

Katarzyna Batko-Tołuc

Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych

Ustawa o dostępie do informacji publicznej pochodzi z 2001 roku, jednak dopiero niedawno, m.in. w wyniku dyskusji prowadzonej na forum Ja obywatel oraz w ramach projektu „Jawność przeciw korupcji. Rozwój Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej, pojawiły się wątpliwości, czy jest przestrzegana w trzecim sektorze, a co za tym idzie – pojawiło się pytanie, czy organizacje powinny prowadzić BIP (Biuletyn Informacji Publicznej).

BIP jest zaledwie środkiem wykonawczym do prawa zapisanego w art. 61 Konstytucji RP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹ reguluje, jak udzielać informacji, zaś Biuletyn Informacji Publicznej jest jednym z trybów jej udostępniania. Ma jednak szczególny status. Inne sposoby pojawiają się dopiero, gdy informacji nie można znaleźć w BIP. Czy jest to tryb adekwatny do możliwości organizacji pozarządowych? Czy powinien je obowiązywać? Co ma w sobie szczególne? Te pytania zadają sobie przedstawiciele organizacji dyskutujący tę kwestię od kilku miesięcy².

BIP zwiększa przejrzystość działania podmiotów wykonujących zadania publiczne czy dysponujących majątkiem publicznym, w tym wypadku organizacji pozarządowych. Szereg wymogów dotyczących osobistej odpowiedzialności osób wprowadzających dane oraz konieczności rejestrowania czasu, w jakim dane są wprowadzane i wytwarzane, znacznie utrudnia wszelkiego typu manipulowanie informacją. Przede wszystkim jednak zapewnia szybki i łatwy dostęp do informacji każdej osobie, która jednocześnie pozostaje w pełni anonimowa przy jej pozyskiwaniu.

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

² <http://jaobywatel.pl/forum/viewtopic.php?t=136>

Obligatoryjność prowadzenia BIP może wpłynąć korzystnie na przyspieszenie wdrażania standardów sektora wynikających, jak dotąd, z samoregulacji – czyli standardów, które organizacje przyjęły na siebie dobrowolnie³. Wymogi prawne powodują jednak, że BIP wydaje się narzędziem trudnym do opanowania przez organizacje, wymagającym nakładu kosztów, a zabezpieczenia, którym podlega, nie są osiągalne dla większości podmiotów pozarządowych. W końcu zaś podobne funkcje może spełniać strona internetowa każdej organizacji.

O tym, czy tak jest rzeczywiście i co powinno się znajdować czy to w BIP, czy na stronie domowej, będzie traktował niniejszy tekst.

Wymagania dotyczące podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej precyzuje, że zobowiązane do jej udostępniania (a co za tym idzie, prowadzenia BIP) są podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym⁴.

Zadania publiczne to pojęcie, które nie zostało jednoznacznie określone, jednak można przypuszczać, że są to, dla przykładu, zadania wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵, a te realizuje praktycznie każda organizacja. Sytuacja ta powoduje, że istniejące prawo jest martwe. Organizacje nagminnie je łamią – większość nieświadomie, a duża część w wyniku poczucia jego nieadekwatności i tego, że wyjątkowo zgodnie je zbojkotowaliśmy i go nie wypełniamy. Na dodatek zadanie ułatwiła nam administracja, bo solidarnie milczy i nie przypomina nam o tym wymogu. Gdyby to zrobiła, moglibyśmy zapytać o bezpłatne oprogramowanie, które mogłoby pomóc wielu organizacjom, a mimo zapisów ustawowych nigdy nie powstało⁶.

Druga sprawa dotyczy tego, co to jest majątek publiczny. W dyskusjach podnoszona jest kwestia niespójności zapisów ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷ z ustawą o finansach publicznych⁸, gdzie wśród środków publicznych wymieniane są te pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi. W ustawie o dostępie do informacji publicznej nic się o tym nie mówi. Ze względu na przejrzystość przepisy powinny być interpretowane możliwie szeroko. Ustawa nie zakłada przecież ograniczeń w udostępnianiu informacji, a intencja zapisu jest jasna. Zresztą informację taką znajdziemy i tak w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

³ <http://www.fip.ngo.pl/x/350953>

⁴ Artykuł 4 ustęp 1 punkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

⁵ Artykuł 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶ Artykuł 9 ustęp 4 punkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej.

⁷ Artykuł 6 ustęp 5 punkt 1 litery a-c ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej.

⁸ Artykuł 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych.

Dyskusja toczy się także wokół wynajmowanych na preferencyjnych warunkach lokali dla organizacji pozarządowych. Niższa stawka za metr jest zobowiązaniem organizacji do realizowania zadań na rzecz dobra wspólnego. Warto zatem podawać informację o niej do publicznej wiadomości, nawet jeśli jest ona dostępna na stronach urzędu, który lokal wynajmuje.

Nie do końca też wiadomo, które informacje dotyczące działania organizacji pozarządowej powinny, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, znaleźć się w BIP. Wydaje się, że mogłyby to być dane na temat statusu i formy prawnej organizacji, przedmiot jej działalności i kompetencje, organy i ich kompetencje – te sprawy ujęte są w statucie. Następnie mówi się o strukturze własnościowej i majątku, jakim dysponują podmioty zobowiązane do udzielania informacji – to pokazuje konieczność publikowania rocznych sprawozdań finansowych. Wydaje się też, że jeśli organizacja posiada procedury dotyczące przyjmowania, kolejności rozstrzygania i załatwiania spraw lub dostępu do rejestrów, ewidencji i archiwów (jeśli takie posiada) – to powinny one zostać ujawnione. W końcu mowa też o udostępnianiu informacji o majątku publicznym.

Biuletyn Informacji Publicznej to miejsce, gdzie prezentowane są dokumenty i informacje wprost wynikające z dokumentów – bez interpretacji i opinii

Środowisko organizacji pozarządowych jest bardzo zróżnicowane i, zależnie od specyfiki, każda z organizacji może przyjąć nieco inne formy dokumentowania swojej działalności.

Większe organizacje, typu federacyjnego – czy organizacje z oddziałami – tworzą często znacznie więcej dokumentów. Zarządy tych ciał nie są z członkami w częstym kontakcie bezpośrednim, tym samym muszą zapisywać, co robią, tworzyć więcej procedur i dbać o przepływ bieżących informacji. Z drugiej strony mamy organizacje, które realizują swoją misję dzięki sprawnej grupie sprawdzonych w działaniu osób, spotykających się w razie potrzeby i ustalających, co będzie robione. Statutowe funkcje są umowne, gdyż wszyscy i tak realizują to, co jest konieczne. W organizacjach zbliżonych do tej ostatniej charakterystyki, poza wymaganymi przez statut i prawo, raczej nie pojawiają się dokumenty innego rodzaju.

Z drugiej strony – ile taka dokumentacja, która dotyczy tego, jak działa organizacja, może zawierać treści. Będą to dokumenty rejestracyjne – informacja o władzach oraz statut, ewentualnie wewnętrzne regulaminy i kodeksy. Mogą to być także protokoły z walnych zebrań członków czy rad fundacji (zależnie od specyfiki danego podmiotu) i ze spotkań ciał zarządzających i kontrolnych. Zazwyczaj więcej dokumentów dotyczących sposobu działania, poza stosunkowo nielicznymi wyjątkami, nie powstaje. W dodatku nie jest oczywiste, że wszystkie już wymienione stanowią informację publiczną, a nawet gdyby dana orga-

nizacja ujawniała wszystkie dokumenty, których przygotowania wymaga prawo – to rocznie „wyprodukuje” zaledwie osiem sztuk – zakładając, że raz w roku jest walne zebranie członków czy rady fundacji, cztery razy spotyka się ciało zarządzające i jeden raz kontrolne. Wszystko oczywiście zależy od zapisów statutu. Do tego dojdzie sprawozdanie finansowe i merytoryczne. Statut i dane rejestrowe zmieniają się znacznie rzadziej. Dane kontaktowe również.

Oczywiście kiedy organizacja posiada środki na działanie, dokumentów powstaje znacznie więcej – mamy sprawozdania finansowe i merytoryczne z projektów. Mamy też same wnioski o dofinansowanie. Z punktu widzenia przejrzystości oraz pewnych nieprawidłowości, które mogą mieć miejsce przy realizacji projektów, są to dokumenty bardzo interesujące i ich ujawnienie mogłoby przyczynić się do zwiększonej kontroli społecznej (istotnej w przypadku wydatkowania środków publicznych) nad wykonywanymi zadaniami, a tym samym do ich wyższej efektywności. Kwota za prowadzenie BIP mogłaby stanowić część kosztów uwzględnianych w ofercie i traktowanych przez administrację podobnie jak, na przykład, księgowość.

Z drugiej strony, jeśli organizacja otrzymuje symboliczne środki od urzędu miasta – np. w wysokości 500 zł – czy 500 zł, które powinna zapłacić zewnętrznej firmie prowadzącej jej BIP, to czy nie jest to absurd? Czy do tak zakrojonego zadania warto wytaczać armatę w postaci specjalnego elektronicznego publikatora, ważniejszego od strony internetowej? Czy trzeba zmuszać organizacje do zatrudniania specjalisty będącego w stanie sprostać wymogom technicznym takiego publikatora? Z drugiej strony, czy można zgodzić się z niektórymi głosami podnoszonymi w organizacjach pozarządowych, że BIP-y instytucji publicznych są tak nieprzejrzyste, że to narzędzie się nie sprawdza? Czy to faktycznie kwestia narzędzia, czy pomysłu na zorganizowanie treści? I czy można porównywać nieprzejrzystość prezentowania setek i tysięcy dokumentów z kilkoma czy nawet kilkudziesięcioma?

Czy zwykła strona internetowa może zastąpić Biuletyn Informacji Publicznej?

Kolejnym pytaniem zgłaszanym przez organizacje jest kwestia zasadności wprowadzania specjalnego narzędzia, jakim jest BIP. Czy nie wystarczy, że takie informacje, o jakich była mowa wcześniej, pojawią się na stronie domowej? W wielu wypadkach już tam są – w wyniku refleksji wynikającej z zasad samoregulacji trzeciego sektora. Informacje te można zresztą znaleźć w różnych innych miejscach w Internecie. W przypadku organizacji pożytku publicznego sprawozdania powinniśmy znaleźć w elektronicznej bazie danych prowadzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS)⁹. Dane dotyczące wszystkich organizacji znajdziemy ponadto w elektronicznej bazie Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)¹⁰. BIP będzie te informacje jedynie powielał.

⁹ <http://bopp.pozYTEK.gov.pl/>

¹⁰ <http://pdi.cors.gov.pl/KRSSED/>

Jednak informacja w nich zawarta jest niepełna – w bazie KRS nie znajdziemy danych na temat składu organów nadzoru oraz o statucie. Co do bazy danych sprawozdań prowadzonej przez MPiPS, dotyczy ona tylko organizacji pożytku publicznego. Co więcej, mimo obligatoryjnego wymogu, sprawozdania te składa niecałe 30% organizacji posiadających taki status¹¹. Oczywiście w świetle tego ostatniego argumentu istotne staje się pytanie, czy przymus prawny zmienia podejście organizacji do wypełniania zobowiązań?

Wracając jednak do kwestii strony internetowej, z punktu widzenia celów BIP i zapisów ustawy¹² – zwykła strona internetowa oczywiście mogłaby spełniać wymogi. Informacja musi jedynie zostać oznaczona danymi podmiotu, który ją udostępnia, osoby, która ją wytworzyła; osoby, która ją wprowadziła do BIP, oraz danymi o czasie jej wytworzenia i udostępnienia. Pewną niedogodnością byłoby jednak to, że informacja publiczna przemieszana byłaby na takiej stronie z innymi treściami i obrazami. Możliwe jest jednak takie zorganizowanie treści, aby problem ten został rozwiązany.

Biuletyn musi spełniać kilka warunków, co zdecydowanie odróżnia go od zwykłej strony internetowej. Warunki te wynikają z rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹³. Są to przede wszystkim wymagania dotyczące bezpieczeństwa danych i ich ochrony przed modyfikacją przez osoby nieuprawnione oraz rozwiązań przyjaznych użytkownikom, takich jak instrukcja korzystania ze strony czy wyszukiwarka. BIP jasno określa też osoby odpowiedzialne za umieszczone treści. To znacznie utrudnia dokonywanie niejasnych modyfikacji i manipulacji. Czy jednak te wymogi są dostosowane do możliwości organizacji i sposobu ich działania i czy nie zmuszą ich do korzystania z usług prywatnych firm (czyli do dodatkowych kosztów)?

W tym kontekście można jeszcze raz wrócić do argumentów dotyczących nieprzejrzystości BIP-ów prowadzonych przez instytucje publiczne. Wspomniałam wyżej, że trudno nieprzejrzycie przedstawić kilka – czy nawet kilkadziesiąt – informacji, dlatego trudno jednakowo traktować organizacje i duże instytucje. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być umieszczanie wymaganych informacji w łatwo dostępnym miejscu na stronie domowej organizacji. Organizacja nie musi mieć zresztą strony domowej, BIP, dzięki wsparciu administracji i organizacji infrastrukturalnych, mógłby być dostępny na stronie głównej – www.bip.gov.pl (jeśli istnieją takie możliwości techniczne). Wymagałoby to jednak zmian prawnych dostosowujących BIP do możliwości organizacji.

¹¹ W 2007 r. tylko 1712 organizacji pożytku publicznego (na 6263) opublikowało sprawozdania (dane za <http://bopp.pozytek.gov.pl/>).

¹² Artykuł 8 ustęp 6 ustawy z dnia 6 września 2001o dostępie do informacji publicznej.

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Co chcemy zmieniać?

Problemów związanych z BIP-em jest znacznie więcej., Chodzi tu o kwestie związane z naborem kadr w organizacjach (w BIP ogłaszane powinny być konkursy) czy o publikowanie wniosków i sprawozdań z realizacji projektów. Wiele organizacji, niestety niebezpiecznie, obawia się kradzieży projektów. To jednak temat na inną dyskusję. Najważniejszą kwestią jest, problem czy i w jakiej formie BIP w organizacjach pozarządowych powinien być prowadzony.

Dylematy pojawiają się w następujących kwestiach:

1. Czy obligatoryjne prowadzenie BIP-u zwiększy przejrzystość działania organizacji i całego trzeciego sektora?
2. Skąd wiadomo, o jakie zadania publiczne chodzi w ustawie o dostępie do informacji publicznej? Kto może to zdefiniować?
3. Czy każda ilość środków publicznych (otrzymanych w ramach dotacji, kontraktu czy wsparcia niefinansowego) powinna skutkować obowiązkowym prowadzeniem BIP?
4. Jeśli moglibyśmy zmienić zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy należałoby określić próg finansowy, który obligowałby organizacje do bardziej formalnego przedstawiania sposobu korzystania z powierzonych środków?
5. Czy chcemy wprowadzać zmianę, a jeśli tak, to gdzie? W ustawie o dostępie do informacji publicznej czy w rozporządzeniu o Biuletynie Informacji Publicznej?
6. Czy możliwe jest wsparcie administracji i organizacji infrastrukturalnych prowadzenia BIP-u przez organizacje, w tym takie, które nie posiadają wiedzy na temat nowych technologii?
7. Jak zmieniać istniejące regulacje, tak by nie ograniczyć dostępu do informacji publicznej w zakresie działania organizacji pozarządowych?

Między innymi na te pytania będzie starała się odpowiedzieć zorganizowana przez koalicję organizacji pozarządowych (Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych oraz Federacji Organizacji Służebnych Mazowia) konferencja „Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych”.

Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych.
Kolejny uciążliwy wymóg czy sensowne rozwiązanie na rzecz przejrzystości?

Planowany plan konferencji

25 listopada 2008

Prowadzenie: Katarzyna Batko Tołuć

Biuletyn Informacji Publicznej jako narzędzie zwiększania przejrzystości

Cel wprowadzenia przez ustawodawcę bezwioskowego trybu udostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej

– *Krzysztof Izdebski, ekspert Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej*

Informacja publiczna w organizacjach pozarządowych – co powinno być ogłaszane, aby można było uznać, że organizacja jest przejrzysta? Czy Biuletyn Informacji Publicznej może być narzędziem do osiągnięcia przejrzystości?

– *Piotr Frączak – prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych*

Biuletyn Informacji Publicznej – niezwykła strona internetowa. Szczególne wymagania dotyczące bezpieczeństwa danych oraz ich archiwizowania.

– *Dariusz Kornacki – redaktor naczelny Biuletynu Informacji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*

Biuletyn Informacji Publicznej – proste narzędzie?

Jakie problemy pojawiają się w Biuletynach Informacji Publicznej prowadzonych przez władze samorządowe?

– *Szymon Osowski, ekspert Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej*

Bezpłatne oprogramowanie do tworzenia Biuletynów Informacji Publicznej – czy wystarczy każdemu zobowiązanemu podmiotowi do uruchomienia zgodnego z prawem Biuletynu?

– *Marcin Wyszumulek, twórca programu smodBIP*

Pierwsze doświadczenia we wdrażaniu BIP w organizacjach pozarządowych

– *Krzysztof Wychowatek, redaktor Biuletynu Informacji Publicznej Ośrodka Działań Ekologicznych „Źródła”*

Warunki realizacji wymogów Biuletynu Informacji Publicznej z punktu widzenia organizacji pozarządowych

– *Piotr Todys, Prezes Federacji Organizacji Służebnych Mazowia*

Wsparcie administracji na rzecz realizacji wymogów przejrzystości w organizacjach pozarządowych. Możliwości wprowadzenia rozwiązań przyjaznych dla organizacji pozarządowych.

– *Wojciech Wiewiórowski, Dyrektor Departamentu Informatyzacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

– *Krzysztof Więckiewicz, Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.*

Katarzyna Batko-Tołuć, Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich realizującego program Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej - www.informacjapubliczna.org.pl

UWAGA! Wszystkie materiały powstające w ramach „Tez do dyskusji” są efektem społecznego zaangażowania autorów. Nie są robione na niczyje zlecenie, odzwierciedlają poglądy autorów, którzy nie otrzymują żadnych honorariów.



Niniejszy dokument został wydrukowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść tego dokumentu odpowiada Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

Tezy do dyskusji

1. Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego czy usługi społeczne użyteczności publicznej?*, listopad 2007
2. Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?*, kwiecień 2008
3. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, *Program współpracy w Warszawie – obszary dyskusji.*, czerwiec 2008
4. Katarzyna Kiełbiowska, *Księgowość w organizacjach pozarządowych*, sierpień 2008
5. Piotr Frączak, Ewa Kulik-Bielińska, *Instytucja fundacji w Polsce*, wrzesień 2008
6. Katarzyna Sadło, *Ustawa medialna – czas na kontrolę społeczną*, listopad 2008

Zapraszamy do dyskusji: www.jaobywatel.pl

