkracza w sferę gospodarczą i polityczną. Proces regionalizacji jest najbardziej zaawansowany w Europie, gdzie integracja ma wymiar nie tylko gospodarczy (jak w Ameryce i w Azji) lecz również wymiar społeczny i polityczny. Europejski model integracji jest kopiowany w Afryce i we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP). Istotą tego modelu wyraża hasło „Europa bez (wewnętrznych) granic”, które odzwierciedla dążenie do stopniowej likwidacji stosunków transgranicznych w relacjach wewnętrznych (w ramach prawa państw członkowskich *en block*) i pozostawieniem ich w relacjach zewnętrznych (w ramach współczesnego *lex mercatoria*).

Większość europejskich komentatorów kojarzy proces regionalizacji z centralizacją władzy na szczeblu ponadnarodowym, zapominając, że Unia ma wyłączne kompetencje tylko w kilku dziedzinach (jak unia celna; ustanawianie reguł kon-

kurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i wspólna polityka handlowa). Natomiast w zakresie kompetencji dzielonych (jak rynek wewnętrzny; polityka społeczna w odniesieniu do aspektów TFUE; spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna itd.). Unia i państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić podejmowanie decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii, działając zgodnie z warunkami stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, określonymi w TUE. Jest to wyraz przyjętego założenia: „Myśl regionalnie, działaj lokalnie”.

Najwięcej sporów w doktrynie dotyczy kulturowej tożsamości regionu. Te spory ujawniają się przede wszystkim na tle integracji społecznej (zwłaszcza polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji) i integracji politycznej (zwłaszcza polityki bezpieczeństwa i obrony). Fakty mające miejsce w Europie świadczą o zderzeniu kultur w łonie państw członkowskich Unii Europejskiej, z których jedne są za stopniową budową „kultury europejskiej”, a drugie silnie akcentują tożsamość kulturową własnego państwa. Idea podejścia dialektycznego do kulturowej tożsamości z trudem zdobywa prawo obywatelstwa. Osiągnięcie porozumienia w tej dziedzinie wydaje się być niemożliwe na obecnym etapie integracji, czego wymownym dowodem jest los, jaki spotkał „Konstytucje dla Europy”, w tym i wiele europejskich symboli – jak europejski hymn.

Sukces Unii Europejskiej nie zależy tylko od stosunków transgranicznych (z natury swej wewnętrznych), ale i od stosunków międzynarodowych (z natury swej zewnętrznych). Zdawały sobie z tego sprawę państwa członkowskie, skoro zdecydowały, że Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii Europejskiej lub jest niezbędne do umożliwienia wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Możliwość tworzenia zasad ogólnych prawa unijnego w drodze zapożyczenia z prawa międzynarodowego świadczy o docenianiu przez unijnych strategów zjawiska globalizacji. Barbarzyński atak z 11 września 2001 roku na World Trade Center w Nowym Yorku uświadomił nam z całą mocą, że wszyscy zamieszkujemy jedną planetę i po to, żebyśmy mogli razem egzystować, musimy przestrzegać zasad bezpieczeństwa politycznego. Do podobnych refleksji inspirują wielkie katastrofy naturalne i społeczne (decydujące o stanie bezpieczeństwa ekologicznego) i kryzysy finansowe o zasięgu światowym (decydujące o stanie bezpieczeństwa finansowego). Mniej spektakularne są fakty świadczące o istnieniu państw znanych z geografii głodu (decydujące o stanie bezpieczeństwa społecznego). Są to problemy z istoty swej globalne, które mogą być rozwiązane tylko przez wzmocnioną społeczność międzynarodową.

W swej książce *Globalizacja* Stiglitz zadał interesujące pytanie: dlaczego globalizacja, która przyniosła tyle dobrego stała się tak kontrowersyjna? Noblista z 2001 roku odkrył szokującą prawdę, że złamane obietnice wielu organizacji międzynarodowych, nieuczciwe prawa uczciwego handlu i inne wybiegi doprowadziły świat na skraj globalnego krachu. Ujawnione przez niego fakty doprowadziły wielu do przekonania, że należy odrzucić globalizację. Sam Stiglitz twierdzi, że problem leży nie w globalizacji, lecz w sposobie jej przeprowadzenia. Przyczyną ułomności globalizacji jest przede wszystkim sprawowanie rządów w instytucjach międzynarodowych. Istnieje konieczność dokonania fundamentalnej zmiany w sprawowaniu „władzy światowej” i powrotu do podstawowych zasad zarządzania wspólnymi dobrami. Dążenie w kierunku globalizacji o bardziej ludzkim obliczu wymaga zrealizowania założenia „Myśl globalnie, działaj lokalnie” i tym samym zsynchronizowania polityki regionalnej polityki lokalnej z geopolityką w ramach zintegrowanego porządku prawnego.

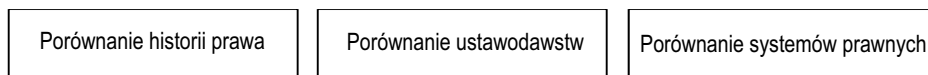
Dzisiaj wielu znawców geopolityki przygotowuje mowę pogrzebową nad epoką globalizacji, zapominając o tym, że współczesne stosunki międzynarodowe kształtuje nie tyle „kulturowa tożsamość świata” (wielokulturowość, kosmopolityzm, uniwersalizm), co technika i komunikacja. Na naszych oczach rodzi się *społeczeństwo informacyjne* jako synonim społeczeństwa wiedzy. Socjologia stworzyła już nową jednostkę ewolucji kulturowej na podstawie darwinowskiej teorii zmian. Socjologiczne „memy” (ang. *meme*) – podobnie jak biologiczne geny – tworzą kod, który staje się symbolem „globalnej cywilizacji”. Filozofowie społeczeństwa netokratycznego przewidują, że już w niedługim czasie o sukcesie w każdej dziedzinie wiedzy będzie decydować sztuczna inteligencja. Być może stworzy ona szansę na pokojowe współistnienie filozofii i religii, ideałów Zachodu i Wschodu, a tym samym na wspólne badania i wspólną eksploatację zasobów znajdujących się poza granicami państw – na Ziemi i w Kosmosie.

8. Wzmianka o metodologii

W każdej kulturze toczy się walka o tożsamość i przetrwanie. Duży wkład do zrozumienia tej walki wnieśli antropologowie, opowiadający się za minimalną integracją życia społecznego na poziomie biologicznym, instytucjonalnym i symbolicznym. Nowe elementy do tych rozważań wprowadził Weber, wyznaczając kierunki nowoczesnych badań w socjologii religii i socjologii władzy. Najnowsze badania komparatystyczne wzbogacają różne teorie solidarności grupowej i różne teorie stanów oczekiwania. Te badania są prowadzone w skali makro (historiozofia, geopolityka), mezo (historia procesów integracyjnych, strategia rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego w mega-regionach) i mikro (historia własnego kraju, polityka państwa). Metodologię badań w naukach prawnych prezentuje ostatni z diagramów.

W tradycyjnym procesie porównawczym kładzie się nacisk na badanie przeszłości (co nabiera wyjątkowego znaczenia w dobie transformacji), porówna-

Tradycja – Prawo porównawcze



Nowoczesność – Komparatystyka prawnicza

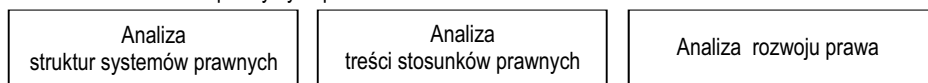


Diagram 10. Metodologia badań w naukach prawnych

nie ustawodawstw (i ich wpływu na bieg dziejów legislacji jako oręża zdobywania wpływów poza granicami własnego kraju) i porównywanie systemów prawnych (w ramach socjologicznych teorii struktur).

Przełom w sztuce porównań zawdzięczamy tym, którzy – jak niegdyś Kant, a współcześnie komparatyści nowej generacji – dążą do stworzenia zintegrowanego porządku prawnego w skali mega-regionu bądź Świata. W ich ujęciu komparatystyka prawnicza jest analizą struktury systemów prawnych (*comparative nomoscopy*), treści stosunków prawnych (*comparative nomothetis*) i rozwoju prawa (*comparative nomogenetics*). Tkwi ona głęboko w kulturze w znaczeniu historycznym (z łac. *civitus*), duchowym (z łac. *cultura*) i ideologicznych (z gr. *idea*) oraz w rynku, czyli w pogoni za żetonami, która jest przejawem współczesnej polityki „plemiennej”.

9. W gdańskiej perspektywie

Na Uniwersytecie Gdańskim została utworzona Katedra Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej. Ta nazwa kryje w sobie głębszą myśl, ukazuje proces przenoszenie punktu ciężkości prawa Unii Europejskiej z tego, które jest tworzone na unijnym forum na to, które jest implementowane w państwach członkowskich. Tę myśl wyraża symbol: „ $1^{27} = 1$ ”. Ten symbol zwiastuje narodziny prawa państw członkowskich *en block*.