

BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO NARZĘDZIE ZWIĘKSZANIA TRANSPARENTNOŚCI FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

dr Przemysław Baciak

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

1. Wstęp

Minęły już dwie dekady od uruchomienia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst)[1]. W świecie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych 20 lat to cała epoka. W tym czasie zaszła prawdziwa rewolucja w e-administracji, zmienił się też sposób korzystania z Internetu przez samych obywateli, co związane jest m.in. z rosnącą popularnością serwisów społecznościowych czy wykorzystaniem urządzeń mobilnych. W okresie tym nie nastąpiła jednak żadna rewolucyjna zmiana w zakresie funkcjonowania samorządowych stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP), które w wielu aspektach działają podobnie jak to miało miejsce 20 lat temu.

Należy podkreślić że to właśnie samorządy i ich jednostki organizacyjne są największymi "dostawcami" informacji w systemie BIP. Tysiące samorządowych stron podmiotowych BIP stanowi ogromny zasób informacji, jednak nie podanych w ujednocionej formie - przez to trudnych do porównywania, a bywa również że nietatwych do przeszukiwania i wykorzystania. Tego typu problemy ujawniło m.in. zrealizowane przez IPSOS w 2023 roku badanie opinii o Biuletynie Informacji Publicznej i zawartych w nim informacji. Na niespełna 40% respondentów którzy zadeklarowali korzystanie z BIP: 12,1% wyraziło opinię że informacje zawarte w BIP są łatwe do znalezienia, 15,2% stwierdziło że niektóre z nich trudno znaleźć, natomiast łącznie 12,3% respondentów oznajmiło że na stronach BIP jakiegokolwiek informacje są trudne do znalezienia bądź też ich po prostu nie ma (Sieć Obywatelska Watchdog Polska 2023, 12). Oznacza to że zdecydowana większość spośród respondentów deklarujących odwiedzanie stron BIP doświadczyła problemów z wyszukiwaniem informacji.

[1] Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198) organy samorządu terytorialnego zobowiązane były do udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej pierwszych informacji publicznych w terminie do dnia 1 lipca 2003 roku.

Jakie mogą być źródła trudności w korzystaniu z samorządowych BIP-ów? Czy jest to wynik zastosowanych rozwiązań technologicznych, samej praktyki udostępniania informacji publicznych jaka ugruntowała się w urzędach czy może jeszcze innych czynników? Aby móc definitywnie odpowiedzieć na to pytanie, należałoby przeprowadzić szerokie, reprezentatywne badania tego aspektu funkcjonowania administracji samorządowej. Niemniej jednak interesujących wniosków może dostarczyć również analiza rezultatów kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli - w tym najnowszej, której wyniki opublikowano w maju 2023 roku - czy też badań prowadzonych przez niezależne organizacje pozarządowe. Co więcej, porównanie z wynikami wcześniejszych badań pozwala również sformułować interesujące wnioski odnośnie zauważalnych zmian i tendencji związanych z funkcjonowaniem BIP. Może także stanowić przyczynek do postulowania zmian w tym obszarze.

Celem niniejszego opracowania nie jest kompleksowa analiza funkcjonowania samorządowych BIP-ów. Jest nim raczej próba identyfikacji głównych problemów z tym związanych, a także zastanowienie na ile obecnie stosowane rozwiązania pozwalają samorządom realizować podstawowy cel, dla którego stworzono BIP - tj. zwiększać poziom transparentności życia publicznego. Tekst jest też zaproszeniem do dyskusji nad pożądanym, nowym kształtem samorządowych stron BIP. Obecne rozwiązania zdają się w coraz mniejszym stopniu przystawać do szybko zmieniającej się rzeczywistości oraz oczekiwań i preferencji użytkowników - zarówno tych poszukujących informacji, jak i je udostępniających. Dlatego też wspomnianą dwudziestą rocznicę samorządowych BIP potraktować można jako asumpt do debaty i podjęcia próby wytyczenia kierunków dalszych zmian.

2.Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządowych stron podmiotowych BIP

W art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip) Biuletyn Informacji Publicznej określono jako "urzędowy publikator teleinformatyczny" stworzony w celu "powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej". Prawo do informacji publicznej jest z kolei pochodną konstytucyjnej zasady jawności działań administracji publicznej określonej w art. 61 Konstytucji RP. BIP ma zatem stanowić - w zamyśle ustawodawcy - technologiczne rozwiązanie gwarantujące ową jawność (Mika 2017, 278). Jego szczególne znaczenie w realizacji tego celu potwierdza również art. 10 ust. 1 udip, w którym publikacji w BIP przyznano pierwszeństwo przed wnioskowym trybem udostępniania informacji publicznej. Biuletyn Informacji Publicznej należy uznać zatem za podstawowy, bezwnioskowy tryb udostępniania informacji publicznych, który stanowi podstawowe kompendium wiedzy o informacji publicznej i - co więcej - wyłącza konieczność udostępniania informacji tam zawartych w trybie wnioskowym (Kamińska i Rozbicka-Ostrowska 2021, 152).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 udip do udostępniania informacji publicznych z wykorzystaniem Biuletynu Informacji Publicznej zobowiązane są podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 udip. Są wśród nich m.in.: organy władzy publicznej, a także podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego czy też jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Wszystkie te podmioty, zgodnie z art. 9 ust. 2 udip, zobowiązane są do stworzenia własnej strony BIP, która staje się elementem całej sieci stron tworzących cały Biuletyn Informacji Publicznej. Oznacza to, że strony podmiotowe BIP powinny być prowadzone nie tylko przez urzędy administracji samorządowej - ale też np. przez samorządowe jednostki organizacyjne takie jak szkoły, przedszkola, ośrodki pomocy społecznej, czy instytucje kultury.

Katalog informacji podlegających udostępnieniu w BIP jest szeroki. W samorządowych BIP-ach powinny znaleźć się m.in.

- informacje o statusie lub formie prawnej, o organizacji oraz o przedmiocie działalności i kompetencjach organów władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a-c udip),
- o majątku którym dysponują (lit. f),
- o trybie ich działania oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (pkt 3, lit. a i d),
- o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach (lit. f),
- o wykonywaniu i skutkach realizacji zadań publicznych (pkt 1, lit. c),
- a także np. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli (pkt 4, lit. a).

Ustawodawca określa bardzo ogólnie zakres udostępnianych informacji poprzez odwołanie do art. 6 udip, jednakże również w wielu innych ustawach znaleźć można zobowiązania do publikacji w BIP konkretnych dokumentów czy też informacji. Jako przykłady można tutaj podać ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdzie znalazło się m.in. zobowiązanie do publikowania w BIP przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sprawozdań z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5a ust. 3) oraz ogłoszeń otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego (art. 13 ust. 3) czy też ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, nakładającą obowiązek publikowania w BIP ogłoszeń o wolnych stanowiskach urzędniczych i o naborach na te stanowiska. Poza informacjami wskazanymi w udip i innych aktach prawnych, dotyczącymi funkcjonowania jst, na stronie podmiotowej BIP powinna się znaleźć również informacja o sposobie dostępu do informacji publicznych, których w nim nie udostępniono. Podmiot może w BIP zamieszczać również inne informacje publiczne, nie określone przepisami prawa.

Niemniej istotnym zagadnieniem niż wymagania co do zawartości samorządowych stron BIP, są również przepisy prawa określające wymagania techniczne dotyczące jego prowadzenia i formy publikowanych treści. Część tych wymagań została określona już w udip, część zaś znalazła się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej^[2] (dalej: rbip). W art. 8 ust. 6 udip określono warunki jakie powinna spełniać każda zamieszczana w BIP informacja. Powinna ona zostać oznaczona danymi określającymi podmiot udostępniający informację ale również tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść a także tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej. Ponadto, konieczne jest również oznaczenie czasu wytworzenia informacji oraz oznaczenie i zabezpieczenie możliwości identyfikacji czasu jej udostępnienia. Ważną kwestią jest zatem wbudowany w każdą stronę podmiotową BIP system autoryzacji, który umożliwia identyfikację osób publikujących informacje oraz zapis czasu tejże publikacji. Jego działanie gwarantować ma rzetelność i wiarygodność publikowanych informacji (Kentnowska 2015, 313). Spełnienie wyżej określonych wymagań zapewnić ma także rozliczalność systemu - tj. możliwość przypisania każdego zdarzenia w BIP do określonej osoby oraz określonego czasu.

Rozliczalność jest również jednym z celów wprowadzenia dodatkowych regulacji zawartych we wspomnianym rozporządzeniu w sprawie BIP. Jedną z nich jest np. konieczność wyposażenia każdej strony podmiotowej BIP w mechanizm dziennika, w którym odnotowywane są wszystkie zmiany w treści udostępnianych informacji publicznych oraz próby dokonywania takich zmian przez osoby nieuprawnione (§ 16 rbip).

Rozporządzenie zawiera również szereg regulacji mających na celu zabezpieczenie treści udostępnianych w BIP informacji. Należy do nich m.in. obowiązek stosowania rozwiązań technicznych uniemożliwiających nieuprawnione zniszczenie lub modyfikację informacji (§ 17 rbip) jak również wykonywanie kopii zapasowej informacji udostępnionych w BIP (§ 18). Konieczne jest również zapewnienie ciągłości dostępu do informacji zawartych w BIP (§ 20 rbip) oraz wdrożenie mechanizmów zabezpieczających przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do stron Biuletynu (§ 19).

[2] Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68.

Poza kwestiami bezpieczeństwa w rozporządzeniu znajdują się również ogólne wskazania co do technologii stosowanych w BIP takie jak m.in. budowa strony w oparciu o mechanizmy bazodanowe czy brak zabezpieczeń przed drukowaniem i kopiowaniem. Dodatkowo zobowiązano podmioty prowadzące strony BIP do uwzględnienia takich elementów jak menu przedmiotowe umożliwiające odnalezienie wymienionych w rozporządzeniu informacji, instrukcja korzystania z BIP, adres redakcji oraz dane kontaktowe osoby redagującej stronę BIP a także moduł wyszukiwujący (§ 11 rbip).

Zgodnie z § 9 rozporządzenia, strona podmiotowa BIP z zasady powinna być prowadzona jako strona odrębna od oficjalnej strony internetowej podmiotu (na stronie www należy wtedy zamieścić logo BIP będące odnośnikiem do strony podmiotowej Biuletynu). W rozporządzeniu zastrzeżono możliwość połączenia strony www podmiotu ze stroną podmiotową BIP - w takim przypadku jednak strona powinna spełniać wszystkie wymagania zawarte w udip i rbip.

Poza wymaganiami określonymi w udip i rbip, strona podmiotowa BIP, tak jak pozostałe strony www podmiotów publicznych, powinna także spełniać wymagania określone m.in. w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych czy też we wciąż obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (tzw. rozporządzeniu KRI).

3. Praktyka funkcjonowania samorządowych stron podmiotowych BIP

W czerwcu bieżącego roku na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli ukazała się informacja o wynikach kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej (Najwyższa Izba Kontroli 2023). Kontroli poddano okres od 1 stycznia 2020 do 31 marca 2022 r. Jednym z punktów kontroli było funkcjonowanie stron podmiotowych BIP. Rezultaty tej kontroli ukazują aktualny stan realizacji przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego wynikających z przepisów prawa wymogów jakie powinny spełniać samorządowe BIP-y. Jak stwierdzono w opublikowanej informacji, wprowadziły wszystkie kontrolowane jednostki swoje strony BIP, jednakże również w każdej z nich stwierdzono mniejsze lub większe nieprawidłowości w realizacji obowiązków z tym związanych. Nieprawidłowości najczęściej dotyczyły niezamieszczania na stronach BIP niektórych kategorii informacji publicznych. Kontrolą objęto 16 urzędów (4 marszałkowskie, 4 starostwa, 8 urzędów gmin). Wykazała ona że aż 12 spośród nich nie zamieszczało na BIP-ie informacji o prowadzonych kontrolach lub zamieszczało informacje niepełne natomiast w 11-stu nie zamieszczano nagrań sesji organów stanowiących lub zamieszczano jedynie odnośniki do portali komercyjnych (nie jest to wystarczające aby spełnić wymagania określone w art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 21 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa).

Również biorąc pod uwagę sformułowane w udip wymagania techniczne w zakresie prowadzenia i formy publikowanych treści na stronach podmiotowych BIP, kontrola NIK ujawniła istotne nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. wymogów wynikających z art. 8 ust. 6 udip, tj. oznaczania zamieszczanych informacji danymi określającymi: podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść, tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP a także czas wytworzenia informacji i czas jej udostępnienia. Wyniki kontroli wykazały, że ponad 25% spośród wszystkich 1812 badanych przez NIK informacji publicznych nie zostało oznaczonych danymi z czasem ich udostępnienia. Z kolei w niespełna 20% informacji w ogóle nie podano tożsamości osoby, która wprowadziła je na BIP.

Podsumowując, okazało się że zaledwie jedna z 16-stu kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego prawidłowo oznaczała wszystkie zamieszczane informacje. Przytoczone wyniki kontroli stawiają pod znakiem zapytania rozliczalność i wiarygodność takiego sposobu udostępniania dużej części informacji publicznych. Pozostałe analizowane przez kontrolerów wymagania stawiane samorządowym stronom BIP zostały jednak spełnione przez zdecydowaną większość kontrolowanych podmiotów, dlatego też w informacji pokontrolnej realizację obowiązków przez jst określono jako w większości prawidłową i rzetelną.

Interesująco przedstawia się porównanie wyników ostatniej kontroli NIK do roku 2006, kiedy to zaprezentowano rezultaty kontroli obejmującej okres od 1 stycznia 2003 do 31 grudnia 2005 roku, a więc pierwsze lata funkcjonowania samorządowych BIP-ów. Wśród kontrolowanych były 62 podmioty administracji samorządowej: 13 urzędów marszałkowskich, 8 starostw i 41 urzędów gmin/miejskich. Pomimo przytoczonych nieprawidłowości opisanych w informacji z 2023 r., należy zauważyć że ostatnia kontrola NIK wykazała ich jednak zdecydowanie mniej niż kontrola przeprowadzona w roku 2006. Problemy stron BIP w latach 2003-2005 miały też charakter bardziej elementarny; często były to braki w podstawowych danych o jst, jej organach i organizacji czy też problemy techniczne z ich funkcjonowaniem, wynikające z braków w zasobach sprzętowych i wyposażeniu informatycznym.

Pomiędzy wynikami kontroli z roku 2023 a 2006 dużą poprawę można zauważyć przede wszystkim w realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji majątkowych a także informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach czy też z publikacją oświadczeń majątkowych osób zobowiązanych do ich składania. W 2006 roku np. brak informacji o majątku jst ujawniono w przypadku aż 47% kontrolowanych urzędów, podczas gdy w tegorocznej informacji pokontrolnej problem ten pojawił się już tylko na 3 spośród 16-stu badanych BIP-ów. Zamieszczonym informacjom wprawdzie można było zarzucić np. niejednorodność, jednakże progres w tym obszarze jest zauważalny. Znacząca poprawa widoczna jest również w przypadku publikacji informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Kontrola NIK przeprowadzona w urzędach administracji samorządowej w pierwszych latach funkcjonowania BIP wykazała że zdecydowana większość z nich (ponad 75%) nie publikowała takich informacji lub publikowała je tylko w części. Problem ten dotyczył szczególnie szczebla gminnego - wśród 41 badanych BIP-ów zaledwie na dziewięciu opublikowano pełną informację w tym zakresie. Zestawienie tych danych z informacją z ostatnio przeprowadzonej kontroli NIK ukazuje znaczącą zmianę. Samorządy mające problem z realizacją obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f udip znalazły się teraz już w mniejszości (6 spośród 16 kontrolowanych jst). Na większości badanych stron BIP udostępniane są kompletne i aktualne informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach (Najwyższa Izba Kontroli 2023, 21)[3].

Poza obszarami, w których - porównując informacje pokontrolne NIK - można mówić o pewnej poprawie, są jednak również zagadnienia gdzie w ciągu dwudziestu lat funkcjonowania samorządowych stron BIP zauważalny progres nie nastąpił.

Jednym z nich jest np. realizacja obowiązku publikacji dokumentacji przebiegu i efektów kontroli. Zarówno w 2006 jak i w 2023 roku kontrolerzy NIK ujawnili w tym zakresie istotne braki i uchybienia w zdecydowanej większości badanych urzędów[4].

[3] Nieco mniej optymistyczne wyniki badań zaprezentowała w grudniu 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Po przebadaniu 34 gminnych BIP-ów stwierdzono wprawdzie że 60% z nich publikuje zestawienia prowadzonych rejestrów, jednakże zarazem ich kompletność pozostawia wiele do życzenia. (Sieć Obywatelska Watchdog Polska 2023, 12-13)

[4] Ta kwestia została również uwzględniona w raporcie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska z grudnia 2023. Pomimo że w przypadku większości spośród badanych gminnych stron BIP stwierdzono tutaj udostępnienie dokumentacji przeprowadzonych kontroli, to poważne wątpliwości wzbudziła aktualność publikowanych informacji (Sieć Obywatelska Watchdog Polska 2023, 12).

Za wciąż aktualną w przypadku wielu stron BIP należy uznać również uwagę sformułowaną przez kontrolerów NIK w raporcie z 2006 roku dotyczącą trudności w wyszukiwaniu informacji, wynikających m.in. ze zróżnicowania struktury stron oraz zamieszczania informacji z tego samego zakresu w różnych miejscach strony (Najwyższa Izba Kontroli 2006, 20). Takie nieuporządkowanie treści i niejednorodność struktury stron są wciąż zauważalnym problemem samorządowych BIP-ów. Do tego niejednokrotnie dochodzi jeszcze kwestia publikowania skanów dokumentów papierowych (grafika) zamiast ich wersji elektronicznej. Pomijając już zagadnienie dostępności cyfrowej takich publikacji (nie są one dostępne m.in. dla czytników ekranu), należy zauważyć, że ich treść nie jest odczytywana przez moduły wyszukiwujące, co dodatkowo utrudnia wyszukiwanie informacji.

Problemy i mankamenty zauważane już w pierwszych latach istnienia Biuletynu Informacji Publicznej - w tym również te ujawnione w ramach kontroli NIK oraz różnego typu badań i analiz prowadzonych np. przez organizacje pozarządowe - wywołały reakcję w postaci inicjatyw mających na celu poprawę jego funkcjonowania. Jedną z nich była publikacja w 2010 roku przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dokumentu o tytule "Minimalny standard informacji dla *Przejrzystej strony BIP*" (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2010). Dokument ten został opracowany w ramach ogłoszonego przez MSWiA konkursu na najbardziej "przejrzystą" samorządową stronę BIP. Był on zbiorem kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego zaleceń odnośnie zakresu oraz formy udostępniania informacji publicznych na stronach podmiotowych BIP. Wskazówki sformułowane w tym dokumencie "przeżyły" dłużej niż sam konkurs organizowany przez MSWiA i do tej pory są wykorzystywane przez wiele urzędów i producentów systemów BIP jako wytyczna w zakresie budowy i prowadzenia stron.

Działaniem, które miało wpłynąć na ujednoczenie struktury stron podmiotowych BIP, a co za tym idzie również ułatwienie wyszukiwania informacji i zwiększenie przejrzystości, było uruchomienie w 2011 roku SSDIP (Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej). Jego wdrożenie stanowiło realizację art. 9 ust. 4 pkt 3 udip, zobowiązującego ministra właściwego do spraw informatyzacji do nieodpłatnego udostępnienia systemu. W 2014 możliwość korzystania ze Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej uzyskały również samorządy. Decydując się na przeniesienie swojej strony BIP do SSDIP, mogły one przede wszystkim znacząco ograniczyć koszty ponoszone na ten cel (m.in. zakup systemu, przestrzeń dyskowa na serwerach, bezpieczeństwo danych), gdyż utworzenie strony podmiotowej BIP oraz jej utrzymywanie w ramach SSDIP nie wiązało się z odpłatnością. Co więcej, informacje publikowane na wszystkich BIP-ach utworzonych w ramach SSDIP miały być też objęte "centralnym" wyszukiwaniem, co miało w założeniu znacząco ułatwić dostęp do informacji publicznej.

Pomimo tak przedstawianych atutów, wiele samorządów nie zdecydowało się na skorzystanie z tego rozwiązania. Co więcej, szereg urzędów po próbie prowadzenia BIP w ramach SSDIP, po pewnym czasie wracało do aplikacji komercyjnych. Okazało się, że system ma wiele mankamentów, które znacząco utrudniają jego używanie - zarówno przez pracowników samorządowych, jak i przez osoby szukające informacji. Dla publikujących informacje okazał się narzędziem trudnym w obsłudze oraz narzucającym niepotrzebne ograniczenia techniczne m.in. co do formy publikowanych treści. Z kolei z perspektywy osoby odwiedzającej BIP, interfejs stron SSDIP nie zapewniał wystarczającej przejrzystości ułatwiającej wyszukiwanie informacji. Szybko też stał się przestarzały pod względem graficznym i funkcjonalnym, nie uwzględniając aktualnych trendów w zakresie projektowania serwisów internetowych[5].

[5] Krytyka funkcjonowania SSDIP płynąca ze strony jego użytkowników została wyartykułowana m.in. w kierowanych do Ministra Cyfryzacji interpelacjach poselskich - zob. np. Interpelacja nr 30029 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie uproszczenia i zwiększenia przejrzystości systemu BIP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BA6EZK> oraz odpowiedź Ministra Cyfryzacji na złożoną interpelację <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBAVHNW/%24FILE/i30029-o1.pdf> [dostęp: 3.12.2023].

Po wejściu w życie ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, okazało się też że system SSDIP nie zapewnia pełnej zgodności z jej regulacjami (Deklaracja dostępności Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej 2019).

Oceniając funkcjonowanie stron BIP prowadzonych w ramach SSDIP, dodatkowo można mieć też pewne wątpliwości co do rozliczalności systemu - chodzi o mechanizm dziennika, który wprawdzie, zgodnie z § 16 rbip, odnotowuje wszelkie zmiany w treści udostępnianych informacji publicznych, jednakże rejestry takich zmian publikowane są jedynie w odniesieniu do pojedynczych informacji (jako ich "wersjonowanie"). Brakuje tutaj upublicznienia centralnego rejestru zmian, w którym odnotowywane byłyby (wraz z podaniem czasu i danych osoby podejmującej takie działania) nie tylko zmiany w treści publikowanych informacji, ale też chociażby zdarzenia polegające na usunięciu informacji czy nawet całego działu. Dostępu do rejestru takich zmian wprowadzanych na stronie podmiotowej BIP prowadzonej w ramach SSDIP nie mają ani jego administratorzy/redaktorzy, ani też odwiedzający. Oznacza to, że system wprawdzie ujawnia zdarzenia polegające na każdej, nawet drobnej zmianie w treści informacji, jednocześnie jednak "zatajając" jej ewentualne całkowite usunięcie - w tym czas zdarzenia i dane usuwającego.

Centralny rejestr zmian, którego brak w mojej opinii zdecydowanie obniża rozliczalność i transparentność funkcjonowania stron BIP prowadzonych w ramach SSDIP, jest rozwiązaniem standardowo stosowanym w komercyjnych systemach BIP. W większości przypadków rozwiązania komercyjne oferują też zdecydowanie atrakcyjniejszy i bardziej przyjazny interfejs użytkownika. Mają też większe możliwości konfiguracji i dostosowania struktury i funkcjonalności do potrzeb konkretnego podmiotu. Nie dziwi zatem fakt, że wiele samorządów, pomimo konieczności ponoszenia dodatkowych opłat, pozostało lub wróciło do stosowania takich rozwiązań. Poza systemami komercyjnymi część jednostek samorządu terytorialnego w ciągu dwudziestu lat funkcjonowania BIP otrzymała również możliwość korzystania z rozwiązań o charakterze niekomercyjnym, innych niż SSDIP. Przykładem takiego rozwiązania jest Regionalny System Biuletynów Informacji Publicznej (RSBIP, dostępny pod adresem: bip.malopolska.pl) udostępniany podmiotom z terenu małopolski przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. System jest jednym z najstarszych oraz największych przedsięwzięć tego typu - w ramach RSBIP uruchomiono strony ponad trzech tysięcy podmiotów. Już na pierwszy rzut oka widać też, że RSBIP pozbawiony jest wielu zidentyfikowanych wcześniej mankamentów SSDIP, m.in. ma większe możliwości techniczne, nowocześniejszy i bardziej przyjazny interfejs czy chociażby centralny rejestr zmian. Jest też lepiej dostosowany do wymagań określonych przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Deklaracja dostępności cyfrowej dla głównej strony Regionalnego Systemu Biuletynów Informacji Publicznej w Małopolsce 2023).

Jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z § 9 rbip, strona www może być jednocześnie stroną BIP podmiotu - w takim wypadku powinna spełnić wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia. Należy zauważyć, że od kilku lat to właśnie łączenie stron www ze stronami podmiotowymi BIP jest kierunkiem najbardziej promowanym i wspieranym przez centralną administrację rządową. Był to też jeden z celów zaktualizowanego we wrześniu 2019 roku Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022. Możemy w nim przeczytać m.in. następujące sformułowania: "Podmioty administracji publicznej będą prowadzić własne strony www wyłącznie na Portalu. Strony te mają również pełnić funkcje stron podmiotowych BIP. Połączone więc zostaną dotychczas najczęściej niezależnie funkcjonujące dwa kanały informacji o działaniach jednostek administracji publicznej: portale BIP i strony www." (Ministerstwo Cyfryzacji 2019).

Wspomniany w cytowanym fragmencie "Portal" to obecnie już funkcjonujący gov.pl. W 2020 roku Ministerstwo Cyfryzacji uruchomiło w jego ramach serwis samorząd.gov.pl, który w zamierzeniu miał stać się miejscem, gdzie docelowo znajdą się wszystkie strony www jednostek samorządu terytorialnego, będące zarazem ich stronami podmiotowymi BIP. W dniu 24 września 2020 r. na swojej oficjalnej stronie Minister Cyfryzacji zaprosił wszystkie gminy i powiaty do dołączenia do tego projektu (Zapraszamy na samorząd.gov.pl 2020). Jak podano w mediach, w ciągu tygodnia po publikacji tego zaproszenia chęć udziału w przedsięwzięciu zgłosiło 120 samorządów szczebla gminnego i powiatowego (120 samorządów chce dołączyć do portalu samorząd.gov.pl 2020). W chwili obecnej - tj. po trzech latach od startu serwisu - z całą pewnością nie można jednak mówić o sukcesie tego projektu, swoje strony na samorząd.gov.pl uruchomiły bowiem zaledwie 92 jednostki samorządu terytorialnego (w tym 24 powiaty ziemskie oraz 68 gmin i miast na prawach powiatu)[6]. Nie jest to z całą pewnością wynik satysfakcjonujący dla pomysłodawców, tym bardziej, że niewiele spośród wspomnianych jst zdecydowało o połączeniu swoich stron prowadzonych w samorząd.gov.pl ze stronami podmiotowymi BIP. Co więcej, są też przypadki, że strona założona w rządowym portalu stanowi tak naprawdę zbiór łączy do właściwej oficjalnej strony www urzędu (tak jest np. w przypadku Miasta Zabrze - oficjalna strona to wciąż miastozabrze.pl a strona BIP - bip.miastozabrze.pl).

Jakie mogą być przyczyny małego zainteresowania samorządów przeniesieniem oficjalnych stron internetowych oraz stron BIP do portalu samorząd.gov.pl? Nowe narzędzie stworzone przez administrację rządową miało stanowić przeciwieństwo - jak zapewniali sami pomysłodawcy - rozwiązanie "intuicyjne i przystępne", "dostosowane do nowoczesnych standardów", bezpieczne a przede wszystkim "oszczędne", gdyż zostało udostępnione samorządom bez konieczności ponoszenia dodatkowych opłat (Zapraszamy na samorząd.gov.pl 2020). Jak wszystkie rozwiązania szablonowe nie daje jednak lokalnym władzom pełnej swobody w kształtowaniu polityki informacyjnej czy też strategii promocyjnej jst - trzeba bowiem pamiętać, że samorzady to nie tylko urzędy administracji publicznej lecz również podmioty, które ze sobą konkurują (np. o turystów, inwestorów czy mieszkańców), a strona www jest ważnym narzędziem marketingu terytorialnego. Są to też podmioty realizujące wiele nieszablonowych działań, w tym również z wykorzystaniem swoich serwisów internetowych. "Uniformizacja" stron jst, która mogłaby się sprawdzić w przypadku urzędowych narzędzi udostępniania informacji publicznych jakimi są strony podmiotowe BIP, może nie być dobrym pomysłem w przypadku głównych witryn internetowych samorządów.

Analizując funkcjonowanie SSDIP, zwróciłem uwagę, że zastosowany w tym systemie rejestr zmian, ograniczający widoczność wprowadzanych modyfikacji tylko do poziomu pojedynczych informacji, wpływa negatywnie na rozliczalność i transparentność funkcjonowania samego BIP. Niestety, twórcy portalu samorząd.gov.pl w zakresie stron BIP postanowili zastosować zbliżone rozwiązanie. Nie ma tutaj publikacji centralnego rejestru zmian wprowadzanych w całym podmiotowym BIP-ie - widoczne są tylko rejestry zdarzeń polegających na modyfikacji treści poszczególnych informacji. Co więcej, w odróżnieniu od SSDIP, rejestry te zawierają jedynie adnotacje o samym fakcie dokonania zmiany, jej czasie i osobie która ją dokonała - nie można zapoznać się z treścią informacji sprzed modyfikacji, a więc i zakresem wprowadzonych zmian (w tym celu należy skontaktować się z redakcją BIP). Jest to rozwiązanie zgodne z przepisami prawa, niemniej jednak ograniczające widoczność i rozliczalność modyfikacji wprowadzanych na stronie. Można nawet odnieść wrażenie, że BIP, będący narzędziem budowy transparentności funkcjonowania władz publicznych, w związku z wdrożeniem opisywanych wyżej rozwiązań sam funkcjonować będzie w sposób mniej transparentny.

[6] Dane na dzień 28 listopada 2023 r. na podstawie wykazu stron jst zamieszczonego na stronie głównej samorząd.gov.pl. Poza jst w serwisie swoje strony założyło również kilkadziesiąt samorządowych jednostek organizacyjnych - w tym głównie ośrodki pomocy społecznej, szkoły i przedszkola.

4. BIP a transparentność działań władz i administracji samorządowej

Skupiając się na wypełnianiu wymogów, określonych przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie stron podmiotowych BIP, łatwo zapomnieć o głównej idei i celu jaki mają realizować. Biuletyn Informacji Publicznej jest podstawowym instrumentem służącym realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej - jej udostępnianie nie jest jednak celem samo w sobie. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powszechny jest pogląd, że ma ono zapewniać "(...) transparentność życia publicznego oraz możliwość świadomego i aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wykonywania społecznej kontroli władz, instytucji i osób pełniących funkcje publiczne." [7] Jawność jest zatem warunkiem transparentności funkcjonowania podmiotów publicznych. To właśnie jawność i transparentność życia publicznego umożliwiają obywatelom zdobycie wiedzy na temat działań organów i skutków tych działań, a co za tym idzie, umożliwiają obywatelom kontrolowanie i ocenianie funkcjonowania władz publicznych (Jabłoński 2015, 28-29). Są też niezbędne, aby mogła zaistnieć obywatelska partycypacja, bowiem tylko obywatel świadomy, mający dostęp do wiarygodnych informacji o funkcjonowaniu władz publicznych ma podstawy do podejmowania racjonalnych działań w tym obszarze (Czaputowicz 2010, 20; Fleszer 2019, 96). Są to zatem kwestie kluczowe dla funkcjonowania, zarówno instytucji demokracji przedstawicielskiej jak i demokracji bezpośredniej [8]. Zwiększanie transparentności życia publicznego należy uznać za warunek konieczny demokratyzacji relacji pomiędzy organami władzy a obywatelami - tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

Czy jawność stanowi gwarancję transparentności funkcjonowania władz publicznych? Czy upublicznienie posiadanych informacji (w dowolnej formie) jest wystarczające, aby uzyskać walor transparentności? Aby odpowiedzieć na tak zadane pytania należy zastanowić się nad istotą i uwarunkowaniami transparentności. Na stronie internetowej jednej z najbardziej znanych organizacji, która "transparentność" ma w swojej nazwie - Transparency International, zauważono, że "transparentność nie polega tylko na udostępnianiu informacji, ale także czynieniu dostępu do nich jak najłatwiejszym i sprawianiu, że będą zrozumiałe i możliwe do wykorzystania" (Transparency International b.d.). Konieczność dostosowania formy udostępnienia informacji do możliwości i oczekiwań obywateli za warunek zwiększania transparentności życia publicznego uznają też badacze tego zagadnienia (Fung 2013, 199; Heimstädt i Dobusch 2018, 728; Hollyer, Rosendorff, i Vreeland 2011, 1194). Tak uważa m.in. znany amerykański badacz problematyki transparentności w politykach publicznych Archon Fung, który wśród czterech podstawowych "zasad demokratycznej transparentności" wymienia nie tylko dostępność informacji (ang. *availability*) ale także ich "przystępność" (ang. *accessibility*) (Fung 2013, 190-205). Transparentności nie można zatem sprowadzać wyłącznie do jawności. Dla zwiększania transparentności funkcjonowania instytucji nie wystarczy samo udostępnianie informacji - konieczna jest również dbałość o ich jakość oraz o formę udostępniania.

W tym kontekście interesujące są także rozważania jednego z najwybitniejszych teoretyków demokracji - Giovanniego Sartorigo. Zauważył on m.in., że w państwach demokratycznych problemem dotyczącym obywateli często nie jest już niedosyt informacji, lecz ich "słaba jakość". Już u zarania rewolucji informacyjnej przestrzegał, że dla obywatela współczesnego państwa "(...) z ilościowego punktu widzenia problemem może być równie dobrze nadmiar - miast niedosytu - informacji." (Sartori 1998, 137). Pomimo, że powyższą myśl Sartori sformułował już trzy dekady temu - przed nastaniem ery Internetu - obecnie zdaje się ona jeszcze lepiej opisywać otaczającą nas rzeczywistość. Głównym wyzwaniem doby społeczeństwa informacyjnego staje się bowiem opanowanie "zalewu" danych i informacji, które do nas docierają i znalezienie w nich tego co rzeczywiście istotne, wartościowe i potrzebne.

[7] Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07

[8] Znaczenie jawności i transparentności życia publicznego a także obywatelskiej partycypacji dla funkcjonowania organów demokratycznego państwa znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w koncepcji "otwartego rządu" (ang. *open government*). Pojęcie "otwartości" odnosi się tutaj do jawności i transparentności ale też do otwartości na głosy obywateli w sprawowaniu władzy publicznej (Bułajewski i Ossowska-Salamonowicz 2016, 397)

Tą myśl można odnieść też do wykorzystania Internetu jako narzędzia udostępniania informacji publicznych. Rosnąca liczba informacji udostępnianych z wykorzystaniem stron BIP, bez zastosowania odpowiednich rozwiązań z zakresu organizacji treści czy też skutecznych i funkcjonalnych narzędzi ich wyszukiwania, może stać się informacyjnym "oceanem", z którego jednak nie sposób "wyłowić" tych, których rzeczywiście szukamy i potrzebujemy. Niestety, również w samorządach wciąż funkcjonuje wiele stron podmiotowych BIP, gdzie informacje publiczne udostępniane są w miejscu i formie, które utrudniają, a czasem wręcz uniemożliwiają znalezienie wielu z nich. Formę udostępniania informacji publicznej trudno uznać tutaj za dostosowaną do preferencji, potrzeb i możliwości odbiorców. Poza przytoczonymi w poprzednim rozdziale wynikami kontroli NIK, liczne słabości BIP w tym obszarze wskazują też wyniki badań prowadzonych przez organizacje pozarządowe - takie jak np. przeprowadzone kilka lat temu przez Fundację Greenmind badanie sposobu udostępniania w samorządowych BIP informacji o środowisku i jego ochronie (Chylarecki 2016).

Badania te, dotyczące węższego aspektu funkcjonowania stron BIP, ale też dokładniejsze i nie skoncentrowane wyłącznie na zgodności z przepisami prawa (tak jak to ma miejsce w przypadku kontroli NIK), wykazały m.in. niemalże powszechnie panujące nieuporządkowanie w zakresie struktury treści publikowanych w BIP. Zauważono, że zaledwie w połowie badanych BIP informacje o postępowaniach dotyczących spraw środowiskowych zamieszczane były w oddzielnej zakładce. Na pozostałych stronach BIP były one "wymieszane" w jednym miejscu z wszystkimi innymi obwieszczeniami, ogłoszeniami i zawiadomieniami. Co więcej, w większości przypadków publikowane informacje etykietowane były w sposób nieczytelny - tytuły udostępnianych dokumentów były enigmatyczne, nie zawierające nazwy przedsięwzięcia czy przedmiotu postępowania, co ułatwiałoby ich identyfikację. Problemem było też funkcjonowanie wyszukiwarek, które w zdecydowanej większości badanych BIP-ów nie umożliwiały znalezienia dokumentacji prowadzonych spraw (Chylarecki 2016, 3-5).

Przytoczone wyniki badań ukazują sytuację, gdzie błędy w architekturze informacji - tj. w organizacji, etykietowaniu i wyszukiwaniu treści - negatywnie rzutują na rzeczywistą możliwość uzyskania przez obywateli wiedzy dotyczącej funkcjonowania organów samorządu terytorialnego. Dowodzą też, że samo wypełnianie zobowiązań w zakresie udostępniania informacji - jednak bez dbałości o ich jakość, przejrzystość i zrozumiałość - może nie sprzyjać budowaniu transparentności instytucji demokracji lokalnej. Co więcej, kolejne upubliczniane w ten sposób informacje mogą coraz bardziej pogłębiać problem, zwiększając informacyjne "przeładowanie" i chaos. Problem ten doskonale obrazuje zaproponowana przez prof. Ryszarda Tadeusiewicza metafora "smogu informacyjnego". Tak jak smog atmosferyczny obniża przejrzystość powietrza, tak "smog informacyjny", wywołany publikacją ogromnej ilości rozdrobnionych i nieuporządkowanych informacji ("mgła"), ale też udostępnianiem informacji niepełnych czy bezwartościowych ("dym"), może wpływać negatywnie na transparentność życia publicznego (Baciak 2018, 27-28; Szykiewicz 2014, 70-71; Tadeusiewicz 2002, 120-24).

"Smog informacyjny" obserwowany na niektórych samorządowych BIP-ach spowodowany jest m.in. stosowaniem przestarzałych rozwiązań technologicznych (tutaj można odnotować pewną analogię do przyczyn smogu przemysłowego) takich jak wspomniany SSDIP, niskimi kompetencjami czy też zwykłą niedbałością osób redagujących strony podmiotowe BIP. Należy zadać sobie pytanie czy zdarzają się przypadki, że jest to też działalność intencjonalna - tzn. czy "smog informacyjny" bywa wykorzystywany do faktycznego ukrywania w nim "kłopotliwych" informacji, które podmiot jest zobowiązany udostępnić? Na to pytanie trudno odpowiedzieć. Pewnym jest natomiast, że z informacyjnym smogiem można - a nawet należy - walczyć. W walce tej kluczowa jest dbałość o jakość informacji ale też o odpowiednią formę ich udostępniania. Strukturę i interfejs stron BIP należy dostosować do potrzeb i oczekiwań odbiorców. Powinien on być przyjazny dla użytkownika, ułatwiać wyszukiwanie informacji oraz zapewniać dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Publikowane informacje muszą być kompletne, możliwe do przeszukiwania oraz właściwie etykietowane. Używając sformułowań z przytaczanej już koncepcji transparentności A. Funga - poza dostępnością informacji trzeba zadbać też o przystępność formy. Na tym polu wciąż jest jeszcze dużo do poprawy.

5. Zakończenie

Przechodząc do podsumowania powyższych analiz i rozważań, należy zwrócić uwagę, że wiele ze wskazanych niedoskonałości BIP zauważanych jest przez podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie tego systemu. Świadczy o tym chociażby kierunek zmian, wytyczony w dokumentach strategicznych Ministerstwa Cyfryzacji (np. PZIP), a realizowany poprzez kolejno podejmowane próby ujednoczenia, a nawet centralizacji całego BIP. W przypadku samorządowych BIP-ów trudno jednak uznać je za próby udane. Jedną z nich było wspomniane wdrożenie SSDIP. Najnowszą stanowi uruchomiony w 2020 roku portal samorząd.gov.pl, na którym miały znaleźć się ujednoczone oficjalne strony jst, pełniące zarazem funkcję stron podmiotowych BIP. Projekt nie spotkał się jednak z większym zainteresowaniem ze strony samorządów.

Z całą pewnością ujednoczenie samorządowych BIP-ów wpłynęłoby pozytywnie na łatwość wyszukiwania informacji i przejrzystość stron, zmniejszając prawdopodobieństwo wystąpienia metaforycznego "informacyjnego smogu". Za plan minimum należałoby uznać ujednoczenie struktury i layoutu stron podmiotowych, dzięki czemu użytkownicy przemieszczając się pomiędzy witrynami odczuwają powtarzalność stosowanych rozwiązań. Postulować należy, aby takie ujednoczone rozwiązanie zostało opracowane z dbałością o doświadczenia użytkownika (ang. user experience, UX), z zastosowaniem najnowszych technologii i uwzględnieniem współczesnych trendów w webdesignie. Takie "zuniformizowane" rozwiązanie powinno też jednak uwzględniać specyfikę różnych szczebli samorządu i wielkości jednostek - dlatego za kluczowe należy uznać również szerokie konsultacje z jst na wszystkich etapach jego wdrażania.

Kolejnym, poza ujednoczeniem, elementem wpływającym na łatwość wyszukiwania informacji jest dostępność informacyjno-komunikacyjna treści. Z tym zagadnieniem wiąże się m.in. zamieszczanie w BIP dokumentów w formie umożliwiającej odczytywanie i indeksowanie przez moduły wyszukiwujące, a także zewnętrzne wyszukiwarki internetowe. Dostępność zależy nie tylko od zastosowanych rozwiązań technicznych, ale również - a może przede wszystkim - od kompetencji i zaangażowania samych pracowników administracji samorządowej. To od nich zależy m.in. staranne i adekwatne etykietowanie publikowanych informacji. Pewnym ułatwieniem dla samych pracowników mogłaby być - postulowana np. w raporcie wydanym przez Watchdog Polska (Sieć Obywatelska Watchdog Polska 2023, 44) - integracja stron podmiotowych BIP z systemami Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Mogłaby ona obejmować np. częściową automatyzację publikacji wybranych treści czy dokumentów w BIP. Biorąc pod uwagę proces wdrożenia EZD RP w administracji publicznej, należałoby postulować uwzględnienie wspomnianej integracji również w tym systemie.

W dyskusji nad kształtem BIP nie można zapominać, że uzyskiwanie waloru transparentności związane jest nie tylko z samym upublicznieniem informacji, lecz również z dostosowywaniem formy do możliwości, potrzeb i preferencji odbiorcy. Trzeba też pamiętać, że preferencje te nie są niezmiennie. Ich ewolucja jest pochodną zmiany pokoleniowej - np. inaczej z Internetu korzystają pokolenia X i Y, a inaczej wchodzący obecnie w dorosłość przedstawiciele pokolenia Z, którzy już nie tylko urodzili się i wychowali w świecie technologii cyfrowych, ale też samego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych. Sposób udostępniania informacji o działalności władz publicznych zatem również musi cały czas ewoluować. Należy go też dostosowywać do różnych odbiorców informacji - o odmiennych kompetencjach i preferencjach.

Zastanawiając się nad przyszłością wykorzystania nowych technologii w obszarze udostępniania informacji publicznej i - szerzej - w zapewnieniu transparentności życia publicznego, nie można nie uwzględnić najnowszej odłogi rewolucji informacyjnej, która może wkrótce zmienić diametralnie sposób, w jaki zdobywamy informacje o otaczającym nas świecie. Chodzi o obecnie rozwijane projekty związane z zastosowaniem najnowszych modeli sztucznej inteligencji, takich jak generatywna AI czy *deep learning* - w tym zaawansowanych technologii analizy tekstów pisanych czy rozpoznawania obrazu, które już teraz pozwalają na bardzo szybkie, zautomatyzowane wyszukiwanie, strukturyzowanie i analizowanie informacji (również zawartych w plikach graficznych czy wideo). Przy zastosowaniu takich narzędzi duża liczba informacji, w tym nieustrukturyzowanych, błędnie etykietowanych czy udostępnionych w nieodpowiedniej formie, przestaje stanowić jakąkolwiek barierę. W przypadku rozwoju tego typu rozwiązań, forma publikacji informacji może tracić na znaczeniu, gdyż to AI spotęguje same możliwości kognitywne odbiorców treści. W takim przypadku bariery mogą pojawić się jednak gdzie indziej - może się nią stać dostęp do nowej technologii, a także umiejętność jej wykorzystania.

Bibliografia

- 120 samorządów chce dołączyć do portalu www.tvp.info/50137136/ministerstwo-cyfryzacji-120-samorzadow-chce-dolaczyc-do-portalu-samorzadgovpl-wieszwiecej (31 listopada 2023).
- Baciak, Przemysław. 2018. *Rewolucja informacyjna a transparentność funkcjonowania samorządu terytorialnego*. [w:] *Informacja w przestrzeni publicznej*, red. Dorota Litwin-Lewandowska. Lublin: Wydawnictwo Naukowe „Tygiel”.
- Bułajewski, Stanisław, i Dobrochna Ossowska-Salamonowicz. 2016. *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. „Journal of Modern Science” 31(4).
- Chylarecki, Przemysław. 2016. *Badania funkcjonalności BIP i wykazów danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie w kontekście zapisów Konwencji z Aarhus*. Wyniki badań gmin. Fundacja Greenmind. <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2016/02/wyniki-badania-BIP-w-gminach.pdf> (2 grudnia 2023).
- Czaputowicz, Jacek. 2010. *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*. „Animacja Życia Publicznego” 1-2.
- *Deklaracja dostępności cyfrowej dla głównej strony Regionalnego Systemu Biuletynów Informacji Publicznej w Małopolsce*. 2023. <https://bip.malopolska.pl/e.deklaracja.html> (5 grudnia 2023).
- *Deklaracja dostępności Centralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej*. 2019. <https://ssdip.bip.gov.pl/home/dostepnosc> (5 grudnia 2023).
- Fleszer, Dorota. 2019. *Prawo do informacji a partycypacja obywatelska*. „Roczniki Administracji i Prawa” 1(XIX).
- Fung, Archon. 2013. *Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency*. „Politics & Society” 41(2).
- Heimstädt, Maximilian, i Leonhard Dobusch. 2018. *Politics of Disclosure: Organizational Transparency as Multiactor Negotiation*. „Public Administration Review” 78(5).
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff, i James Raymond Vreeland. 2011. *Democracy and Transparency*. „The Journal of Politics” 73(4).
- *Interpelacja nr 30029 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie uproszczenia i zwiększenia przejrzystości systemu BIP*. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BA6EZK> (3.12.2023).
- Jabłoński, Mariusz. 2015. *Jawność życia publicznego a problem kryzysu demokracji przedstawicielskiej*. [w:] *Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji*, red. Marcos Augusto Maliska i Krystian Complak. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kamińska, Irena, i Mirosława Rozbicka-Ostrowska. 2021. *Ochrona danych osobowych a prawo do informacji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kentnowska, Karolina. 2015. *Biuletyn Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego jako źródło dostępu do informacji publicznej*. [w:] *Jawność w samorządzie terytorialnym*, red. Bogdan Dolnicki. Warszawa.
- Mika, Adam. 2017. *Znaczenie Biuletynu Informacji Publicznej w zapewnieniu jawności działań administracji publicznej na przykładzie zamówień publicznych*. „Prawo” 323.
- Ministerstwo Cyfryzacji. 2019. *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014-2022*. <https://www.gov.pl/attachment/4cc70068-895f-4085-92f8-ece13bc90> (3 grudnia 2023).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. 2010. *Minimalny standard informacji dla „Przejrzystej strony BIP”*.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2006. *Wywiadywanie się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*. *Informacja o wynikach kontroli*. https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2006154.pdf,typ,k.pdf (31 października 2023).

- Najwyższa Izba Kontroli. 2023. *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej. Informacja o wynikach kontroli*. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.lpo~p_22_076_202202221331571645533117~01.typ.kk.pdf (31 października 2023).
- Odpowiedź Ministra Cyfryzacji z dnia 31 marca 2019 r. na Interpelację nr 30029 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie uproszczenia i zwiększenia przejrzystości systemu BIP.
- <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBAVHNW/%24FILE/i30029-o1.pdf> (3.12.2023).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. 2007 nr 10 poz. 68).
- Sartori, Giovanni. 1998. *Teoria demokracji*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Sieć Obywatelska Watchdog Polska. 2023. *Raport o stanie jawności w Polsce 2023*. Warszawa. https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2023/12/raport_2023.pdf (8 grudnia 2023).
- Szynkiewicz, Mariusz. 2014. *Metafora smogu informacyjnego a procesy informacyjne*. "Studia Metodologiczne" 32.
- Tadeusiewicz, Ryszard. 2002. *Społeczność internetu*. Warszawa: Akademicka Oficyna Wydawnicza Exit.
- Transparency International. What Is Corruption. "Transparency.org". <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (28 listopada 2023).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).
- Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.
- *Zapraszamy na samorząd.gov.pl. 2020. "Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Cyfryzacji"*. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/zapraszamy-na-samorzadgovpl> (31 października 2023).

O AUTORZE

dr Przemysław Baciak - adiunkt w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi oraz dziekan Filii AHE w Jaśle. Jego zainteresowania badawcze obejmują m.in. zagadnienia wykorzystania rozwiązań ICT w administracji publicznej i w zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego (e-administracja, smart city) a także partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych w administracji samorządowej. Poza działalnością naukowo-dydaktyczną posiada kilkunastoletnie doświadczenie zawodowe - w tym zdobyte na stanowiskach kierowniczych - w administracji publicznej oraz w sektorze prywatnym.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, styczeń 2024