

mgr Joanna Nucińska

Katedra Finansów Publicznych, Wydział Ekonomiczny
Uniwersytet Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie

Znaczenie BIP dla tworzenia i funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju

WPROWADZENIE

Jakość i szybkość przepływu informacji ma istotne znaczenie dla społecznej kontroli działania podmiotów publicznych, którą umożliwia, wynikająca z zapisów konstytucyjnych, zasada jawności. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obywatele mają prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej oraz gospodarują majątkiem publicznym. Tryb udzielania tych informacji określają regulaminy Sejmu i Senatu oraz ustawy¹, w szczególności ustawa o dostępie do informacji publicznej². Jej przepisy przewidują różne sposoby udostępniania informacji o sprawach publicznych, jednak w kontekście budowy społeczeństwa informacyjnego (SI) oraz wykorzystywania nowoczesnych technologii ICT, na szczególną uwagę zasługuje publikator elektroniczny BIP – Biuletyn Informacji Publicznej, prowadzony w formie ujednoczonych stron internetowych.

Celem publikacji jest ocena obecnego znaczenia BIP dla funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce oraz wskazanie perspektyw rozwoju elektronicznych form udostępniania społeczeństwu informacji publicznych.

KONCEPCJA SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Rozpowszechnienie nowych mediów i środków komunikacji (Internetu, telefonii komórkowej), technologii informacyjnych oraz sztucznej inteligencji wywołało głębokie przemiany społeczne w wielu sferach życia, które określa się obecnie bardzo popularnym terminem „społeczeństwo informacyjne”³.

¹ Art. 61 ust. 1, 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm. (dalej: UDIP).

³ *Społeczeństwo informacyjne*, „Nauka Ekstra – Biblioteka Gazety Wyborczej 19”, Agora, Warszawa 2012, s. 16.

Jednak prowadzone głównie w Stanach Zjednoczonych i Japonii badania nad problematyką społeczeństwa informacyjnego sięgają początków lat 60. XX wieku.

W literaturze powstanie koncepcji SI umiejscawia się raczej w USA, uzasadniając to m.in. większym zasięgiem opracowań amerykańskich, znanych także przez japońskich uczonych, podczas gdy część prac japońskich nie została nigdy przetłumaczona na język angielski. Inne przesłanki wiążące koncepcję SI ze Stanami Zjednoczonymi to czynniki technologiczne, historyczne, społeczne, gospodarcze, polityczne i kulturowe, które miały decydujący wpływ na jej powstanie i rozwój. M. Goliński wymienia wśród nich: kryzys ekonomiczny lat 20. XX w., II wojnę światową i zimną wojnę, koncentrację w USA ludzi i koncepcji oraz politykę wewnętrzną tego państwa, przemiany gospodarcze i społeczne, rozwój nauk ścisłych i społecznych oraz stan technik informacyjnych w USA, osiągnięty m.in. dzięki szybkiemu odtajnieniu informatyki i jej komercjalizacji⁴.

Próby naukowego sprecyzowania pojęcia „społeczeństwa informacyjnego” podejmowane były najpierw w dziedzinie ekonomii dla zbadania roli informacji w gospodarce (ekonomika informacji oraz sektora informacyjnego), później zaś dyskusja nad problematyką SI objęła również aspekty społeczne, kulturowe i polityczne.

Tak szerokie spektrum sprawia, że zagadnienie to może znaleźć się w obszarze zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, między innymi telekomunikacji, informatyki, nauki o poznaniu i komunikacji społecznej, socjologii, politologii, nauki o zarządzaniu, ekonomii, prawa oraz nauki o administracji⁵.

Problematyka SI nie stanowi jeszcze w pełni dojrzałej i uporządkowanej dziedziny badawczej, ponieważ wciąż ustalane są jej granice, przedmiot badań, metody i problemy metodologiczne, których przykładem są choćby trudności ze sformułowaniem szerzej akceptowanej definicji społeczeństwa informacyjnego⁶.

W literaturze funkcjonuje wiele wyjaśnień pojęcia SI⁷, w których najczęściej akcentowana jest rola informacji (dobro, czynnik produkcji i konkurencyjności), technologii ich gromadzenia, zdalnego przetwarzania i przesyłania oraz stanu infrastruktury teleinformatycznej i umiejętności korzystania z niej, dających społeczeństwu pełny dostęp do usług i informacji.

⁴ M. Goliński, *Społeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 76-99.

⁵ *Ibidem*, s. 24, 36.

⁶ *Ibidem*, s. 26, 137-139.

⁷ Szerzej: J.S. Nowak, *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spoleczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf (dostęp 05.04.2013).

POMIAR FUNKCJONOWANIA SI W POLSCE

Znaczenie pomiaru SI wynika z wagi tej problematyki dla współczesnych społeczeństw. Podejmowanie w tym zakresie racjonalnych decyzji politycznych i biznesowych stwarza potrzebę posiadania ilościowych narzędzi oceny stanu istniejącego, definiowania kierunku pożądanych działań i oceny ich skutków. Jednak kwantyfikowanie zachodzących procesów napotyka liczne problemy w teorii i praktyce. Pierwsze związane są z brakiem powszechnie akceptowanej definicji SI, co powoduje niejasność w zakresie wyboru charakterystyk oraz sposobów ich pomiaru. Istnieje też wiele praktycznych trudności ilościowego opisu SI, w tym: szerokie spektrum i wieloaspektowość zjawisk, stanowiących potencjalne obszary badawcze; wysoką dynamikę procesów SI, wywołującą zmiany badanych obszarów i dezaktualizację wykorzystywanych dotąd danych; istnienie licznych, odmiennych i konkurujących ze sobą badań ilościowych SI; szeroka grupa interesariuszy, intensywnie zaangażowanych w badania nad SI ze względu na znaczenie gospodarcze ich wyników⁸,

Do głównych narzędzi badań ilościowych nad SI należą wskaźniki różnych aspektów wykorzystania ICT w społeczeństwie i gospodarce oraz oparte na nich indeksy złożone (miary agregatowe)⁹, których przykłady, zawarte w tabeli 1, zostały użyte dla pomiaru i oceny funkcjonowania SI w Polsce.

Indeksy społeczeństwa informacyjnego używane są do tworzenia rankingów badanych państw. Analiza przedstawionych w tabeli 1 danych pozwala jedynie ocenić ich wartości dla Polski w stosunku do liczby innych badanych krajów. Łatwo zauważyć, że nie należymy do grupy liderów, a w zależności od indeksu, stanowiącego podstawę porównań, Polska plasuje się w trzeciej dziesiątce lub dalszych. Bardziej obrazowe dla oceny stanu SI w Polsce może być porównanie z państwami członkowskimi UE, gdzie najczęściej zamykamy ranking.

Mimo atrakcyjności indeksów złożonych jako narzędzia badawczego, pozwalają one jedynie na względny pomiar SI, obarczony w dodatku wadami (np. zbyt dużym uproszczeniem złożonej rzeczywistości, tendencją do pomijania w konstrukcji indeksów trudno mierzalnych obszarów SI, częstym brakiem przejrzystości stosowanej metodyki badawczej, nieuwzględnianiem specyfiki rozwojowej poszczególnych regionów). Dlatego liczne zbiory wskaźników cząstkowych są bardziej odpowiedzialnym sposobem monitorowania złożonej problematyki SI¹⁰.

Dalszą część artykułu poświęcono wybranemu aspektowi funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce, jaki stanowi dostęp obywateli drogą elektroniczną do informacji o działalności podmiotów publicznych.

⁸ M. Goliński, *Spółczesność informacyjna...*, s. 141–143.

⁹ *Ibidem*, s. 155, 165.

¹⁰ *Ibidem*, s. 162–163, 167.

Tabela 1. Pozycja Polski w badaniach SI wykorzystujących indeksy złożone

| Indeksy SI | Polska (na tle liczby badanych krajów) | Pozycja Polski (w UE-27) | Rok badania |
|--|--|--------------------------|-------------|
| Information Society Index | 33 (53) | 18 (21) | 2008 |
| Information Infrastructure Development Level Index | 28 (29) | 20 (20) | 2004 |
| E-readiness Index | 41 (70) | 23 (25) | 2008 |
| Technology Achievement Index | 29 (72) | 19 (21) | 2001 |
| E-Government Readiness Index | 33 (182) | 21 (27) | 2008 |
| Networked Readiness Index | 68 (134) | 27 (27) | 2009 |
| Mobile/Internet Index | 31 (206) | 19 (27) | 2002 |
| Digital Access Index | 40 (178) | 22 (27) | 2003 |
| Net Readiness Perception Index | 49 (49) | 21 (21) | 2007 |
| ICT Opportunity Index | 46 (183) | 24 (27) | 2007 |
| Digital Opportunity Index | 53 (181) | 27 (27) | 2007 |
| eEurope 2005 | 19 (28) | 20 (27) | 2005 |
| Knowledge Economy Index | 35 (134) | 23 (26) | 2008 |
| Index of Knowledge Societies | 27 (54) | 17 (20) | 2005 |
| ICT Diffusion Index | 49 (180) | 25 (27) | 2006 |
| Connectivity Scorecard | 25 (25) | 16 (16) | 2009 |
| ICT Development Index | 38 (154) | 23 (27) | 2009 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Goliński, *Spoleczeństwo informacyjne...*, s. 336.

BIP JAKO ŹRÓDŁO INFORMACJI DLA POLSKIEGO SPOŁECZEŃSTWA

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) pełni funkcję głównego źródła dostępu do informacji publicznych ze względu na bardzo szeroki zakres danych, jakie mają być tam obowiązkowo zamieszczane oraz z uwagi na bezpłatną formę internetowego przekazu¹¹. BIP jest publikatorem urzędowym, prowadzonym w postaci ujednoliconego systemu witryn internetowych. Składa się ze strony głównej, dostępnej pod adresem: <http://www.bip.gov.pl>, oraz stron podmiotów zobowiązanych prawem do ich prowadzenia (tzw. stron podmiotowych BIP). Strona główna BIP zawiera wykaz tych podmiotów z odesłaniem do ich stron¹².

Zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji, ujawnianych w BIP, regulują przepisy UDIP, zaś wymogi dotyczące struktury stron BIP i zabezpieczenia zamieszczanych tam treści określa rozporządzenie w sprawie BIP¹³.

¹¹ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 108–109, 115.

¹² P. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Difin, Warszawa 2009, s. 167, 172.

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. nr 10, poz. 68 (dalej: RBIP).

Podmioty zobowiązane do zamieszczania informacji publicznych w BIP (poprzez prowadzenie stron podmiotowych) zostały określone w art. 4 ust. 1–2 w związku z art. 8 ust. 2 UDIP. Ustawodawca wymienia wśród nich:

- władze publiczne i podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym m.in.:
 - organy władzy publicznej, samorządów gospodarczych i zawodowych,
 - podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz państwowe lub samorządowe: osoby prawne albo inne jednostki organizacyjne,
 - podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym,
 - podmioty reprezentujące 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,
- reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców,
- partie polityczne,

o ile wymienione podmioty posiadają takie informacje (art. 4 ust. 3 UDIP).

Zakres przedmiotowy informacji udostępnianych w BIP przez podmioty do tego zobowiązane konkretyzuje art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5 w związku z art. 8 ust. 3 UDIP. Zatem w BIP obowiązkowo ujawniane są informacje publiczne o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej (m.in. o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektach aktów prawnych oraz programach realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji i wykonaniu);
- organach władzy publicznej i podmiotach uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych (status prawny lub forma prawna, organizacja, przedmiot działalności i kompetencje, organy i osoby sprawujące w nich funkcje wraz z ich kompetencjami, struktura własnościowa, majątek w dyspozycji, zasady funkcjonowania – tryb działania, gospodarka finansowa, tryb przyjmowania i załatwiania spraw oraz ich stan, prowadzone rejestry i ewidencje oraz sposób i zasady dostępu do ich treści, zatrudnienie w drodze konkursu);
- danych publicznych (treść i postać dokumentów urzędowych dotyczących przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją prowadzących, treść innych wystąpień i ocen dokonanych przez organy władzy publicznej, informacje o stanie państwa, samorządów oraz ich jednostek organizacyjnych);
- majątku publicznym (m.in. majątek w dyspozycji różnych podmiotów, jego obciążenia i pożytki, dług publiczny, pomoc publiczna, ciężary publiczne).

Na stronach podmiotowych BIP można umieszczać dane spoza powyższego zakresu, o ile stanowią informacje publiczne. Udostępniane są też informacje wymagane odrębnymi przepisami, stąd powyższy wykaz nie jest zamknięty¹⁴.

¹⁴ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn...*, s. 166.



Rys. 1. Stare (po lewej stronie) i nowe (po prawej) logo BIP

Źródło: <http://bip.lublin.eu> (stare logo); <http://www.bip.gov.pl> (nowe logo) (dostęp 5.04.2013).

Wymagane elementy struktury oraz jakość stron BIP określono głównie w RBIP. Każda strona BIP prowadzona jest jako odrębna strona www, a jeśli podmiot prowadzi własny serwis internetowy, na jego stronie głównej powinien znaleźć się odnośnik z logo BIP, umożliwiający bezpośredni dostęp do strony podmiotowej. Strona główna BIP oraz strony podmiotowe muszą posiadać: w górnej części strony logo BIP, przedstawione na rysunku 1; adres redakcji BIP; imię i nazwisko, numer telefonu, telefaksu i adres e-mail co najmniej jednej osoby z redakcji strony BIP; instrukcję korzystania z BIP i moduł wyszukiwujący.

Na stronie głównej BIP zamieszczany jest również spis podmiotów wraz z adresami URL ich stron podmiotowych oraz menu przedmiotowe, czyli podział tematyczny lub wykaz grup tematycznych dla informacji udostępnianych w BIP. Natomiast strony podmiotowe BIP powinny zawierać menu przedmiotowe, które pozwala odszukać informacje publiczne: zamieszczane w BIP obowiązkowo; udostępniane na podstawie odrębnych przepisów oraz niewymagane prawem (których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub może poprawić działanie podmiotu). Na stronach podmiotowych BIP zakazano reklam.

Zgodnie z § 7 ust. 2 RBIP jakość informacji w BIP musi dawać pewność co do ich treści, nie wolno też blokować możliwości ich drukowania i kopiowania. Informacje są oznaczane danymi o czasie i osobie, która je wytworzyła i która je zamieściła, a podmiot prowadzący BIP musi zapewnić możliwość identyfikacji rzeczywistego czasu tych czynności.

Standardy zabezpieczania treści w BIP uregulowano w § 15–§ 21 RBIP. W każdym podmiocie wyznaczana jest osoba odpowiedzialna za prowadzenie BIP i przekazywanie informacji na stronę główną BIP, która ma autoryzowany dostęp do modułu administracyjnego danej strony podmiotowej. Strony BIP muszą być wyposażone w automatyczne mechanizmy rejestracji wprowadzanych zmian, które w dni powszednie są kontrolowane przez administratora. Kopie bezpieczeństwa tworzone są najpóźniej dobowo po dokonaniu zmian w treści, na odrębnych nośnikach informatycznych. Strony podmiotowe BIP chronione są przed modyfikacją przez osoby nieuprawnione i przed celowym spowalnianiem lub zawieszaniem dostępu do ich zasobów. Podmioty prowadzące BIP mają zapewnić ciągłość dostępu do swojej strony podmiotowej, który w razie awarii powinien zostać przywrócony w ciągu maksymalnie 24 godzin.

OBECNE ZNACZENIE BIP DLA FUNKCJONOWANIA SI W POLSCE

BIP stwarza społeczeństwu możliwość dostępu do informacji o działalności podmiotów publicznych przez Internet, stąd może mieć istotne znaczenie dla jednego z aspektów funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego.

Podobne tezy stawiają inni autorzy. E. Pierzchała i M. Woźniak wskazują, że instrument prawny w postaci dostępu do informacji publicznej (m.in. poprzez BIP) jest wręcz konieczny w kontekście budowania SI w Polsce¹⁵. P. Zaremba podkreśla, że zgodnie z założeniami ustawodawcy BIP pozwala uzyskać uporządkowane i aktualizowane informacje, w czasie i miejscu wybranym przez użytkownika. Oszczędza to czas pracy urzędników i umożliwia zmniejszenie kosztów udostępniania zasobów informacyjnych w tradycyjny sposób. Ponadto BIP ułatwia korzystanie z innych trybów, ponieważ powinien zawierać dane o sposobie dostępu do informacji w nim niepublikowanych¹⁶.

Mimo słuszności założeń UDIP, stanowiących podstawę przytoczonych opinii, jasne określenie obowiązków informacyjnych podmiotów zobowiązanych do prowadzenia BIP jest w praktyce problematyczne¹⁷. Chociaż niewypełnienie tych obowiązków może powodować odpowiedzialność karną z art. 23 UDIP (grzywna, ograniczenie albo pozbawienie wolności do roku), to treść części stron podmiotowych BIP znaczenie odbiega od wymaganego prawem zakresu.

Potwierdzają to raporty z badań i kontroli stron BIP. Raport NIK z 2004 r. wskazuje, że jedynie 4 z 16 kontrolowanych organów administracji publicznej w województwie podlaskim zamieściło w BIP wszystkie informacje wymagające publikacji, zaś 11 podmiotów udostępniło część informacji, przy czym strony BIP były uzupełniane w czasie prowadzonej kontroli¹⁸. Kontrola powtórzona przez NIK w 2006 r. stwierdziła, że żaden z 75 badanych wówczas podmiotów nie zamieścił całości wymaganych danych, a w 3 jednostkach przez okres od kilku miesięcy do roku BIP nie działał lub nie zawierał informacji, co było nielegalne. Ponadto wyszukiwanie informacji wymagało cierpliwości, a czasem przeglądu całej strony BIP¹⁹.

Raport G. Wójcikowskiego z przeglądu 167 stron podmiotowych BIP urzędów gmin i miast województwa śląskiego, przeprowadzonego w 2007 roku,

¹⁵ *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010, s. 11.

¹⁶ P. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji...*, s. 167–168.

¹⁷ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn...*, s. 109–190.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim*, s. 31–32, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_NIK_o_uodip_2004.pdf (dostęp 5.04.2013).

¹⁹ Źródło internetowe: NIK, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, s. 5, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_NIK_o_uodip_2006.pdf (dostęp 5.04.2013).

również zwraca uwagę na liczne niedociągnięcia w zakresie udostępniania informacji publicznych w Internecie. Wyniki badania miały postać rankingu, stworzonego na podstawie punktów (maksymalnie 138), przyznawanych za odpowiedzi na 92 pytania, podzielone na 8 obszarów tematycznych. Najlepsza gmina – Gliwice – zdobyła 81% punktów, najgorsza – 22%. To pokazuje, że nawet gminy najlepiej prezentujące się w rankingu czeka sporo pracy, żeby usprawnić swoje biuletyny i uczynić je jeszcze bardziej przejrzystymi i przyjaznymi dla odwiedzających je użytkowników. Wśród napotkanych w czasie badania „złych praktyk” wymienia się m.in. puste zakładki na stronach BIP, brak aktualizacji danych, nieintuicyjne zamieszczanie najnowszych informacji i dokumentów na dole, zamiast na górze strony, nazwy zakładek bez związku z tematem zamieszczonych dokumentów oraz dostęp do części dokumentów jedynie z poziomu wyszukiwarki²⁰.

Po około dwóch latach G. Wójcikowski wraz z K. Cichos powtórzył monitoring stron BIP śląskich gmin, koncentrując się na ocenie ich przejrzystości. Ponowna analiza zawartości BIP pokazała ogólną poprawę jakości ich prowadzenia (najlepsza gmina: 98% – 81 z maksymalnie 83 punktów, najslabsza: 35% – 29 punktów). Mimo to najczęściej wciąż pojawiają się następujące braki: dane osoby wytwarzającej informację lub odpowiadającej za jej treść, puste zakładki oraz nieaktualne dane, oznaczenie czasu wytworzenia informacji, mapa strony BIP, instrukcja udostępniania informacji nie zamieszczonych w BIP, redakcja BIP oraz zamieszczanie reklam, mimo wyraźnego zakazu w RBIP²¹.

Raport P. Sitniewskiego i J. Ruszewskiego z 2009 roku zawiera z kolei analizę prawno-faktyczną 118 stron BIP podlaskich gmin m.in. pod kątem wypełniania przez nie obowiązków informacyjnych. Wyniki badania wyrażono jako odsetek gmin, których strony BIP zawierają takie dane, jak: link na stronie bip.gov.pl 87,3%, osoba odpowiedzialna za prowadzenie BIP 76,3%, dane członków rady gminy 84,6%, terminy obrad rady gminy 60,2%, protokoły z obrad rady gminy 81,4%, statut 88,1%, regulamin urzędu 87,2%, kontrole 65,0%, nabór do urzędu 80,2%, majątek w dyspozycji gminy 82,9%²². Przytoczone wartości wskazują, że udział stron BIP gmin niespełniających poszczególnych wymogów UDIP waha się w przedziale około 12% – 40%.

Na podobne problemy natrafiła autorka w 2012 roku, podczas badania stron BIP 160 miejskich szkół i placówek oświatowych w Lublinie. W wyniku prze-

²⁰ G. Wójcikowski, *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin woj. śląskiego*, 2007, s. 11–14, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/indeks_przejrzystosci_BIP_na_Slasku.pdf (dostęp 5.04.2013).

²¹ K. Cichos, G. Wójcikowski, *Biuletyn Informacji Publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*, 2010, s. 13–14, 30–33, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_z_badiana_BIP_na_Slasku.pdf (dostęp 05.04.2013).

²² P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Jawność i kompetencja II. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego. Raport*, PRYZMAT, Suwałki 2009, s. 117–134.

glądu stwierdzono, że tylko dwie z nich spełniały wszystkie wymogi wynikające z UDIP. Analiza stron BIP objęła też funkcjonalność dla użytkownika. W tym zakresie stwierdzono następujące problemy: puste zakładki, część danych dostępna tylko z poziomu rejestru zmian, nieaktualne dane, źle zdefiniowane formaty plików do pobrania oraz trudności z otwarciem pliku lub wyświetleniem strony. Ogólnym wnioskiem z badań był bardzo niski poziom realizacji przez jednostki podległe miastom obowiązków publikacji w BIP oraz mała dbałość o prowadzenie BIP w sposób przyjazny użytkownikowi i poprawny technicznie²³.

Konkludując, koncepcja BIP oraz wprowadzenie obowiązku publikacji tam większości informacji publicznych odgrywa ważną rolę dla funkcjonowaniu SI w Polsce, jednak jego faktyczne znaczenie zależy od poziomu realizacji przez podmioty publiczne tych obowiązków w praktyce. Przytoczone wyniki badań jednoznacznie wskazują, że przypadki wypełnienia wymogów przewidzianych prawem są częściej wyjątkiem, niż regułą.

Przy ocenie roli BIP dla elektronicznego dostępu obywateli do informacji publicznej w aspekcie funkcjonowania SI w Polsce, oprócz działań administracji i pozostałych podmiotów publicznych, należy uwzględnić też dwie inne kwestie.

Pierwsze z wymienionych zagadnień dotyczy stanu, dostępności i wykorzystania infrastruktury ICT, które można mierzyć, używając szczegółowych wskaźników ICT, opracowanych przez Partnership on Measuring ICT for Development²⁴.

Druga kwestia dotyczy zainteresowania obywateli dostępem do informacji publicznej i wykorzystaniem jej do prowadzenia kontroli społecznej. Aktywność społeczeństwa w tym zakresie sprzyja rozwojowi SI. Ogólną i najczęstszą miarą zaangażowania obywateli jest frekwencja w wyborach powszechnych. Niestety, kształtuje się ona w Polsce na niskim poziomie. W ostatnich wyborach do Sejmu i Senatu RP (2011) frekwencja wyniosła 48,92%, w wyborach do Parlamentu Europejskiego (2009) – jedynie 24,53%, w wyborach prezydenckich (2010) – 55,31%, zaś w wyborach samorządowych (2010) – 47,32%²⁵.

Natomiast miarą zainteresowania dostępem do informacji publicznej przez Internet mogą być statystyki odwiedzin stron BIP, przedstawione dla wybranych podmiotów publicznych w tabeli 2. Mimo że dotyczą one jedynie trzech miesięcy 2013 roku, to pokazują, że strony podmiotowe BIP należą do witryn odwiedzanych rzadko, przez wąskie grono osób, których większość prawdopodobnie wypełnia swoje obowiązki służbowe.

²³ J. Nucińska, *Dostęp do informacji o finansach publicznych jednostek oświatowych Lublina przez strony podmiotowe BIP* [w:] *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne*, red. Z. Zieliński, t. 1, WSH, Kielce 2012, s. 63–71.

²⁴ Szerzej: M. Goliński, *Spółeczeństwo informacyjne...*, s. 324–326.

²⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl (dostęp 5.04.2013).

Tabela 2. Liczba wyświetleń (odsłon) wybranych stron BIP od początku 2013 roku

| Podmiot prowadzący BIP | Liczba odsłon | Podmiot prowadzący BIP | Liczba odsłon |
|---|---------------|--|---------------|
| Prezydent | 13 115 | Sejm | 18 177 |
| Instytut Pamięci Narodowej | 4 531 | Senat | 6 050 |
| Państwowa Komisja Wyborcza | 7 281 | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | 38 608 |
| Ministerstwo Sprawiedliwości | 11 834 | Ministerstwo Edukacji Narodowej | 7 011 |
| Ministerstwo Finansów | 26 353 | Ministerstwo Gospodarki | 6 297 |
| Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego | 6 876 | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego | 6 546 |
| Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi | 8 929 | Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej | 9 129 |
| Ministerstwo Obrony Narodowej | 6 180 | Ministerstwo Rozwoju Regionalnego | 4 608 |
| Ministerstwo Skarbu Państwa | 5 209 | Ministerstwo Sportu i Turystyki | 5 116 |
| Ministerstwo Spraw Wewnętrznych | 9 471 | Ministerstwo Spraw Zagranicznych | 5 397 |
| Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji | 3 868 | Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej | 11 538 |
| Ministerstwo Zdrowia | 6 424 | Ministerstwo Środowiska | 9 243 |
| Biuro Rzecznika Praw Pacjenta | 163 | Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych | 7 487 |
| Rządowe Centrum Bezpieczeństwa | 262 | Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji | 3 239 |
| Urząd Zamówień Publicznych | 8 486 | Rzecznik Praw Obywatelskich | 3 674 |
| Najwyższa Izba Kontroli | 5 182 | Rzecznik Praw Dziecka | 3 361 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.bip.gov.pl (dostęp 5.04.2013).

**PERSPEKTYWY ROZWOJU ELEKTRONICZNYCH FORM
UDOSTĘPNIANIA SPOŁECZEŃSTWU INFORMACJI
PRZEZ PODMIOTY PUBLICZNE**

Pomimo wskazanych słabości stanu obecnego funkcjonowania w Polsce SI w zakresie elektronicznych form dostępu do informacji publicznej, jego poprawa stanowi cel polityki rozwojowej państwa. Perspektywę dla rozwoju tych form stwarzają prace nad centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP) oraz próba nowelizacji UDIP w celu zwiększenia funkcjonalności stron BIP.

Zgodnie z art. 9a UDIP w CRIP będą zamieszczane i udostępniane dane publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności i rozwoju SI, które ze względu na sposób przechowywania i dostępu pozwalają na ponowne, użyteczne i efektywne wykorzystanie. Prowadzone przez Ministra Administracji i Cyfryzacji CRIP ma być powszechnie dostępne w Internecie, przy zapewnieniu neutralności technicznej, przeszukiwalności i dostępu do zasobów informacji dla jak najszerszej grupy użytkowników oraz możliwości automatyzacji procesów wykorzystania danych CRIP (art. 9b UDIP). Do przekazywania posiadanych, zweryfikowanych i aktualnych informacji zobowiązane są: organy administracji rządowej, fundusze celowe, ZUS, KRUS, NFZ, państwowe instytuty badawcze

oraz państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, oprócz PAN, uczelni i jednostek naukowych w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki (art. 9a ust. 2 UDIP).

Utworzenie CRIP²⁶ otworzy część zasobów danych publicznych i udostępni w zbiorze, umożliwiając zdalne przeszukiwanie i przetwarzanie komputerowe.

Zasady działania CRIP są też przedmiotem zmian w UDIP, proponowanych przez grupę posłów jednego z klubów parlamentarnych. Złożony 8 marca 2013 r. projekt nowelizacji UDIP zakłada:

- doprecyzowanie sposobu przekazywania danych do CRIP, aby można było wykorzystać już istniejące, autonomiczne repozytoria, np. bazy GUS, SIO;
- wykluczenie możliwości ograniczania przekazywania danych do CRIP przez ustawy szczegółowe;
- wprowadzenie na stronie głównej BIP Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP), co pozwoli na przeszukiwanie zasobu informacji publicznych według kryteriów podmiotowych i przedmiotowych oraz na łatwe przekierowywanie do zasobów CRIP;
- wprowadzenie możliwości wykorzystania SSDIP, jako bezpłatnej aplikacji do zarządzania treścią, do prowadzenia stron podmiotowych BIP. SSDIP byłoby powiązane z kontem instytucji publicznej w systemie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)²⁷.

PODSUMOWANIE

Obecnie nie można przypisać BIP istotnego znaczenia dla funkcjonowania SI w Polsce ze względu na rozbieżność pomiędzy ideą działania biuletynu oraz założeniami przyjętymi w UDIP a rzeczywistym poziomem ich realizacji. Inną kwestią osłabiającą rolę BIP w kontekście tworzenia warunków rozwoju SI jest brak wyraźnego zainteresowania obywateli publikowanymi tam informacjami, a ujmując problem szerzej, brak powszechnego, merytorycznego zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne. Mimo to polscy obywatele coraz bardziej świadomie egzekwują prawo do informacji, także publicznej (przez działania organizacji pozarządowych, np. prezentowane raporty z przeglądu BIP, czy też wystąpienia masowe, np. przeciwko ACTA).

²⁶ CRIP miało zacząć działać od 29 grudnia 2012 r. [za:] *Monitoring art. 5 ust. 1a*, <http://mac.gov.pl/artypul-5a/> (dostęp 5.04.2013), obecnie jego uruchomienie zapowiadane jest w połowie 2013 r. [za:] Portal Samorządowy, *Repozytorium Informacji Publicznej w 2013 r.*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/repozytorium-informacji-publicznej-w-2013-r,39853.html> (dostęp 5.04.2013).

²⁷ Źródło internetowe: *Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-574-2013/\\$file/7-020-574-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-574-2013/$file/7-020-574-2013.pdf) (dostęp 5.04.2013).

Można zatem wskazać perspektywę poprawy stanu obecnego. Wzrost dostępności Internetu oraz popularności komputerów i urządzeń mobilnych sprawia, że Polacy przekonują się do komunikacji i pozyskiwania informacji drogą elektroniczną. Ma to przełożenie na działanie podmiotów publicznych. Powoli, ale systematycznie, rozwijają się różne wirtualne systemy wymiany informacji i załatwiania spraw (m.in. e-Deklaracje, PUE, ePUAP, eWUŚ). Doskonalona jest użyteczność BIP, powstaje też CRIP, integrując istniejące już zbiory danych publicznych (po proponowanej nowelizacji UDIP). Oceniając szanse wdrożenia tych zmian do praktyki polskich instytucji publicznych, należy uwzględnić ich opór przed pełną jawnością decyzji i przejrzystością działania, słabe wyposażenie w sprzęt i oprogramowanie oraz problemy z ich zakupem (niedoskonały system zamówień publicznych, korupcja, nepotyzm).

LITERATURA

- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Cichos K., Wójkowski G., *Biuletyn Informacji Publicznej urzędów gmin i miast województwa śląskiego*, 2010, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_z_badiana_BIP_na_Slasku.pdf (dostęp 5.04.2013).
- Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Goliński M., *Spółeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, „Monografie i Opracowania 580”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim*, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_NIK_o_uodip_2004.pdf (dostęp 5.04.2013).
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/raport_NIK_o_uodip_2006.pdf (dostęp 5.04.2013).
- Nowak J.S., *Spółeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spoleczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf [dostęp 2013-04-05].
- Nucińska J., *Dostęp do informacji o finansach publicznych jednostek oświatowych Lublina przez strony podmiotowe BIP [w:] Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne*, red. Z. Zieliński, t. 1, WSH, Kielce 2012.
- Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl (dostęp 5.04.2013).

- Portal Samorządowy, *Repozytorium Informacji Publicznej w 2013 r.*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/repozytorium-informacji-publicznej-w-2013-r,39853.html> (dostęp 5.04.2013).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-574-2013/\\$file/7-020-574-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-574-2013/$file/7-020-574-2013.pdf) (dostęp 05.04.2013).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. nr 10, poz. 68.
- Sitniewski P., Ruszewski J., *Jawność i kompetencja II. Monitoring realizacji zasady jawności w administracji samorządowej Województwa Podlaskiego. Raport*, PRY-ZMAT, Suwałki 2009.
- Spółeczeństwo informacyjne*, „Nauka Ekstra – Biblioteka Gazety Wyborczej 19”, Agora, Warszawa 2012.
- Strona BIP Miasta Lublin, <http://bip.lublin.eu> (dostęp 5.04.2013).
- Strona główna BIP, <http://www.bip.gov.pl> (dostęp 5.04.2013).
- Strona Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – *Monitoring art. 5 ust. 1a*, <http://mac.gov.pl/artukul-5a/> [dostęp 2013-04-05].
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.
- Wójkowski G., *Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin woj. śląskiego*, 2007, http://www.jawnosc.pl/files/Raporty/indeks_przejrzystosci_BIP_na_Slasku.pdf (dostęp 5.04.2013).
- Zaremba P., *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Difin, Warszawa 2009.

Streszczenie

Zakres i szybkość ujawniania informacji publicznych jest istotna dla kontroli społecznej. Prawo przewiduje różne sposoby ich udostępniania, jednak w kontekście budowy społeczeństwa informacyjnego (SI) w Polsce oraz wykorzystywania ICT, na szczególną uwagę zasługuje BIP – Biuletyn Informacji Publicznej, prowadzony jako system ujednoczonych stron internetowych.

Po wprowadzeniu w problematykę definiowania i pomiaru SI w artykule scharakteryzowano BIP jako źródło informacji dla społeczeństwa, oceniono jego obecne znaczenie dla SI w Polsce oraz wskazano warunki rozwoju elektronicznych form udostępniania informacji publicznych.

The importance of Public Information Bulletin (BIP) for creating and functioning of Information Society in Poland. Present condition and development prospects

Summary

The extent and speed of disclosing information about public affairs is essential for the social control. Legislation provides various methods of releasing information to the public, but in context of the information society (SI) and ICT in Poland, particularly noteworthy is Public Information Bulletin (BIP), run as the system of standardized websites.

After introducing the problems of SI defining and measuring, BIP is characterized as a source of information for the society. The aim of this paper is to evaluate present importance of BIP for SI in Poland and to identify development prospects of information publicly accessible in the Internet.