

Wojciech Fliegner

Funkcjonowanie biuletynów informacji publicznej urzędów gmin województwa wielkopolskiego - wnioski z badań

Ekonomiczne Problemy Usług nr 68, 180-187

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

WOJCIECH FLIEGNER

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

FUNKCJONOWANIE BIULETYNÓW INFORMACJI PUBLICZNEJ URZĘDÓW GMIN WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO – WNIOSKI Z BADAŃ

Wprowadzenie

Rozwój technologii informacyjnych stworzył możliwości kontaktu z organami administracji publicznej poprzez Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Jest to urzędowy publikator w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, służący do powszechnego dostępu do informacji publicznej poprzez dowolną przeglądarkę internetową. Jego szczególna rola została uregulowana w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Stronę główną Biuletynu prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji (minister spraw wewnętrznych i administracji), natomiast obowiązek tworzenia tzw. stron podmiotowych Biuletynu leży w gestii poszczególnych podmiotów zobowiązanych (na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r.) do jego posiadania.

1. Metoda badań

Niniejszy artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych w kwietniu 2010 r. we wszystkich 226 urzędach gmin województwa wielkopolskiego (19 gminach miejskich, 90 gminach miejsko-wiejskich i 117 gminach wiejskich). Należy zaznaczyć, że celem monitoringu nie było opracowanie rankingu gmin, lecz obserwacja i analiza tendencji w zakresie funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej w badanych jednostkach samorządu terytorialnego oraz rejestracja dobrych

i złych praktyk przy jednoczesnym ujawnieniu nieprawidłowości i ograniczonej funkcjonalności rozwiązań wykorzystywanych w serwisach BIP głównie z punktu widzenia użytkownika poszukującego informacji publicznej. Badania stron BIP prowadzone były zatem w kontekście ich zawartości i zgodności z wymogami prawa, a także funkcjonalności i przejrzystości.

Monitoring realizowany był za pomocą kwestionariusza. Punktem wyjścia do opracowania wspomnianego kwestionariusza było określenie listy funkcji, które powinny być – zgodnie z zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej oraz literaturą przedmiotu – realizowane przez Biuletyny Informacji Publicznej urzędów gmin. W ten sposób zidentyfikowano następujące funkcje BIP:

1. Przekazywanie informacji o danej jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkach organizacyjnych (ich przedmiocie działalności i kompetencjach), informacji ułatwiających kontakt z urzędem, jego organami stanowiącymi (radami gmin) i urzędnikami oraz oświadczeń majątkowych radnych i pracowników urzędu.
2. Informowanie o podstawowych zasadach funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy i urzędu gminy), w tym o trybie działania, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.
3. Informowanie o planowanej działalności władz samorządowych, a więc o terminarzu posiedzeń organów kolegialnych, komisji itp., planowanym porządku tych posiedzeń, miejscu obrad, projektach uchwał, które mają być ich przedmiotem.
4. Informowanie o strategicznych planach rozwoju, wieloletnich planach działania w poszczególnych obszarach zadań samorządowych oraz o planach zagospodarowania przestrzennego (i innych sprawach o doniosłym znaczeniu dla mieszkańców i podmiotów organizacyjnych).
5. Informowanie o rozstrzygnięciach podjętych przez te organy stanowiące i wykonawcze (burmistrz, wójt, prezydent, zarząd) oraz o poprzedzających je procesach podejmowania decyzji (np. poprzez udostępnienie protokołów posiedzeń i ich uchwał).
6. Informowanie o finansach, budżecie i majątku danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc o projektach budżetu, uchwałach budżetowych, uchwałach w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych i w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, wykonaniu budżetu, w tym o kwotach deficytu lub nadwyżki, przebiegu i efektach kontroli związanych z gospodarką budżetową i finansową oraz o stawkach poszczególnych podatków

i kontach bankowych, na które należy wpłacać należności z danego rodzaju podatków lub opłat.

7. Przekazywanie informacji związanych z realizacją procedury zamówień publicznych.
8. Informowanie o współpracy z organizacjami pozarządowymi (organizacjami pożytku publicznego i wolontariatem).
9. Informowanie o aspektach technologicznych (informatycznych) funkcjonowania urzędu, w tym o procedurach załatwiania spraw drogą elektroniczną, wzorach druków do pobrania i wykorzystania w tych procedurach oraz o elektronicznej skrzynce podawczej urzędu.

W rezultacie tych ustaleń powstał kwestionariusz badań składający się z pytań pogrupowanych w dziewięć obszarów tematycznych.

2. Analiza aspektów merytorycznych BIP

W trakcie badania zidentyfikowano liczne nieprawidłowości oraz przyjęte w BIP rozwiązania, które mogą skutecznie zniechęcać do szukania w nich informacji publicznych. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu zostanie wskazanych (w kolejności wynikającej z przywołanej wyżej listy obszarów tematycznych wyróżnionych dla potrzeb badań) jedynie część tych mankamentów.

Jednym z najczęstszych uchybień, dotyczącym udostępniania w BIP informacji o tym, jak pracują organy gminy, jest brak harmonogramów sesji rad oraz ich komisji¹. Tłumaczenia monitorowanych podmiotów są różne, np.:

- brak jest w ustawie o samorządzie gminnym bezpośredniego wskazania na konieczność zamieszczania tego rodzaju informacji w BIP;
- sesje rady oraz posiedzenia komisji zwoływane są w miarę konieczności, dlatego też nie tylko brak jest harmonogramów pracy w BIP, brak ich jest w ogóle;
- informacje o posiedzeniach (porządek obrad i terminy posiedzeń) podawane są w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, poprzez wywieszenie ich na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu oraz na tablicach ogłoszeń w miejscach i sołectwach.

Niewiele urzędów otrzymało pozytywną ocenę za pytanie dotyczące umieszczania informacji o interpelacjach i zapytaniach radnych. Kolejne sprawdzane informacje, które bardzo rzadko umieszczane są w BIP, dotyczą: dostępności proto-

¹ Jest to związane z ogólniejszą tendencją – analizując materiał zebrany w trakcie badań, zauważyliśmy dużą niechęć urzędów do informowania mieszkańców o planach pracy organów stanowiących i wykonawczych. Dotyczy to zarówno niepodawania informacji o planach pracy rad oraz ich komisji, jak i na przykład braku informacji o procedurze budżetowej oraz możliwościach mieszkańców współuczestniczenia w tworzeniu budżetu gminy.

kołów z posiedzeń komisji rady (16% pozytywnych ocen), informacji o tematach poruszanych na najbliższych posiedzeniach komisji (28%) oraz projektów uchwał (23%).

Prawie co piąta monitorowana gmina nie publikuje w BIP pełnego i aktualnego spisu uchwał rady, a niecała połowa urzędów (46%) umieszcza w nim aktualny spis zarządzeń wójta. Jeszcze gorzej sytuacja przedstawia się, gdy przyjrzymy się terminom publikowania informacji w BIP. W przypadku uchwał jedynie 34% urzędów publikuje je przeciętnie w terminie do tygodnia od czasu ich przyjęcia. Kolejne 38% umieszcza uchwały w terminie do czternastu dni, a reszta zwleka z publikacją dłużej niż dwa tygodnie. W przypadku zarządzeń liczby wyglądają jeszcze gorzej (w terminie 1–7 dni 23%, w terminie 8–14 15%). Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 3 mówi o niezwłoczności udostępniania informacji publicznych, co w dużej liczbie urzędów nie jest, jak widać, brane pod uwagę. Jest to tym większym problemem, że spora część uchwał rady stanowi prawo lokalne i mieszkańcy powinni mieć jak najszybciej możliwość zapoznania się z nimi.

Rzadkie są przypadki, gdy ze spisu uchwał rady można nie tylko ściągnąć określoną uchwałę, ale także dowiedzieć się, od kiedy obowiązuje, jaki jest jej obecny status (czy nadal obowiązuje, czy utraciła moc), a także zapoznać się z ewentualnymi rozstrzygnięciami nadzorczymi (np. decyzjami wojewody o nieważności uchwały) bądź wyrokami sądów administracyjnych dotyczącymi określonej uchwały.

W obszarze informowania o finansach, budżecie i majątku danej jednostki samorządu terytorialnego, w związku z tym, że w wielu gminach dochodzi w trakcie roku do kilkudziesięciu zmian w budżecie i wszystkie te zmiany umieszczane są jedna pod drugą w tej samej zakładce (uchwały budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu, opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej, dług i majątek gminy oraz inne informacje związane z finansami gminy), powstaje często trudny do opanowania chaos i w wielu BIP duże problemy ze znalezieniem potrzebnych informacji.

Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w przypadku publikacji założeń do projektu budżetu oraz kierunków polityki społecznej i gospodarczej gminy. Wykaz stawek podatków i opłat lokalnych można znaleźć też tylko w 65% BIP.

Wiele badanych urzędów nie wywiązuje się z zadania udostępniania informacji dotyczących dysponowania środkami publicznymi. Sprawozdania z wykonania budżetu umieszcza w BIP 77% jednostek, a pozostałe informacje (wyniki kontroli wewnętrznych i zewnętrznych oraz informacje na temat udzielanych przez urząd ulg i umorzeń podatkowych), których publikacja w BIP jest wymogiem ustawowym, są udostępniane przez mniej niż połowę monitorowanych podmiotów.

Częstym zjawiskiem występującym w wielu biuletynach jest brak aktualizacji danych i pozostawianie na stronach BIP nieaktualnych dokumentów.

Porównanie liczby znajdujących się w biuletynach ogłoszeń o przetargach na sprzedaż nieruchomości gminnej i o najmie lokali użytkowych (92%) i informacji

o ich wynikach (81%) wskazuje, że 11% monitorowanych urzędów, publikując w BIP ogłoszenia dotyczące przetargów, nie umieszcza informacji o rezultatach ich rozstrzygnięcia.

Dwa pytania, za które niewiele jednostek otrzymało pozytywne oceny (po 8%), dotyczyły umieszczania w BIP protestów poprzetargowych i rozstrzygnięć protestów. Tak słaby rezultat w pewnym stopniu jest wynikiem tego, że w wielu gminach w badanym 2010 r. nie doszło do żadnej tego typu sytuacji.

Warto w tym miejscu wyeksponować ogólniejszą tendencję dotyczącą tego, że zdecydowanie częściej urzędy udostępniają różne ogłoszenia czy programy niż ich rezultaty czy sprawozdania z ich wykonania. Trudno powiedzieć, skąd się to bierze, ale z pewnością utrudnia to obywatelski nadzór nad działalnością urzędów i sposobem wydatkowania pieniędzy publicznych.

Kolejnym problemem jest prowadzenie dwóch, czasami wręcz autonomicznych serwisów internetowych przez każdy z urzędów gmin: pierwszy to oficjalna strona internetowa urzędu, a drugi to strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej. Tworzy to problemy nie tylko natury technicznej, ale również merytorycznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej jednoznacznie wskazuje BIP jako podstawowe miejsce udostępniania informacji publicznych, zatem biuletyny powinny się stać głównym i podstawowym źródłem informacji publicznych zamieszczanych w internecie przez urzędy – publikowanie części informacji na stronach BIP, a części w oficjalnych serwisach gmin wprowadza jedynie niepotrzebne utrudnienia dla osób poszukujących informacji i często prowadzi do dublowania informacji.

3. Analiza aspektów technologicznych BIP

Istotnym czynnikiem, który musi brać pod uwagę redaktor strony BIP przed umieszczeniem informacji publicznej, jest zagadnienie przeszukiwania informacji. Trzeba tu zwrócić uwagę na celowość umieszczania informacji w formatach innych niż HTML. O ile umieszczenie zdigitalizowanego obrazu nominacji, dyplomu czy nagrody można uznać za celowe, to trudno zrozumieć sens umieszczania w formacie PDF listy kandydatów do zatrudnienia spełniających wymagania formalne. Można rozważyć umieszczanie w formacie PDF dokumentów, które wpływają do danego podmiotu (trudno bowiem sobie wyobrazić wymaganie od urzędu przepisywania na przykład wyników kontroli NIK z dokumentu, który ma kilkadziesiąt stron), a dokumenty wytwarzane w danym podmiocie udostępniać w formie HTML. W przypadku zaś obszernych dokumentów, np. specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), można zastosować metadane (słowa kluczowe) opisujące treść takiego dokumentu. Dzięki takiemu rozwiązaniu wyszukiwarka po wpisaniu poszukiwanego słowa może wskazać odpowiedni dokument PDF czy JPG

jedynie w oparciu o informacje opisujące dokument nawet, gdy nie może przeszukiwać jego treści.

Badanie wykazało, że analizowane podmioty prowadzą swoje serwisy na bazie kilkunastu schematów BIP. Trudno uznać funkcjonowanie aż 18 typów publikatorów w jednym województwie za ujednolicony system stron, ale jest to skutek braku powszechnie dostępnego jednolitego oprogramowania, z którego mogłyby korzystać wszystkie badane jednostki samorządu terytorialnego.

Moduł wyszukiwający jest bardzo istotnym mechanizmem ułatwiającym korzystanie z każdego serwisu internetowego zawierającego wiele treści o różnorodnej tematyce. Sprawnie działający moduł wyszukiwający w BIP musi być nieodłącznym elementem samorządowych stron podmiotowych BIP, choćby z uwagi na ilość rozmaitych dokumentów organu stanowiącego oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być opublikowane oraz łatwo dostępne dla wszystkich zgodnie z ich zainteresowaniami. Wyniki badań wskazują, że modułu wyszukiwającego na własnej stronie BIP nie posiada jedynie 15 urzędów, które zostały poddane badaniom. Jakość tych wyszukiwarek jest jednak nie najlepsza, gdyż znalezienie poprzez nie określonych dokumentów jest bardzo trudne, a często wręcz niemożliwe.

Strona podmiotowa BIP powinna być (zgodnie z § 16 rozporządzenia MSWiA w sprawie BIP) wyposażona w rejestr zmian publikowanych treści², aby obywatel mógł szybko zorientować się w zmianach, jakie wprowadzono w interesującym go zakresie informacji. Ponadto ma on stanowić narzędzie dla administratora BIP do śledzenia prób dokonywania zmian w udostępnianych treści przez osoby nieuprawnione. Z tego względu rejestr ten powinien być bezwzględnie zaimplementowany na wszystkich stronach podmiotowych BIP jako jeden z mechanizmów bezpieczeństwa informacji. Tymczasem aż 7% spośród wszystkich badanych urzędów wskazało, że nie posiada takiego mechanizmu na własnej stronie podmiotowej BIP. Wynik ten należy uznać za niesatysfakcjonujący, gdyż wskazuje na poważne problemy z zabezpieczeniem treści informacji publicznych udostępnionej w BIP.

Zgodnie z § 19 rozporządzenia MSWiA w sprawie BIP strony Biuletynu powinny zawierać rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron. Wymaganie to ma na celu zabezpieczenie serwisów internetowych, udostępniających zasoby treści opublikowanych

² Informacje publiczne publikowane w BIP powinny mieć odsyłacz do rejestru zmian pozwalający na wyświetlenie listy zmian z podaniem czasu dokonania zmiany oraz osoby, która je wprowadziła wraz z możliwością obejrzenia archiwalnej wersji informacji publicznej przed wprowadzeniem tej zmiany. Zalecane jest, aby rejestr zmian treści był wyposażony w odrębną wyszukiwarkę pozwalającą na zidentyfikowanie zmian wprowadzonych w wybranym okresie czasu i/lub zmian wprowadzonych do treści dokumentów z konkretnych działów tematycznych znajdujących się w menu przedmiotowym i podmiotowym.

informacji publicznych, przed atakami³, które prowadzą do czasowego spowolnienia pracy serwera WWW lub wręcz zablokowania jego pracy. I znów w wielu badanych podmiotach stwierdzono brak takich zabezpieczeń.

Ostatnio coraz częściej pojawia się pytanie, czy BIP jako urzędowy publikator powinien też być miejscem inicjacji usług elektronicznych świadczonych przez organy administracji publicznej⁴. Na stronach podmiotowych BIP administracji publicznej coraz częściej znajdują się poradniki interesanta, czyli kompendium wiedzy o usługach świadczonych *on-line* przez dany podmiot (spis spraw, informacje, jak i gdzie załatwić sprawę, procedury, formularze, adresy elektronicznych skrzynek podawczych, opłaty). Sprawne funkcjonowanie BIP wymaga więc obecnie współdziałania z innymi systemami informatycznymi (interoperacyjność) polegającego na bezpiecznej wymianie danych o określonej strukturze i wzajemnego wykorzystywania tych danych przez tworzenie z nich informacji.

Podsumowanie

Po kilku latach funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej daje się zauważyć obszary, które można i należy zmienić:

1. Dla przejrzystego dostępu do informacji publicznych niezbędny jest jednolity standard prezentowania treści dla wszystkich (z uwzględnieniem ich kompetencji) podmiotów zobowiązanych do prowadzenia stron podmiotowych BIP. Jednolita struktura stron podmiotowych BIP powinna być rekomendacją, a nie aktem prawnym. Nie można bowiem ograniczać tych podmiotów, które publikują więcej informacji, niż jest to wymienione enumeratywnie w ustawie.
2. Potrzebny jest nadzór nad funkcjonowaniem urzędowych publikatorów, czyli organ kontroli monitorujący rzetelność prowadzenia stron podmiotowych BIP oraz jakość zamieszczanych w nich informacji. Być może należałoby określić także sankcje za niewłaściwe prowadzenie Biuletynu.
3. Współdziałanie z systemami informatycznymi, czyli określenie standardów wymiany informacji z innymi systemami. Obecnie Biuletyn Informacji Publicznej jest nie tylko płaszczyzną wymiany informacji, ale staje się platformą komunikacyjną pomiędzy organami administracji publicznej (i innymi podmiotami).

³ Przepis ten dotyczy przede wszystkim zabezpieczenia stron BIP przed grupą ataków typu DoS (*Denial of Service* – np. flooding, SYNflood, DDoS, DRDoS), polegających na uniemożliwieniu w różnych formach dostępu do określonych treści lub usług poprzez zajęcie w całości dostępnych zasobów sieciowych.

⁴ Sam proces załatwienia sprawy realizowany jest w systemie zarządzania dokumentami, a nie w BIP.

Reasumując, należy stwierdzić, że stan stron podmiotowych BIP prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga monitoringu i doskonalenia. Z drugiej strony niektóre przepisy ustawy i rozporządzenia wymagają doprecyzowania – jak choćby w zakresie wymaganych rozwiązań technicznych, które ma spełniać BIP.

Literatura

1. Bernaczyk M.: *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolters Kluwer Business 2008.
2. Fajgielski P.: *Informacja w administracji publicznej: prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Presscom 2007.

THE FUNCTIONING OF THE PUBLIC INFORMATION BULLETIN

Summary

The author bases his considerations on research project conducted in April 2010 that examined Web sites of the Public Information Bulletin (PIB), administered by local governments in the Wielkopolska region. The research was aimed at answering the following questions:

1. Does the project of PIB support electronic communication between administration and citizens?
2. Does the project of PIB support services delivered by local administration?

Translated by Wojciech Fliegner