

22 września 2015 r.

Analiza wersji testowej nowego Biuletynu Informacji Publicznej Słupska

I. Uwagi ogólne

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska pragnie niniejszym przedstawić wyniki analizy wersji testowej nowej strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP) Słupska¹. Analiza została przeprowadzona w dniach 20-21 września 2015 r. i obejmowała układ katalogów, zakładki i treści zamieszczonych wówczas w wersji testowej.

Wierzymy, że przedstawione w niniejszej analizie rekomendacje i postulaty pozwolą sprawić, że BIP Słupska umożliwi pełniejszą realizację prawa do informacji publicznej, zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym Słupsk stanie się dobrym przykładem jawności – przykładem, który można będzie rekomendować i przedstawiać jako tzw. dobrą praktykę.

Udostępnianie możliwie wielu informacji w BIP jest ważne z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze dlatego, że jest to najprostsza forma uzyskiwania informacji publicznej, niewymagająca od mieszkańca dużego zaangażowania, całkowicie anonimowa i możliwa całą dobę, niezależnie od położenia geograficznego. Z tych powodów uzyskiwanie z BIP-u informacji o działalności gminy może zachęcić do społecznej aktywności tych mieszkańców, którzy się jeszcze na to nie zdecydowali. Udostępnianie informacji w BIP odgrywa także doniosłą rolę dla urzędu, a wynika to z regulacji art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej². Zgodnie z tym przepisem na wniosek są udostępniane te informacje publiczne, które nie zostały zamieszczone w BIP albo w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Oznacza to, że opublikowanie określonych danych w BIP zwalnia z konieczności udostępniania ich w trybie wnioskowym. Dobrodziejstwo tego rozwiązania polega na tym, że w przypadku otrzymania przez urząd wniosku o udostępnienie informacji, która została zamieszczona w BIP, wystarczy w odpowiedzi na ten wniosek wskazać wnioskodawcy adres strony internetowej BIP, na której znajdzie on interesującą informację. Zwalnia to urząd również z konieczności udostępniania informacji zgodnie ze sposobem wskazanym we wniosku (co z kolei mogłoby się wiązać ze skanowaniem, kserowaniem, *etc.*).

¹ <http://test.slupsk.eu/2015/bip/>

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

Podczas dokonywania analizy wersji testowej BIP Słupska wykorzystaliśmy przede wszystkim obserwacje i wnioski płynące z doświadczeń Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. W tym względzie postaraliśmy się przedstawić jakie informacje – a w zasadzie ich dostępność – są interesujące i ważne dla obywateli. Analizę przeprowadzono także w oparciu o narzędzie do przeprowadzenia monitoringu BIP, które stworzyło stowarzyszenie Razem dla Innych (w załączeniu do raportu przesyłamy wypełniony kwestionariusz dotyczący dotychczasowej strony BIP). Narzędzie to zostało opublikowane w załączniku nr 3 do *Raportu z monitoringu Biuletynów Informacji Publicznej w woj. warmińsko-mazurskim*³. Poza tym skorzystano z obserwacji i propozycji przedstawionych w raporcie pt. *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin woj. śląskiego*, przygotowanym przez stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides⁴.

W wersji testowej nowego BIP Słupska wiele z katalogów, choć wyodrębnionych, nie było wypełnionych treścią (np. w zakładce dot. organizacji pozarządowych znajduje się katalog „Baza organizacji pozarządowych”, w którym nie ma żadnych treści). Co do zasady nie wykazywaliśmy braków w tych katalogach, gdyż zakładamy, że wraz z uruchomieniem tej wersji BIP Słupska jako właściwej zostaną one uzupełnione⁵.

II. Rekomendacja prowadzenia jednej strony internetowej spełniającej standardy BIP

Obecnie Słupsk obok strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej prowadzi także odrębną stronę internetową⁶. Pragniemy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia obowiązującego prawa nie ma potrzeby prowadzenia dwóch odrębnych stron internetowych. Nie byłoby konieczności prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej w sytuacji, gdy strona główna Słupska spełniałaby wymogi, stawiane stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej. O tym, że jest to rozwiązanie dopuszczalne, wskazuje *expressis verbis* § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 18.1.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68, dalej jako: „rozporządzenie BIP”), zgodnie z którym strona WWW podmiotu zobowiązanego może być jednocześnie stroną podmiotową BIP.

Aby wprowadzić takie rozwiązanie trzeba spełnić jeden warunek – strona główna Słupska musiałaby spełniać zarówno wymogi unormowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej (zwłaszcza art. 8 i 9 ustawy o dostępie do informacji publicznej), jak i musi realizować przepisy rozporządzenia BIP. Dotyczyłoby to zwłaszcza kwestii związanych z tzw. metadanymi (czyli informacjami o udostępnianych informacjach, o których stanowi art. 8 ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej), czy też wymogów

³ Raport można znaleźć pod adresem: http://www.razemdlainnych.org.pl/images/smilies/Raport_BIP.pdf.

⁴ Publikacja została zamieszczona pod adresem: http://bonafides.pl/wp-content/uploads/indeks-przejrzystosci_pdf_01.pdf.

⁵ W praktyce funkcjonowania BIP-ów puste zakładki są problemem, na który zwrócono uwagę w przytoczonym wcześniej raporcie stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy Bona Fides (*Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin woj. śląskiego*, s. 16-17).

⁶ Strona ta znajduje się pod adresem: www.slupsk.pl

związanych z archiwizacją i ochroną danych zamieszczanych na stronie internetowej, która miałyby spełniać standardy BIP.

III. Forma zamieszczanych informacji

Od strony technicznej warto zwrócić uwagę na format publikowanych informacji. W tym względzie warto zadbać o to, aby zamieszczane treści były zdatne do przeszukiwania i maszynowego odczytu. Pełni to ważną rolę np. dla osób słabo widzącym, gdyż pozwala im na dostosowanie opublikowanych w BIP informacji do postaci możliwej dla nich do odczytania (tudzież odsłuchania za pomocą programów komputerowych). Z drugiej strony odczytywalne maszynowo dane umożliwiają osobom zainteresowanym analizowanie tych informacji, zestawianie i poddawanie innym zabiegom analitycznym.

Dobrym przykładem zamieszczania tzw. otwartych danych jest, w przypadku analizowanego BIP Słupska, rejestr umów⁷. Jednakże nie wszystkie opublikowane informacje spełniają przedstawiony standard.

Dobrze byłoby zadbać o to, aby np. protokoły sesji rady miejskiej i posiedzeń jej komisji były publikowane w przeszukiwanym formacie. Protokoły zamieszczone w analizowanej wersji BIP zostały przedstawione w pliku formatu PDF, który wyklucza ich maszynowy odczyt. W tym względzie dobrze byłoby udostępnić ich treść jako tekst na stronie internetowej albo jako edytowalny (czyli tzw. otwarty) plik tekstowy (tak czyni np. Gmina Goleniów⁸).

Uwaga ta odnosi się nie tylko do protokołu sesji i posiedzeń komisji rady miejskiej, ale także innych informacji, znajdujących się w analizowanej wersji BIP Słupska. Z uwagi na to prosimy potraktować ją jako ogólne spostrzeżenie.

IV. Wyszukiwarka

W przedstawionej wersji BIP Słupska użytkownicy mogą korzystać z wyszukiwarki ogólnej, która znajduje się w górnej części strony oraz z odrębnych wyszukiwarek, pozwalających na wyszukiwanie zarządzeń prezydenta miasta, uchwał rady miejskiej oraz projektów uchwał rady miejskiej.

O tym, że na stronie funkcjonuje więcej niż jedna wyszukiwarka, obywatel, który nigdy wcześniej z nich nie korzystał, może nie wiedzieć. Informacja o funkcjonowaniu kilku wyszukiwarek została przedstawiona w zakładce „Instrukcja obsługi BIP”. Pragniemy zaproponować, aby w menu przedmiotowym zamieścić zakładkę „wyszukiwanie informacji”, na której znalazłaby się informacja o tym, że oprócz wyszukiwarki ogólnej – która jest widoczna za każdym razem w górnej części strony – można korzystać z odrębnych wyszukiwarek.

Nawiasem mówiąc, we wskazanej zakładce „Instrukcja obsługi BIP” ma miejsce pewna nieścisłość. Można tam przeczytać, w opisie sposobu korzystania z wyszukiwarek:

⁷ http://test.slupsk.eu/2015/bip/rejestr_umow/

⁸ <http://bip.goleniow.pl/strony/8954.dhtml>

„polegające na wpisaniu w okno wyszukiwarki (lewa górna część strony) słowa kluczowego charakteryzującego lub bezpośrednio nazywającego poszukiwany dokument lub informację oraz zatwierdzeniu przesłania zapytania kliknięciem na przycisk «szukaj». Wyniki wyszukiwania wyświetlają się w formie spisu odnośników* do wszystkich stron w obrębie Biuletynu, na których zawarto określone w zapytaniu słowa kluczowe z informacją o ilości wyszukanych rekordów”. Rzecz w tym, że okno wyszukiwarki znajduje się w prawej górnej części strony, nie zaś lewej.

V. Informacje o jednostkach organizacyjnych gminy i gminnych osobach prawnych

W sposób przejrzysty udostępniono informacje o jednostkach organizacyjnych gminy oraz gminnych osobach prawnych. Jest to dobry przykład warty naśladowania. W tym względzie można jedynie zaproponować, aby w odniesieniu do gminnych osób prawnych dokonać podziału na jednoosobowe gminne osoby prawne (czyli takie spółki handlowe, w których gmina jest jedynym wspólnikiem lub akcjonariuszem) oraz pozostałe osoby prawne, w których gmina jest wspólnikiem lub akcjonariuszem (wraz ze wskazaniem jaki procent akcji/udziałów jej przypada), czyli w których zostały zaangażowane gminne środki finansowe. Przy obecnym kształcie wersji testowej BIP Słupska ustalenie tego, które ze spółek są spółkami jednoosobowymi, a w których Słupsk nie jest jedynym akcjonariuszem/udziałowcem, wymagałaby dopiero analizy stron internetowych poszczególnych spółek lub uzyskiwanie tych informacji z innych źródeł. Z tego powodu dobrze byłoby zamieścić tę informację w zakładce dot. gminnych osób prawnych.

VI. Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej

A. Rekomendacja nieregulowania warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej. W analizowanej stronie BIP Słupska nie ma zakładki (tudzież podstrony) dotyczącej ponownego wykorzystywania informacji publicznej udostępnionej w BIP. Oznacza to, że gmina nie zdecydowała się na określenie warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej, o których mowa w art. 23b ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Brak uregulowania tej kwestii skutkuje tym, że ponowne wykorzystanie informacji udostępnionej w BIP Słupska nie jest obostrzone dodatkowymi warunkami. Jest to stan korzystny dla użytkowników BIP oraz pożądaný z punktu widzenia pełniejszej relacji konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, o którym stanowi art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ale również z punktu widzenia realizacji wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, znajdującej swoją gwarancję w art. 54 Konstytucji RP. Z tych względów rekomendujemy, aby nie wprowadzać warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

B. Rekomendacja ustalenia i opublikowania w BIP czynników branych pod uwagę w przypadku wniosków nietypowych. Rozwiązaniem, które chcielibyśmy rekomendować, jest także zamieszczenie w BIP Słupska w katalogu (zakładce) dot. ponownego wykorzystywania informacji publicznej udostępnionej w Biuletynie informacji o czynnikach,

jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji. O tych czynnikach stanowi art. 23c ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przypadku realizowania wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej prezydent miasta może nałożyć na wnioskodawcę opłatę. Zgodnie z art. 23c ust. 2 ustawy, w takim przypadku uwzględnia się koszty przygotowania i przekazania tej informacji w określony sposób i w określonej formie, ale także owe wspomniane czynniki, dotyczące wniosków nietypowych.

Rekomendacja dotyczy zatem tego, aby owe czynniki sprecyzować, a informacje o ich treści zamieścić w BIP Słupska, aby mogła się z nim zapoznać każda osoba, która chciałaby ponownie wykorzystywać informacje publiczne udostępnione w Biuletynie.

Jednakże najbardziej pożądaną sytuacją byłoby wyraźnie wskazanie, iż w przypadku nawet tzw. wniosków nietypowych w ramach ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie będą wyznaczane opłaty.

VII. Informacje o strukturze organizacyjnej urzędu

Struktura urzędu została przedstawiona w sposób czytelny. Dobrym rozwiązaniem jest zamieszczenie w odniesieniu do każdego wydziału Urzędu wykazu pracowników zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego wraz z przypisanymi oświadczeniami majątkowymi.

Pragniemy jednak zwrócić uwagę, że o ile znajdują się informacje o dyrektorze wydziału oraz dane kontaktowe do wydziału, o tyle brakuje wykazu wszystkich pracowników danych wydziałów oraz danych kontaktowych do nich oraz np. numer gabinetu w którym pracują. Tak czyni np. Szczecin⁹, przy czym brakuje w tym wykazie adresów e-mail do poszczególnych pracowników urzędu.

Mieszkańcy mają prawo znać imiona i nazwiska osób zatrudnionych w urzędzie, wszakże osoby te są pracownikami opłacanymi z gminnych pieniędzy. Z kolei dostępność danych kontaktowych jest istotna na przykład dla tych mieszkańców, którzy już w jakiejś sprawie kontaktowali się z konkretnym pracownikiem konkretnego wydziału i muszą uczynić to raz jeszcze. Wiedząc z kim chcą rozmawiać nie będą musieli dzwonić (pisać) na ogólny numer (adres) urzędu czy wydziału.

Szczególnie istotne jest wymienienie wszystkich pracowników, pracujących w ramach Zespołu Radców Prawnych (Biurowie Prawne – niejednolita terminologia w zakładce „Zespół Radców Prawnych”). Pracownicy tego wydziału, podlegający bezpośrednio prezydentowi miasta jako kierownikowi urzędu, pełnią ważną rolę w procesie stanowienia i stosowania prawa lokalnego i rozstrzygnięć organów gminy. Z tego względu szczególnie istotna jest

⁹ http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_11026.asp

społeczna kontrola ich działalności, skierowana także na prewencyjne przeciwdziałanie sytuacji konfliktu interesów.

VIII. Informacje o działalności prezydenta miasta

1) informacje o organach pomocniczych prezydenta i protokoły ich posiedzeń

Należy z aprobatą docenić zamieszczanie informacji o organach pomocniczych prezydenta miasta (nazwanych w Słupsku „Radami Konsultacyjnymi Prezydenta”), w tym o ich składzie a przede wszystkim zamieszczenie protokołów ich posiedzeń. To dobry przykład, który należy rekomendować.

2) kalendarz spotkań prezydenta miasta

W przedstawionej wersji BIP Słupska nie można znaleźć informacji o przeszłych, bieżących i przyszłych spotkaniach prezydenta miasta jako piastuna organu wykonawczego gminy, przedstawionych w formie kalendarza spotkań. Z naciskiem pragniemy podkreślić, że uwaga ta nie odnosi się do kalendarza imprez, odbywających się w mieście¹⁰.

Kalendarz spotkań powinien zawierać informacje o datach spotkań i innych aktywności prezydenta oraz personalia osób, z którymi się spotyka. Wszakże prezydent miasta odbywa spotkania jako piastun organu wykonawczego gminy, a nie jako osoba prywatna, niezwiązana ze sferą publiczną. Kalendarz spotkań udostępnia – choć nie w Biuletynie Informacji Publicznej, ale na oficjalnej stronie urzędu – burmistrz Goleniowa¹¹.

Nadmienić należy, iż Prezydent Robert Biedroń zadeklarował w trakcie kampanii, iż kalendarz spotkań będzie publikował¹².

Opublikowanie w BIP tych informacji umożliwi mieszkańcom na zweryfikowanie wpływu poszczególnych osób, z którymi spotyka się prezydent miasta, na działalność organu wykonawczego i podejmowane przez niego rozstrzygnięcia.

Należy rekomendować, aby kalendarze były prowadzone i udostępniane także w odniesieniu do zastępców prezydenta, jako osób działających w jego imieniu, a przez to mających bezpośredni wpływ na działalność gminy. Ewentualnie można proponować prowadzenie jednego kalendarza, ale uwzględniającego aktywność (zwłaszcza spotkania) i prezydenta miasta, i jego zastępców.

IX. Informacje dotyczące działalności organu stanowiącego

1) udostępnianie dokumentów, które otrzymują radni przed sesją rady (jej komisji)

Należy docenić zamieszczanie w wersji testowej nowego BIP Słupska projektów uchwał, które są ujęte w odrębnym katalogu wraz z wyszukiwarką. Proponujemy przy tym, aby w odniesieniu do zwołanej sesji rady publikować także wszelkie dokumenty (nie tylko

¹⁰ W przypadku Słupska można go znaleźć pod adresem: <http://www.slupsk.pl/kalendarz/>

¹¹ <http://goleniow.pl/pl/samorzad/wadze-miejskie/kalendarium-burmistrza>

¹² <http://siecobywatelska.pl/sprawdzamy-projawnosciowe-obietnice-wyborcze-2/>

projekty uchwał), które radni otrzymują przed sesją rady. Rzecz w tym, aby użytkownik Biuletynu wraz z informacją o zwołaniu sesji i o jej dacie mógł zapoznać się z treścią tych dokumentów, które otrzymują przed sesją radni.

Dzięki temu mieszkańcy będą mogli zdobyć pełniejszą wiedzę o działalności gminy oraz w sposób bardziej świadomy korzystać z uprawnienia do wstępu na posiedzenie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (zagwarantowanego w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

Poczynione w tym punkcie uwagi należy odnieść także do zamieszczania dokumentów związanych ze zwołanymi posiedzeniami komisji rady.

2) interpelacje, wnioski i zapytania radnych

Z pewnością dobrą praktyką jest publikowanie w odrębnej zakładce interpelacji, wniosków i zapytań radnych. Dzięki temu zainteresowani mieszkańcy nie muszą przeglądać poszczególnych protokołów sesji, aby znaleźć informacje o interpelacjach, wnioskach i zapytaniach formułowanych przez ich przedstawicieli. Dobrym rozwiązaniem – który zastosowano w wersji testowej BIP Słupska – jest także zamieszczanie nie tylko treści interpelacji (wniosków, zapytań), ale także odpowiedzi.

Można jednak sprawić, aby katalog ten był jeszcze bardziej czytelny i łatwy w wyszukiwaniu. W tym względzie należy polecić usystematyzowanie interpelacji, wniosków i zapytań w odniesieniu do każdego radnego. Wówczas w stosunku do konkretnego radnego mieszkańcy mogliby dowiedzieć się jakie on składał interpelacje, zapytania i wnioski oraz jakie otrzymał w związku z nimi odpowiedzi.

Przykładem, który można rekomendować, jest wykaz interpelacji, wniosków i zapytań publikowany przez Gminę Goleniów¹³. W przypadku tej gminy zwraca uwagę, że treść interpelacji zamieszczono w formie tekstu na stronie, nie zaś pliku PDF, co sprawia, że dokument ten jest przeszukiwalny i spełnia wymogi interoperacyjności.

3) udostępnianie uchwał rady miejskiej

W sposób przejrzysty publikowane są uchwały rady miejskiej. Dobrą praktyką, którą zastosowano w Słupsku, jest udostępnianie informacji o imiennych wynikach głosowania nad poszczególnymi uchwałami.

A. Zamieszczenie informacji o obowiązywaniu uchwały. Z treści samych uchwał wynika to, czego dotyczy i kiedy została podjęta. Natomiast nie wynika wprost moment ich wejścia w życie, czyli od kiedy dana uchwała obowiązuje oraz czy nie utraciła mocy obowiązującej.

W związku z tym chcielibyśmy zaproponować, aby w odniesieniu do każdej uchwały zamieścić informacje o tym, kiedy dany akt wszedł (wejdzie) w życie, tudzież informacji o tym, czy jest to uchwała obowiązująca (a jeśli nie, to od kiedy). Dobrym rozwiązaniem

¹³ <http://bip.goleniow.pl/strony/9035.dhtml>

byłoby także zamieszczenie informacji o powodzie utraty mocy obowiązującej przez uchwałę (czy wynika to z uchylecia na mocy innej uchwały – jeśli tak, to dobrze były wskazać, która z uchwał zawierała przepisy uchylające), czy też jest to rezultat skorzystania z uprawnień nadzorczych przez organy sprawujące nadzór nad działalnością gminy¹⁴.

Dzięki wdrożeniu tych rekomendacji mieszkańcy będą mieli pełniejszą wiedzę o obowiązujących w gminie uchwałach, a przede wszystkim zmniejszy się ryzyko posługiwania się przez użytkowników BIP nieaktualnym stanem prawnym.

B. Zamieszczenie treści zmienianego aktu prawnego. Kolejną kwestią, którą pragniemy zaproponować, jest publikowanie w BIP informacji związanych ze zmianami w treści obowiązujących uchwał. Po pierwsze, w przypadku gdy dana uchwała zmienia treść innego aktu, dobrze jest zamieścić treść zmienianego aktu, albo zamieścić odnośnik do tego aktu.

Posłużmy się przykładem uchwały Nr XIII/117/15 w sprawie zmiany Nr V/33/2011 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty cywilnoprawnych należności pieniężnych Miasta Słupska i jednostek podległych oraz wskazania organów do tego uprawnionych. W zakładce dotyczącej tej uchwały¹⁵ znajduje się treść aktu oraz plik z wynikami głosowania. Rekomendujemy, aby zamieścić tutaj także treść zmienianej uchwały z 2011 r., aby użytkownik BIP mógł zrozumieć na czym polega owa zmiana bez konieczności wyszukiwania uchwały z 2011 r.

C. Udostępnianie tekstów ujednoliconych uchwał rady miejskiej. Kolejną propozycją odnoszącą się do przyjmowania przez radę miejską zmian w treści uchwał, jest zamieszczanie tekstów ujednoliconych tych nowelizowanych aktów prawnych. W analizowanej wersji BIP Słupska sporządzono ujednolicony tekst statutu Słupska. Dobrze byłoby zadbać także o ujednolicenie innych aktów prawnych, które choć mogą się wydawać mniej doniosłe dla funkcjonowania samorządu, to mogą mieć istotne znaczenie dla mieszkańców.

X. Udostępnianie informacji o finansach gminnych

1) forma prezentowania informacji o finansach

Informacje o finansach z natury rzeczy dotyczą kwestii ekonomicznych, w związku z czym mogą być niezrozumiałe dla mieszkańców niebędących ekspertami w tej dziedzinie. To z kolei może prowadzić do tego, że z informacji o finansach mieszkańcy nie będą mogli zdobyć faktycznej wiedzy o stanie finansowym gminy.

Z tego powodu chcielibyśmy rekomendować publikowanie informacji dot. finansów (zwłaszcza zaś budżetu miasta) w przystępnej formie. Dobrym rozwiązaniem byłoby udostępnienie informacji o finansach w formie wykresów tudzież zestawień, które

¹⁴ Na wagę tych informacji wskazano w raporcie pt. *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin woj. śląskiego*, s. 48.

¹⁵ http://test.slupsk.eu/2015/bip/rada_miejska/uchwaly_rady_miejskiej/23289.html

pozwołyby zrozumieć np. proporcje wydatków w odniesieniu do poszczególnych celów, czy też proporcje wpływów w odniesieniu do ich źródeł.

W takiej formie informacje o finansach przedstawia, *per exemplum*, Gmina Wilków¹⁶ tudzież wykresy dot. finansów sporządzane przez Gminę Szudziałowo¹⁷, choć tutaj można poczynić zarzut, że informacji tych nie udostępnił w BIP, tylko na „zwykłej” stronie urzędu).

2) informacje o ulgach i umorzeniach

Podczas badania wersji testowej słupeckiego BIP nie znaleźliśmy informacji o ulgach i umorzeniach należności niepodatkowych udzielonych przez gminę w ciągu poprzedniego roku. Warto w tym względzie przypomnieć o obowiązku wyrażonym w art. 37 ustawy o finansach publicznych¹⁸. Zgodnie z nim organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w określonym terminie informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 (*per exemplum* dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie; należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego; tudzież pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa).

3) Rejestr wydatków

Należy z aprobatą przyjąć opublikowanie w zaprezentowanej wersji BIP Słupecka rejestru umów, zwłaszcza w przystępnej formie. Dobrym rozwiązaniem jest zamieszczanie skanów umów (choć można rekomendować, aby uzupełnić ten zbiór o skany wszystkich umów).

Jednakże rozwiązaniem bez wątplenia bardziej perspektywicznym byłoby udostępnienie w BIP Słupecka rejestru wydatków, w którym wykazywana jest nie tyle kwota, na jaką opiewa dana umowa, ale konkretne transfery gminnych środków finansowych. Informacje te – skorelowane z zawieranymi przez urząd umowami, stanowiącymi podstawę wydatków – pozwolą mieszkańcom na uzyskanie pełniejszej informacji o stanie gminnych finansów. Przykładem gminy, udostępniającej rejestr wydatków, jest Gdańsk¹⁹.

XI. Udostępnianie wykazu wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Dobrą praktyką jest publikowanie w przedstawionej wersji BIP Słupecka wykazu wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do urzędu. Warto docenić, że zamieszczane są także odpowiedzi urzędu na te wnioski.

¹⁶ http://bip.biuletyn.info.pl/php/strona.php3?bip=bip_wilko&id_dzi=4&lad=a&id_dok=80&id_men=13&powrot=1&slowo_szuk=&archiwum_szuk=0&gdzie_szuk=dokument

¹⁷ <http://szudzialowo.com.pl/gmina-szudzialowo-na-wykresach.html>

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹⁹ <http://www.gdansk.pl/dane?umowy=tak>

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, a ponadto od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W związku z tym nie jest prawnie relewantne na gruncie ustawy o dostępie do informacji to, kim jest wnioskodawca. Co więcej, dostęp do informacji publicznej może być z tego powodu anonimowy (np. nie ma potrzeby podawania we wniosku o udostępnienie informacji publicznej informacji o swoim imieniu i nazwisku).

Z uwagi na to pragniemy zarekomendować niezamieszczanie w BIP informacji o wnioskodawcach, bowiem najważniejszą rolę, z punktu widzenia użytkowników BIP, pełni treść wniosków. Postulujemy zamieszczenie treści wniosków nie w formie skanów plików, ale tekstu stanowiącego treść strony internetowej. Z uwagi na to, że w przypadku zamieszczenia samej tylko treści wniosków, nie zajdzie potrzeba stosowania art. 8 ust. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem nie dojdzie do wyłączenia informacji publicznej. Poza tym zamieszczenie treści wniosków pozwoli zrealizować postulaty co do formy zamieszczanych w BIP informacji, które zostały omówione na początku niniejszej analizy.

Pragniemy jednak z naciskiem podkreślić, że niedopuszczalne jest zamieszczanie w BIP informacji o personaliach wnioskodawców będących osobami fizycznymi²⁰. Dotyczy to także sytuacji, gdy w imieniu osoby fizycznej zwraca się jej profesjonalny pełnomocnik²¹. Narusza to prywatność tych osób, chronioną na mocy art. 47 Konstytucji RP oraz, w konsekwencji, art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Tytułem przykładu, w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie audytu wewnętrznego i systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji²² należy, naszym zdaniem, zanonimizować imię i nazwisko wnioskodawcy. W przypadku tego wniosku zwraca także uwagę, że informacje o adresie korespondencyjnym wnioskodawcy nie zostały skutecznie zakryte, bowiem bez większych trudności można go odczytać.

Rekomendujemy niezamieszczanie informacji o wnioskodawcach. Niemniej jednak pragniemy zauważyć, że w przypadku złożenia przez kogoś wniosku o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie danych wnioskodawców, w odniesieniu do innych, niż osoby fizyczne, wnioskodawców – m.in. przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, tudzież podmiotów publicznych – informację tę należałoby udostępnić. Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można wyinterpretować bowiem normy, która stanowiłaby podstawę prawną do odmowy udostępnienia informacji o danych innych, niż osoby fizyczne, wnioskodawców.

²⁰ Tak stało się m.in. w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej dot. postępowania z 2013 r. na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu miasta Słupska z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy: http://test.slupsk.eu/2015/bip/udostepnienie_informacji_publicznej/dokumenty/913.html

²¹ Z taką sytuacją można się spotkać w przypadku następującego wniosku: http://test.slupsk.eu/2015/bip/udostepnienie_informacji_publicznej/dokumenty/943.html

²² http://test.slupsk.eu/2015/bip/udostepnienie_informacji_publicznej/dokumenty/905.html

XII. Rekomendacje dotyczące praktyki funkcjonowania BIP

1) udostępnianie uchwał rady miejskiej i zarządzeń prezydenta miasta

Z przeprowadzonej analizy przypadkowo wybranych uchwał, opublikowanych w testowym systemie BIP, wynika, że są one publikowane średnio w terminie przekraczającym 14 dni. W tym względzie chcielibyśmy rekomendować szybsze publikowanie uchwał podejmowanych przez radę. Tę samą uwagę pragniemy odnieść do publikowania w przyszłości zarządzeń wydawanych przez prezydenta miasta. Należy rekomendować, aby – już w czasie praktyki prowadzenia strony podmiotowej BIP – zamieszczać zarządzenia (i inne akty prawne) w możliwie najkrótszym terminie od ich podjęcia (wydania). Najlepiej, aby czas pomiędzy ich podjęciem a opublikowaniem w BIP nie przekraczał kilku dni.

2) udostępnianie protokołów sesji rady miejskiej i posiedzeń jej komisji

Częstą praktyką w polskich gminach jest udostępnianie w BIP protokołów sesji organu stanowiącego (rady) dopiero wówczas, gdy zostanie on przyjęty na kolejnym posiedzeniu rady. Z tego powodu protokół jest opublikowany ze sporym opóźnieniem, najczęściej miesięcznym.

Pragniemy wskazać, że protokół sesji rady stanowi informację publiczną od chwili jego sporządzenia. Aby „protokołem” określić dokument powstały w związku z posiedzeniem nie jest konieczne jego przyjęcie. Nie jest tak, że pomiędzy sporządzeniem dokumentu i jego przyjęciem mamy do czynienia z „projektem protokołu”. Z naciskiem należy wskazać, że z protokołem mamy do czynienia już od chwili jego sporządzenia²³.

Znaczenie aktu przyjęcia protokołu sprowadza się do tego, że do tego osoby uczestniczące w posiedzeniu (sesji) mogą żądać umieszczenia w protokole ich uwag czy poprawek, a przyjęcie oznacza zaakceptowanie przez dane gremium treści protokołu w brzmieniu przedstawionym do zatwierdzenia, a tym samym zamknięcie możliwości składania uwag czy poprawek. Nie zmienia to faktu, że protokół jest protokołem od chwili jego sporządzenia.

Wobec powyższego pragniemy rekomendować zamieszczanie protokołów sesji niezwłocznie po jego sporządzeniu (najlepiej, aby pomiędzy terminem sesji a udostępnieniem protokołu nie minęło więcej niż kilka dni), ewentualnie wraz z dodatkową informacją, że protokół nie został jeszcze przyjęty przez radę.

Udostępnianie protokoły możliwie najprędzej – choćby bez jego zatwierdzenia przez radę – jest ważne dla tych mieszkańców, którzy nie byli obecni na sesji w charakterze publiczności. Za sprawą udostępnionych protokołów mogą dowiedzieć się o przebiegu sesji, a zwłaszcza poruszanych na niej kwestiach. Zamieszczenie protokołu np. po upływie miesiąca może nie mieć dla nich doniosłości, bowiem temat, którym się interesowali, może się

²³ Vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. III SA/Wr 418/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/960AD082E9>.

zdezaktualizować, a ich zainteresowanie sprawami gminy stracić na intensywności. Zatem zbyt późne udostępnianie protokołów może skutecznie zniechęcić mieszkańców do interesowania się sprawami gminy, a w konsekwencji do społecznej aktywności.

XIII. Podsumowanie

Wersję testową nowej strony podmiotowej BIP Słupska oceniamy pozytywnie, zwłaszcza na tle praktyki prowadzenia stron Biuletynu przez wiele innych polskich gmin. Mamy nadzieję, że przedstawione przez nas w niniejszej analizie rekomendacje i propozycje pozwolą jeszcze ulepszyć BIP Słupska, aby stał się dobrym przykładem realizowania przez gminę obowiązku bezwziostkowego (gdyż za sprawą stron internetowych) udostępniania informacji publicznej.