

sieć obywatelska

WATCHDOG[^]

**RAPORT
O STANIE JAWNOŚCI
W POLSCE**

2023

Działamy na rzecz Jawności!

Spis treści

Wstęp	4
1. Jawność a standardy międzynarodowe.....	5
1.1 Powszechny Okresowy Przegląd Praw Człowieka	5
1.2 Raport Komisji Europejskiej o praworządności.....	6
1.3 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.....	7
1.4 Cele Zrównoważonego Rozwoju – ankieta UNESCO.....	8
1.5 Przejrzystość w Unii Europejskiej	9
1.6 Konwencja z Tromsø i Partnerstwo na rzecz otwartych rządów.....	10
2. Aktywne udostępnianie informacji.....	11
2.1 Biuletyn Informacji Publicznej.....	11
2.2 Otwarte dane	13
2.2.1 Portal danych.....	13
2.2.2 Pełnomocnicy do spraw otwartości danych	14
2.2.3 Program otwierania danych	15
2.3 Elektroniczne zarządzanie dokumentami i raport na temat cyfryzacji urzędów miast.....	16
2.4 Rejestr umów jednostek sektora finansów publicznych	17
2.5 Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych	18
3. Wnioskowy dostęp do informacji.....	20
3.1 Monitoring realizacji wniosków o udostępnienie informacji	20
3.2 Prawo do informacji w raportach sądów administracyjnych	22
3.2.1 Informacje o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych.....	22
3.2.2 Sprawozdanie Naczelnego Sądu Administracyjnego	23
4. Wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.....	25
4.1 Zdalny tryb obradowania	25
4.2 Dostęp do posiedzeń Sejmu.....	26
5. Jawność oczami obywateli i obywaterek	28
5.1. Badanie IPSOS.....	28
5.2 Dostęp do informacji i prawo prasowe	30
5.2.1 Zróżnicowany czas odpowiedzi.....	30
5.2.2 Lakoniczne i niedokładne odpowiedzi.....	31
5.2.3 Problemy z rzecznikami prasowymi	31
5.2.4 Problemy po zadaniu pytań.....	32
5.2.5 Media władzy.....	32
5.2.6 SLAPP.....	32
5.3. Poradnictwo prawne Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska	33
6. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa	34
6.1 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich	34
6.2 Kontrole Najwyższej Izby Kontroli	34
6.2.1 Jednostki administracji rządowej	34
6.2.2 Jednostki samorządu terytorialnego.....	35
7. Jawność partii politycznych	38
7.1 Rejestry wpłat i umów	38
7.2 Udostępnianie informacji na wniosek.....	38
8. Ograniczenia jawności w latach 2021–2022	39
9. Sprawy dotyczące jawności przed Trybunałem Konstytucyjnym i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.....	41
10. Podsumowanie i rekomendacje	42

sieć obywatelska

WATCHDOG[^]



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



**Active
citizens fund**

Wstęp

Jawność i prawo do informacji to jedyne narzędzia, które pozwalają nam jako społeczeństwu kontrolować poczynania władzy. W ostatnich latach byliśmy świadkami bezprecedensowego osłabienia demokracji w Polsce. Koncepcje przejrzystości działania rządzących, zrozumienia, w jaki sposób władze różnych szczebli podejmują decyzje, a także dostrzeżenie konieczności przestrzegania standardów międzynarodowych, zyskały na znaczeniu.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska od ponad 20 lat zajmuje się tematem jawności i rozliczalności rządzących, stale monitorując prawo do informacji, które – jeżeli będzie prawidłowo realizowane – jest jednym z gwarantów demokracji i praworządności.

W jakiej kondycji jest ten gwarant demokracji? Na to pytanie staramy się odpowiedzieć w naszym raporcie o stanie jawności w Polsce. Opieramy się w nim przede wszystkim na danych z 2022 roku, często przywołując również wydarzenia i informacje z 2023 roku, a chcąc przedstawić szerszy kontekst, sięgamy dalej w przeszłość. Wszystko po to, by przedstawić jak najszerszy obraz polskiej jawności w wielu wymiarach – lokalnym i centralnym, indywidualnym i zbiorowym, aktywistycznym i zawodowym. Wiemy, że nie opisaliśmy wszystkiego, mamy jednak nadzieję, że nasz raport będzie przyczynkiem do dyskusji o tym, jak to jest z tą jawnością i co zrobić, by było lepiej. Bo na pewno mogłoby być lepiej – to jedna z konkluzji naszego raportu.

Choć, jak wyżej podkreślaliśmy, zebrane dane dotyczą stanu sprzed kilku miesięcy czy roku, to przedstawiony w raporcie stan polskiej jawności jest aktualny. Zmiany w tym obszarze zachodzą bardzo wolno, nad czym bardzo ubolewamy.

O czym jest raport?

W naszym raporcie patrzymy na jawność z perspektywy standardów i narzędzi międzynarodowych, które można wykorzystać do poprawy działania dostępu do informacji. Warto tu wymienić ankietę UNESCO, która pozwala sprawdzić, jak wyglądają polskie przepisy prawa do informacji czy udział w Partnerstwie na rzecz Otwartych Rządów. Z wielu z tych możliwości Polska nie korzysta, choć moglibyśmy wspólnie z innymi krajami brać udział w ambitnych dyskusjach i budowaniu narzędzi ułatwiających obywatelom zrozumienie tego, jak działa nasze państwo.

Poza standardami patrzymy też na to, jakie informacje organy władzy publikują w internecie. Przyglądamy się działaniu Biuletynów Informacji Publicznej, inicjatywie otwierania danych i elektronicznemu zarządzaniu dokumentami w urzędach miast.

Analizujemy też kwestię rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych.

Rozumienie przejrzystości z perspektywy obywateli i obywateli jest równie istotne. Osobom, które wysyłają wnioski o informacje, czy angażują się i uczestniczą w obradach rad swoich gmin, często zarzuca się złe intencje. Wspomina się o wnioskach zalewających urzędy i "nadużywaniu" prawa do informacji. Z tej perspektywy patrzymy na wyniki badania, które na nasze zlecenie przeprowadził IPSOS, w którym zapytaliśmy badanych o to, czy korzystają z prawa do informacji. Piszemy też o problemach, z którymi w dostępie do informacji mierzą się dziennikarki i dziennikarze. Sięgamy do problemów, które trafiły do naszej poradni prawnej – szczegółowe analizy znajdują się w załącznikach do raportu.

Na potrzeby raportu przeprowadziliśmy także monitoring jednostek samorządu terytorialnego i wybranych urzędów administracji centralnej. Pytaliśmy m.in. o liczbę wniosków, które wpływają do urzędów, liczbę decyzji odmownych, przyczyny odmowy udzielania informacji. Wszystkim urzędnikom i urzędnikom, którzy odpowiadali na nasze pytania dziękujemy. Szczegółowy raport z monitoringu jest jednym z załączników do niniejszego raportu.

Jawność to także wstęp na obrady rady gminy, miasta, jej komisji, czy udział w obradach parlamentu. W jednym z rozdziałów omawiamy otwartość organów kolegialnych władzy publicznej, w tym zdalne formaty posiedzeń.

Patrzymy również na przejrzystość partii politycznych, poprzez ich rejestry wpłat i umów oraz udostępnianie informacji na wnioski.

Na koniec pokazujemy zmiany w prawie wpływające na Ustawę o dostępie do informacji publicznej w latach 2021–2022, a także sprawy dotyczące jawności, które czekają na rozstrzygnięcie przed Trybunałem Konstytucyjnym i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Publikacja raportu zbiega się w czasie ze zmianą rządu w Polsce. Zachęcamy w związku z tym decydentów, by niniejszy raport potraktowali jako punkt wyjścia do wielu niezbędnych zmian i zapoznali się z naszymi rekomendacjami. Niektóre z nich są proste do wdrożenia, inne będą wymagać zmian prawa, dialogu ze społeczeństwem i wiele pracy. Jesteśmy otwarci do wsparcia wszystkich chętnych w tym zakresie. Bez prawa do informacji nie będzie w Polsce demokracji i praworządności.

20

Sieć Obywatelska Watchdog Polska od ponad 20 lat zajmuje się tematem jawności i rozliczalności rządzących

1. Jawność a standardy międzynarodowe

Dyskusja na temat prawa do informacji w Polsce ogranicza się często do sporów o techniczne (proceduralne) warunki jej udostępniania. Wprawdzie kwestie te są ważne w praktyce, ale zasłaniają sprawę dużo istotniejszą – wartości, którym służy jawność. A są nimi rządy prawa, ochrona praw człowieka, zapobieganie korupcji. Bez jawności i prawa do informacji nie ma nowoczesnego demokratycznego państwa.

Na świecie trendy w dyskusji na ten temat są odwrotne niż w Polsce. Prawo do informacji jest uważane przez decydentów za ważne. W ciągu ostatnich 25 lat, gdy środowisko rzeczników prawa do informacji skonsolidowało się i aktywnie działa, przyjęto prawie 135 ustaw o informacji. W 2015 r. UNESCO oficjalnie uznało Międzynarodowy Dzień Prawa do Informacji, a w 2022 r. ONZ wydała raport o prawie do informacji. Pojawiło się kilka orzeczeń ETPC wskazujących na prawocześniwy charakter prawa do informacji. Zaś w Unii Europejskiej trwa dyskusja o standardach dostępu do dokumentów unijnych, która unowocześnia podejście do jawności.

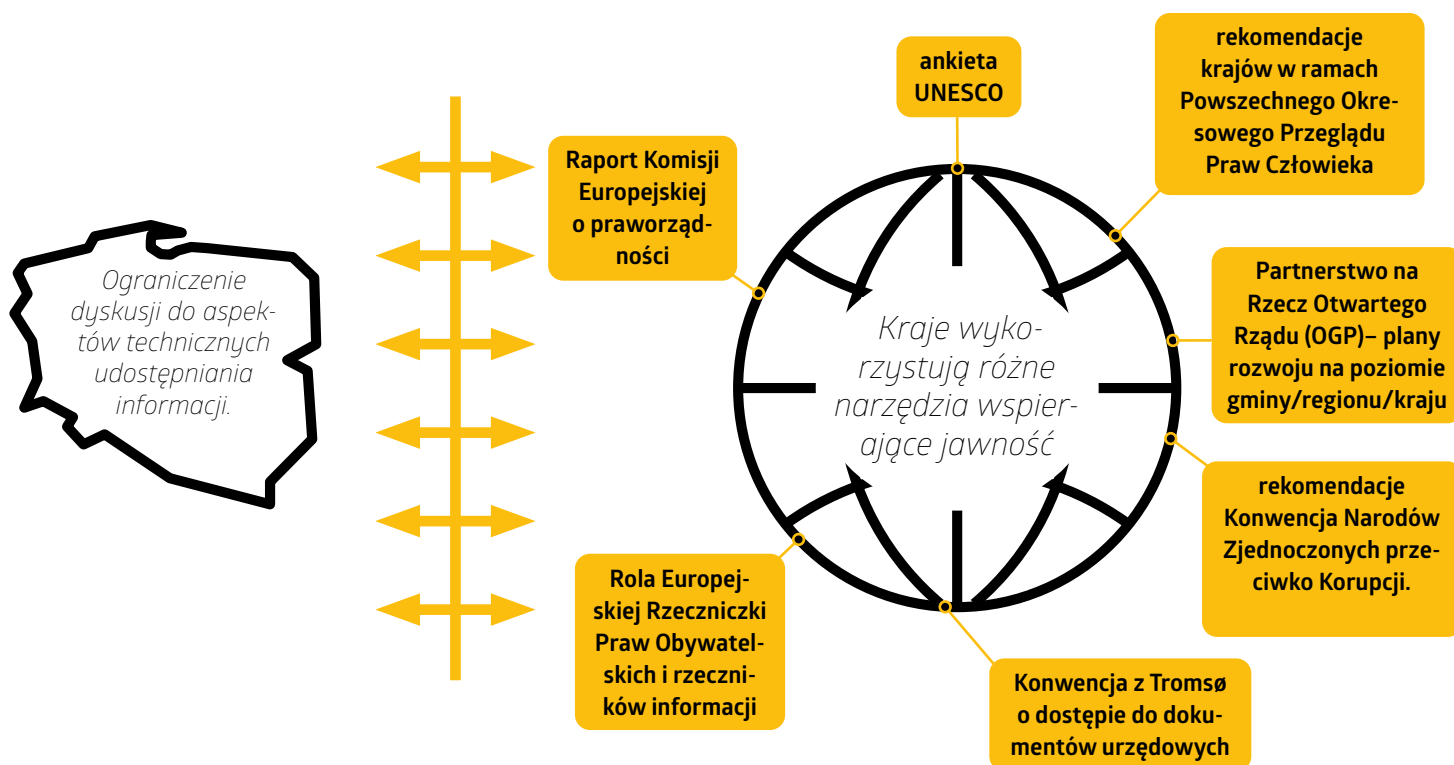
Pierwszy rozdział raportu poświęcamy standardom międzynarodowym, by pokazać szerszy kontekst prawa do informacji.

1.1 Powszechny Okresowy Przegląd Praw Człowieka

Powszechny Okresowy Przegląd Praw Człowieka (ang. Universal Periodic Review, UPR) jest międzynarodowym mechanizmem oceny praw w krajach należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Cały proces dzieli się na czteroletnie cykle, w ramach których państwa, instytucje publiczne i międzynarodowe oraz organizacje społeczne składają do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka (ang. United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR) raporty podsumowujące stan gwarancji i ochrony praw i wolności. Właściwy przegląd odbywa się podczas sesji Grupy Roboczej UPR, gdy delegacje państw (za-

znajomione już ze wspomnianymi wkładami) przedstawiają sobie wzajemnie rekomendacje przeznaczone do wdrażania w perspektywie aż do kolejnego cyklu. Z sesji Grupy Roboczej UPR powstaje raport wraz z listą rekomendacji, ostatecznie przyjmowany przez Radę Praw Człowieka podczas sesji wyznaczanych na kilka miesięcy po przeglądzie.

Polska uczestniczyła we wszystkich (dotychczas czterech) cyklach UPR, a ostatniemu przeglądowi została poddana w listopadzie 2022 r. Raport w sprawie Polski przyjęto 28 marca 2023 r. podczas 52. sesji Rady Praw Człowieka. Nasz kraj otrzymał 234 rekomendacje, ale w pełni zaakceptował jedynie 89 z nich ([Transmisja z przyjęcia raportu w sprawie Polski](#)). Dlatego pod koniec maja 2023 r. grupa organizacji społecznych wystąpiła do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu o inicjatywę zorganizowania posiedzenia poświęconego ostatniemu cyklowi UPR, z uwzględnieniem udziału Ministerstwa Spraw Zagranicznych, innych resortów, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społeczeństwa





Ze względu na silny związek prawa do informacji z praworządnością, w wielu punktach raport dotyka wątków powiązanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją dostępu do informacji.

obywatelskiego ([Pełna treść listu znajduje się tutaj](#)).

Wśród licznych rekomendacji pojawiały się te dotyczące praworządności, wolności słowa czy pluralizmu mediów. Bezpośrednie odniesienia do prawa dostępu do informacji wybrzmiały natomiast wyłącznie w raportach, na podstawie których dokonywano później przeglądu. W tym kontekście na uwagę zasługują dwa dokumenty – podsumowanie wkładów organizacji społecznych przygotowane przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka (ang. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) oraz [wkład złożony przez UNESCO](#).

W podsumowaniu OHCHR znalazły się nawiązania do wkładu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, w którym stowarzyszenie rekomendowało m.in. reformę ochrony prawa dostępu do informacji oraz podjęcie działań na rzecz proaktywnego (bezwnioskowego) dostarczania informacji. **UNESCO zaproponowało w swoim wkładzie dwie rekomendacje. Pierwsza z nich dotyczyła zachęcenia Polski do współpracy, czyli wypełniania ankiet dotyczących prawa do informacji (o czym szerzej mowa w punkcie 1.4), druga zaś odniosła się do powołania w Polsce niezależnego organu, którego zadaniem byłoby wdrażanie prawa dostępu do informacji w zgodzie ze standardami prawa międzynarodowego. UNESCO dostrzegło też głosy organizacji społecznych, mówiących o ryzyku dalszego ograniczania prawa do informacji na skutek wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją RP przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z wkładu UNESCO wynikało, że „prawo dostępu do informacji publicznej nie jest wystarczająco wdrażane w praktyce”.**

Dodatkowo w 2022 r. OHCHR wydało raport dotyczący wolności słowa i swobody informacji. Podkreślono w nim między innymi, że prawo do informacji jest prawem człowieka, które powinno być zagwarantowane nieletnim, a także, że państwa powinny ułatwiać dostęp do informacji osobom i grupom, które są marginalizowane lub dyskryminowane. Zwrócono również uwagę na konieczność rozwijania proaktywnego publikowania informacji oraz szkolenia sektora publicznego w celu promowania prawa

do informacji ([Raport ONZ o prawie do informacji](#)).

1.2 Raport Komisji Europejskiej o praworządności

Od 2020 r. Komisja Europejska wydaje coroczny raport o praworządności (ang. Rule of law report), będący centralnym punktem mechanizmu zapewniania praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej ([Informacje na temat mechanizmu praworządności można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej](#)). Raport powstaje po zebraniu informacji i wkładów od zainteresowanych państw, władz krajowych, organizacji międzynarodowych czy organizacji społecznych. Struktura raportu i zasady jego publikacji są wciąż udoskonalane, ale dokument publikowany jest zwykle w lipcu i jest podzielony na część ogólną (sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej) oraz rozdziały poświęcone sytuacji w poszczególnych krajach (np. sytuacja w zakresie praworządności w Polsce). Od ubiegłego roku obok raportu powstaje też oddzielny dokument z rekomendacjami (zaleceniami) dla poszczególnych państw. Sam raport odzwierciedla zarówno osiągnięcia, jak i działania stanowiące zagrożenia dla praworządności w czterech głównych filarach: system wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne instytucjonalne mechanizmy kontroli i równowagi. Powyższe filary podzielono jednocześnie na wiele mniejszych tematów i pytań, do których kraje odnoszą się we wkładach kierowanych do Komisji. Z istniejącego schematu pytań korzystają również organizacje społeczne.

Ze względu na silny związek prawa do informacji z praworządnością, w wielu punktach raport dotyka wątków powiązanych bezpośrednio lub pośrednio z realizacją dostępu do informacji. Chodzi przykładowo o zagadnienia takie, jak jawność oświadczeń majątkowych, przejrzystość działalności partii politycznych, jawność procesu decyzyjnego, czy swoboda pozyskiwania informacji przez dziennikarki i dziennikarzy. W 2022 r. zalecenia dotyczące gwarancji dostępu do informacji otrzymały m.in. Belgia, Estonia, Hiszpania i Austria. **W przypadku Polski o dostępie do informacji wspomniano**

wyłącznie w rozdziale dotyczącym praworządności w naszym kraju oraz we wkładach, na podstawie których przygotowano cały raport. W rozdziale dotyczącym praworządności w Polsce zwrócono uwagę na ograniczenia dostępu do informacji ze względu na wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze sąsiadującym z granicą polsko-białoruską. W analogicznym rozdziale obejmującym 2023 r. wspomniano natomiast o trudnościach związanych z prawem dostępu dziennikarzy do informacji i opóźnienia w postępowaniach sądowych istotnych dla ochrony tego prawa⁴.

Z kolei spośród wkładów organizacji warto zwrócić uwagę na ten, złożony już w 2023 r. przez European Civic Forum, opublikowany niezależnie jako raport dotyczący sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach członkowskich Unii Europejskiej w 2022 r. ([Pełna treść raportu](#)). Mowa w nim o jakości dostępu do informacji w Polsce, w tym m.in. o wykorzystywaniu istniejących procedur do nieudzielania informacji i przewlekania spraw latami, o braku realnych sankcji za nieudostępnianie informacji czy o tzw. SLAPP-ach (ang. Strategic lawsuits against public participation), czyli strategicznych postępowaniach skierowanych przeciwko aktywistkom i aktywistom, dziennikarkom i dziennikarzom, mających hamować głosy krytyczne wobec władz publicznych. Raport kończy się szeregiem rekomendacji adresowanych do władz, w tym wezwaniem do przestrzegania prawa do informacji, a także wezwaniem do zaprzestania składania SLAPP-ów.

1.3 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji

W 2006 r. Polska ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (ang. United Nation Convention against Corruption, UNCAC). Na jej mocy państwo zobowiązało się m.in. do prowadzenia efektywnej polityki odzwierciedlającej zasadę przejrzystości (art. 5), podjęcia środków mających na celu zwiększenie przejrzystości finansowania kandydatur na wybrane urzędy publiczne oraz, w stosownym zakresie, finansowania partii politycznych, a także

utrzymywania systemów promujących przejrzystość i zapobiegania konfliktom interesów (art. 7), prowadzenia przejrzystego systemu zamówień publicznych (art. 9), zwiększenia przejrzystości administracji publicznej i procesów decyzyjnych (art. 10) oraz zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji poprzez gwarancję efektywnego dostępu do informacji (art. 13) – [treść Konwencji](#).

Obecnie w naszym kraju trwa drugi cykl przeglądu implementacji Konwencji, w tym Rozdziału II., z którego pochodzą wymienione powyżej przepisy ([Podstawowe informacje dotyczące drugiego cyklu przeglądu](#)). Przegląd podzielono na kilka etapów, w tym złożenie przez państwo kwestionariusza samooceny do Biura Narodów Zjednoczonych do Spraw Przestępczości i Narkotyków (ang. United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), wizytę studyjną wylosowanego zespołu oceniającego (ekspertki i eksperci z Węgier oraz Togo) z władzami i innymi zainteresowanymi grupami, a na koniec przyjęcie raportu z oceny implementacji. [Informację o drugim cyklu przeglądu](#) oraz o [wizycie studyjnej](#) opublikowało Ministerstwo Sprawiedliwości.

W kwestionariuszu Polska oceniła bezkrytycznie własne wysiłki na rzecz zagwarantowania przejrzystości różnych procesów oraz dostępu do informacji. W dokumencie w dużej mierze powtórzono treść obowiązujących przepisów, pojawiło się dodatkowo nawiązanie do propozycji z szeroko krytykowanego projektu Ustawy o jawności życia publicznego z 2017 r., nad którym prace przestały toczyć się kilka lat temu. Mimo wszystko w kwestionariuszu nie wymieniono żadnych dodatkowych wyzwań związanych z wdrażaniem przepisów. Z dokumentu wynika również, że Polska nie potrzebuje wsparcia technicznego przy ich wdrażaniu.

Istotnym punktem stała się natomiast wizyta studyjna z marca 2023 r., ponieważ jedną z jej części było spotkanie zespołu oceniającego z przedstawicielami i przedstawicielkami organizacji społecznych. To właśnie podczas wspomnianego spotkania Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciła uwagę na problemy praktyczne związane z jawnością, w tym m.in. na przewlekłe postępowania, uznaniowe wyłączenie wielu obszarów życia publicznego z jawności za pomocą uchwalania przepisów odrębnych ustaw, oskarżanie obywateli i obywateli o tzw.



W 2006 r. Polska ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Na jej mocy państwo zobowiązało się m.in. do prowadzenia efektywnej polityki odzwierciedlającej zasadę przejrzystości.

nadużywanie prawa do informacji, a także na kwestionowanie konstytucyjności przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹.

Prace nad ostateczną wersją raportu z implementacji Konwencji wciąż trwają. Przy okazji warto zwrócić uwagę na dwie niezależne aktywności związane z UNCAC. Po pierwsze, szersze wyjaśnienia i dokumenty dotyczące drugiego cyklu przeglądu są ogólnodostępne dzięki aktywności [Koalicji UNCAC](#), czyli sieci ponad 350 organizacji społecznych monitorujących wdrażanie Konwencji. W ramach tej właśnie współpracy Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyła wnioski do odpowiedzialnych instytucji krajowych, skutkiem czego uzyskała takie dokumenty, jak m.in. draft raportu⁴. **Po drugie, w maju 2022 r. na stronie internetowej międzynarodowej organizacji Article 19 pojawił się przewodnik dotyczący korzystania z dostępu do informacji w celu zwalczania korupcji. W przewodniku znalazły się rekomendacje w sprawie wzmocnienia pozycji urzędników do spraw informacji, ostrzeżenia znaczenia informacji dla realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (o czym mowa w punkcie 1.4), szerszego publikowania informacji czy stworzenia krajowych systemów monitorowania prawa dostępu do informacji.**

1.4 Cele Zrównoważonego Rozwoju – ankieta UNESCO

W 2015 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030⁵, na mocy której kraje należące do Organizacji Narodów Zjednoczonych podejmują wysiłki na rzecz osiągnięcia 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. Sustainable Development Goals, SDGs). Do każdego SDG w rezolucji przypisano jednocześnie różne zadania. Jedno z zadań powiązanych z Celem 16. odnosi się wprost do prawa do informacji: „Zapewnić powszechny dostęp do informacji oraz chronić podstawowe wolności, zgodnie z krajową legislacją i międzyna-

rodowymi porozumieniami”. Dodatkowo opracowano [zestaw wskaźników](#) umożliwiających ocenę postępów w realizacji Agendy. Na uwagę zasługuje wskaźnik 16.10.2: „Liczba państw, które przyjmują i wdrażają konstytucyjne, ustawowe i/lub polityczne gwarancje powszechnego dostępu do informacji”.

Śledzenie postępów w realizacji wskaźnika 16.10.2 powierzono UNESCO. W praktyce organizacja wykorzystuje do tego metodologię polegającą na przeprowadzaniu corocznej, dobrowolnej ankiety kierowanej do państw oraz instytucji publicznych⁶. W jednym z dwóch kwestionariuszy znajdują się pytania choćby o to, czy w kraju są gromadzone dane na temat liczby złożonych wniosków o udostępnienie informacji oraz liczby wniesionych odwołań (skarg). Wyniki są oceniane i publikowane w raportach UNESCO, z których można dowiedzieć się przykładowo, ile państw wprowadziło przepisy poświęcone dostępowi do informacji, ile z nich posiada wyspecjalizowaną instytucję nadzorującą prawo do informacji, kto powołuje taką instytucję, jaki jest jej skład i kompetencje oraz czy państwa wyznaczają urzędników odpowiedzialnych za realizację prawa do informacji w poszczególnych organach ([ostatni opublikowany raport](#)). Informacje z ankiet mogą też zostać wykorzystane w raportach Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących realizowania wszystkich SDGs ([ostatni opublikowany raport](#)).

UNESCO przeprowadziło pierwszą ankietę pilotażową w 2019 r., a co roku

wzrasta liczba państw, które biorą w niej udział. W 2022 r. ankietę wypełniły 123 państwa⁷, ale wśród nich nie znalazła się Polska, co wynika z wkładu UNESCO przekazanego w ramach UPR (zob. punkt 1.1). Właśnie dlatego jedną z rekomendacji tej organizacji był udział Polski we wspomnianej ankiecie.

Nasz kraj wziął natomiast udział w dobrowolnym przeglądzie postępów w realizacji SDGs podczas Forum Wysokiego Szczebla na temat Zrównoważonego Rozwoju w lipcu 2023 r. (ang. Voluntary National Reviews, VNRs) – [dokumenty dotyczące Polski. Projekt raportu](#) rządowego w tej sprawie (a ostatecznie raport) ukazał się na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, ale nie uwzględniono w nim zagadnień prawa dostępu do informacji.

Poza wskaźnikami globalnymi wyznaczonymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych, każdy kraj może ustalać własne priorytety zrównoważonego rozwoju, a w Polsce prawo dostępu do informacji nie zostało w nich uwzględnione (Priorytety dla Polski). Brakuje jakichkolwiek danych na temat realizacji prawa dostępu do informacji, ponieważ nasz kraj ani nie bierze udziału w ankietach UNESCO ani sam nie analizuje tego zagadnienia w ramach priorytetów krajowych. Podobne wnioski płyną z danych przedstawionych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD), zgodnie z którymi brakuje jakichkolwiek informacji na temat postępów w realizacji zadania 10. przypisanego do Celu 16. W ramach konsultacji rządowego projektu raportu z realizacji celów zrównoważonego rozwoju na ten problem zwróciła uwagę Sieć Obywatelska Watchdog Polska, postulując zaplanowanie udziału Polski w najbliższej ankiecie UNESCO. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie uwzględniło jednak tej uwagi, wskazując, że jest ona zbyt szczegółowa⁸.

Podczas ostatniego wirtualnego Szczytu Demokracji (ang. Summit for Democracy) Polska podpisała za to [deklarację](#) w sprawie m.in. zwiększenia dostępu do informacji i swobodnego przepływu informacji, zapewnienia ochrony dziennikarcom i dziennikarzom czy zapobiegania dezinformacji.



1.5 Przejrzystość w Unii Europejskiej

Ostatnie lata to również dyskusje o jawności na poziomie Unii Europejskiej. I chociaż skupiają się one na egzekwowaniu informacji od organów unijnych, to wpływają także na państwa członkowskie, a dodatkowo mogą stanowić inspiracje dla krajowych rozwiązań wewnętrznych.

Prawny wątek jawnościowy dotyczy przede wszystkim potencjalnej zmiany unijnego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁹. W listopadzie 2021 r. odbyła się konferencja zainicjowana przez Europejską Rzeczniczkę Praw Obywatelskich (ang. European Ombudsman), podczas której wezwała ona instytucje Unii Europejskiej do zmian w przepisach regulujących dostęp do informacji w Unii. Zwróciła uwagę, że kwestie przejrzystości stanowią ok. 1/4 dochodzeń prowadzonych w zakresie jej kompetencji, a obowiązujące od 20 lat przepisy nie uwzględniają współczesnych środków komunikacji oraz nie zachęcają do proaktywnej publikacji informacji. Za nową legislacją opowiedziała się wtedy wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej oraz wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego. Najmniej otwarta na zmiany pozostała Rada Unii Europejskiej skupiająca ministrów poszczególnych państw członkowskich

[\(Co nas czeka w 2022? Możliwe zmiany w dostępie do informacji UE\)](#).

Jak na razie nie osiągnięto kompromisu i nie przyjęto konkretnych rozwiązań w związku z rozporządzeniem w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. W 2023 r. pojawiła się natomiast dyrektywa w sprawie jawności płac, którą państwa członkowskie muszą wdrożyć do krajowego porządku prawnego na przestrzeni trzech najbliższych lat. Jej celem jest przeciwdziałanie różnicom w zarobkach kobiet i mężczyzn. W przepisach przewidziano m.in. przejrzystość wynagrodzeń osób ubiegających się o zatrudnienie, prawo do informacji o średnich zarobkach innych pracowników wykonujących taką samą pracę czy przejrzystość kryteriów określających poziomy wynagrodzenia u danego pracodawcy¹⁰.

W debacie na temat jawności wyraźnie przebijają się głosy i rola Europejskiej Rzeczniczki Praw Obywatelskich. Rozpatruje

ona skargi od obywateli państw członkowskich, przedsiębiorców, mediów, czy krajowych rzeczników praw obywatelskich przeciwko instytucjom unijnym, między innymi w sprawach, w których instytucje te odmawiają dostępu do dokumentów. Co prawda stanowiska rzeczniczki nie mają charakteru wiążącego, ale niewątpliwie wpływają na działania organów Unii ([Emily O'Reilly: Pilnuję całej administracji unijnej](#)). To za sprawą biura rzeczniczki powstała również nowa wersja przewodnika o udostępnianiu dokumentów Unii Europejskiej uwzględniającego zmiany, które nastąpiły dzięki prowadzonym sprawom i rozpatrywanym skargom. I tak w przewodniku pojawiły się zagadnienia dostępu do maili urzędników, dostępu do wiadomości tekstowych związanych z pracą, a wysyłanych na lub z telefonu udostępnionego personelowi przez instytucje unijne, czy podróży służbowych członków i członków Komisji Europejskiej¹¹. Rzeczniczka przedstawiała też instytucjom unijnym rekomendacje w sprawie traktowania sms-ów i wiadomości z komunikatorów (wpływających na procesy decyzyjne) jako dokumentów podlegających dostępowi do informacji ([Poznamy czaty i sms-y władz UE](#)).

Biuro opublikowało również wyniki [oceny wpływu działań rzeczniczki na rozliczalność i transparentność instytucji unijnych](#).

Za inspirację do krajowych zmian dotyczących wprowadzenia obowiązku gromadzenia statystyk na temat realizacji prawa do informacji mogą posłużyć z kolei sprawozdania o dostępie do informacji w unijnych instytucjach. Ostatnie takie sprawozdanie za lata 2019–2021 było impulsem do debaty, która odbyła się w Parlamencie Europejskim w lipcu 2023 r. Instytucje unijne obowiązkowo zbierają dane dotyczące liczby otrzymanych wniosków, wydanych decyzji odmownych oraz czasu odpowiedzi na wnioski. Dzięki temu można zidentyfikować problemy i pracować nad zapewnieniem skuteczniejszego dostępu do dokumentów. Przykładowo ze sprawozdania wynikało, że osoby wnioskujące o informacje spotykają się regularnie z opóźnieniami i bezpodstawnymi odmowami. Biuro Europejskiej Rzeczniczki Praw Obywatelskich oceniło, że w przypadku Komisji Europejskiej jest to problem systemowy i wezwało ten organ unijny do podjęcia działań naprawczych ([O dostępie do informacji w Parlamencie Europejskim](#)).



Ostatnie lata to również dyskusje o jawności na poziomie Unii Europejskiej. I chociaż skupiają się one na egzekwowaniu informacji od organów unijnych to wpływają także na państwa członkowskie, a dodatkowo mogą stanowić inspiracje dla krajowych rozwiązań wewnętrznych.

1.6 Konwencja z Tromsø i Partnerstwo na rzecz otwartych rządów

W 2020 r. po ponad 10 latach weszła w życie [Konwencja z Tromsø](#) o dostępie do dokumentów urzędowych. Jak w razie przystąpiło do niej 15 państw, ale wśród nich nie znalazła się Polska. W konwencji przewidziano nie tylko podstawowe gwarancje dotyczące dostępu do informacji, ale zapewniono również mechanizm monitorowania postępów w realizacji przepisów.

Niektóre z rozwiązań konwencyjnych wychodzą poza standard wyznaczony w polskich przepisach krajowych o dostępie do informacji publicznej – przykładowo wprowadzono w nich obowiązek przeprowadzenia testu szkody i testu interesu publicznego w sytuacji, gdy organ zamierza ograniczyć dostęp do informacji, wyrażono zasadę, że w miarę możliwości organ ma pomagać wnioskodawcy zidentyfikować żądany dokument, czy przewidziano dodatkowe środki służące prawu do informacji, w tym edukowanie władz udostępniających informacje o ich obowiązkach oraz

efektywnym zarządzaniu dokumentami tak, żeby były one łatwo dostępne i nie uległy zniszczeniu.

W konwencji można jednak znaleźć również takie przepisy, które dają podstawę do ograniczania prawa do informacji, a jak na razie nie wynikają z polskiej Ustawy o dostępie do informacji publicznej (choć można spotkać je w orzecznictwie sądowym). Za przykład może posłużyć możliwość odmowy udostępnienia dokumentu, jeśli żądanie jest oczywiście nieuzasadnione. W wyjaśnieniach do art. 5 Konwencji jest mowa o takich sytuacjach, w których wykonanie wniosku wymaga nieproporcjonalnie wysokiego nakładu pracy, wnioskodawca składa wiele wniosków celem utrudnienia pracy instytucji czy wnioskodawca pyta o te same informacje wiele razy i w krótkim czasie¹². Warto jednak zaznaczyć, że przepisy Konwencji nie powinny wpływać na te regulacje krajowe, które zapewniają wyższy standard prawa do informacji (art. 1 ust. 1).

Jak dotąd dylematy związane z ważeniem korzyści i strat w razie przystąpienia Polski do Konwencji z Tromsø pozostawały jednak w sferze teoretycznej. W odpowiedzi na interpelację poselską z 2020 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że nie są prowadzone

żadne prace legislacyjne w tym zakresie, a przepisy naszej ustawy już teraz gwarantują szerszy dostęp do informacji (Interpelacja Macieja Koniecznego).

Mimo wzmożonych apeli ponad 10 lat temu, Polska nie przystąpiła również do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów (ang. Open Government Partnership, OGP), do którego należy obecnie 75 krajów i ponad 100 samorządów dyskutujących wraz ze społeczeństwem obywatelskim nad poprawą transparentności, rozliczalności rządzących oraz wykorzystania nowych technologii¹³. W swoim internetowym kursie na temat prawa dostępu do informacji UNESCO pokazało na przykładzie Gruzji, do czego może prowadzić współpraca w ramach OGP. Dzięki niej przedstawiono postulaty co do proaktywnego udostępniania informacji i stworzono aplikację (Geo Parliament), w której mieszkańcy mogą śledzić prace parlamentarne, komentować projekty aktów prawnych i angażować się w proces legislacyjny. Wiele innych ciekawych rozwiązań przedstawiano również podczas tegorocznej konferencji z okazji międzynarodowego dnia informacji. Trudno więc oprzeć się wrażeniu, że merytoryczna dyskusja na temat rozwoju prawa do informacji na poziomie międzynarodowym omija nasz kraj.

1 Wszystkie wkłady organizacji społecznych oraz podsumowanie OHCHR można znaleźć na stronie organizacji międzynarodowej UPR Info (Official OHCHR documents, Civil society and other submissions/ Summary of other stakeholders information): <https://www.upr-info.org/en/review/poland> (dostęp: 08.11.2023).

Wkład Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w wersji w języku polskim można znaleźć na stronie stowarzyszenia: <https://siecobywatelska.pl/upr-2022/> (dostęp: 08.11.2023).

2 Z raportem oraz rozdziałem dotyczącym Polski można zapoznać się tutaj: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (dostęp: 08.11.2023)

3 Chodzi o trzy sprawy związane z dostępem do informacji publicznej, które trafiły do Trybunału Konstytucyjnego: sygn. akt SK 31/20: <https://trybunal.gov.pl/s/sk-31-20> (dostęp: 08.11.2023).

sygn. akt K 1/21: <https://trybunal.gov.pl/s/k-1-21> (dostęp: 08.11.2023).

sygn. akt K 21/19: <https://trybunal.gov.pl/s/k-21-19> (dostęp: 08.11.2023).

4 Całość dokumentacji dostępna jest w tabeli znajdującej się tutaj: <https://uncaccoalition.org/uncac-review/access-to-information-campaign/campaign-findings/> (dostęp: 08.11.2023).

5 Z treścią rezolucji można zapoznać się tutaj: <https://sdgs.un.org/2030agenda> Wersja w języku polskim: <http://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp: 08.11.2023).

6 Wszystkie pytania ankietowe wraz z wyjaśnieniami znajdują się na stronie internetowej UNESCO: https://en.unesco.org/sites/default/files/instruction_manual_survey_public_ati_en.pdf

https://en.unesco.org/sites/default/files/institutional_questionnaire.pdf (dostęp: 08.11.2023).

7 A steady path forward: UNESCO 2022 report on public access to information (SDG 16.10.2): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385479?posInSet=2&queryId=680bfd1b-df5b-46c5-9292-d35d6ceae2f1> (dostęp: 08.11.2023).

8 Treść uwagi i odpowiedzi na nią znajduje się w pliku „Odpowiedzi MRiT na uwagi zgłoszone do projektu raportu”: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/monitoring-realizacji-agendy-2030> (dostęp: 08.11.2023).

9 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> (dostęp: 08.11.2023).

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0093> (dostęp: 08.11.2023).

11 Artykuł Marzeny Błaszczyk: <https://siecobywatelska.pl/malymi-krokami-do-jawnosci/> Link do przewodnika: https://www.ombudsman.europa.eu/pl/document/en/163353#toc_h_1_1 (dostęp: 08.11.2023).

12 Explanatory Report: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/home>, s. 9. (dostęp: 08.11.2023).

13 Artykuł Katarzyny Batko-Tołuć, Marzeny Błaszczyk i Szymona Osowskiego: <https://siecobywatelska.pl/otwarty-rzad-12-lat-pozniej/> (dostęp: 08.11.2023).

2. Aktywne udostępnianie informacji

W dyskusjach o prawie do informacji, które toczą się na świecie, powtarza się punkt o poszerzaniu bezwnioskowego dostępu do informacji, czyli publikowaniu przez instytucje jak największej ilości informacji, co pozwoli na dostęp do danych bez konieczności składania wniosku o informację publiczną. Dużo miejsca poświęca się również wykorzystywaniu różnych nowoczesnych narzędzi technologicznych do tego, żeby instytucjom było łatwiej publikować informacje. Przyjrzelśmy się, jak to wygląda u nas na podstawie istniejących informacji i nowości rejestrowych.

2.1 Biuletyn Informacji Publicznej

Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym służącym powszechnemu udostępnianiu informacji publicznej. Za definicją tą kryją się [strona główna](#) i poszczególne strony podmiotowe prowadzone przez wszystkie instytucje, które mają obowiązek udostępniać informacje publiczne, poza organizacjami społecznymi, które są zobowiązane w pewnym zakresie do udostępniania informacji, ale nie muszą prowadzić Biuletynów ([Spis podmiotów prowadzących Biuletyn Informacji Publicznej](#)). Strony Biuletynu najłatwiej rozpoznać po charakterystycznym logo umieszczanym w ich górnej części. To, jak ma wyglądać Biuletyn i co powinno się w nim minimalnie znaleźć, wynika z Ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz z rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Biuletyn Informacji Publicznej powinien być podstawowym źródłem dla osób poszukujących informacji o tym, jak działa wybrana instytucja publiczna i jak załatwić sprawę w urzędzie. Zamieszczanie informacji w Biuletynie, a więc proaktywne udostępnianie informacji, powinno być również priorytetem dla samych instytucji, które nie tylko spełniają w ten sposób nałożone na nie obowiązki,

ale uwalniają się też od konieczności udostępniania informacji na indywidualne wnioski. Jeśli bowiem informacja została opublikowana w Biuletynie, to nie ma już prawnego obowiązku jej przekazywania na wnioski.

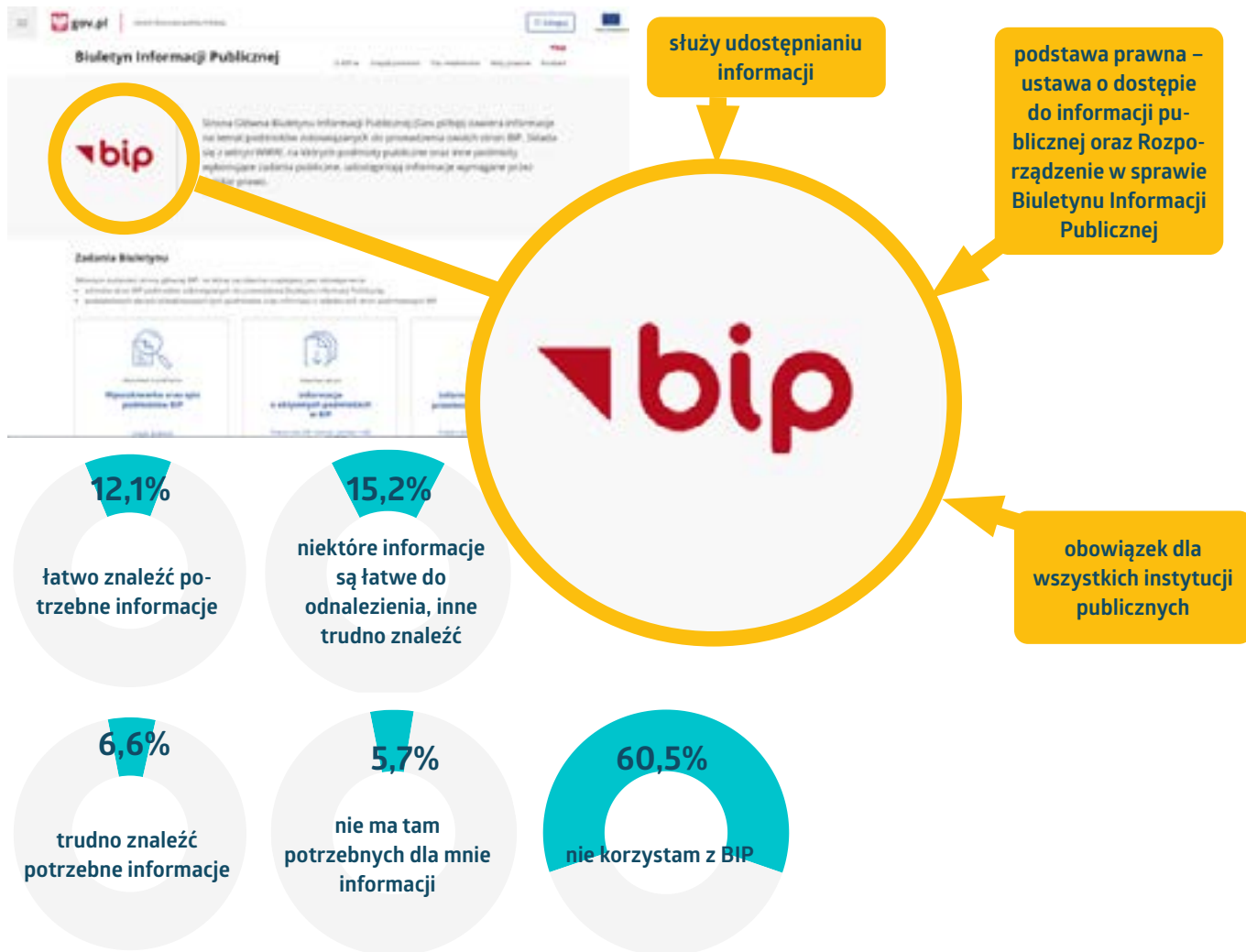
W praktyce Biuletyny poszczególnych instytucji wciąż budzą liczne pytania i wątpliwości, co widać choćby po zapytaniach trafiających do poradni Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska ([Biuletyn Informacji Publicznej w pytaniach i odpowiedziach](#)). Co więcej, wyniki badań IPSOS pokazały, że z Biuletynów wciąż korzysta jedynie mniejsza część społeczeństwa (zob. pkt 5.1). Z kolei ostatnie wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli pokazały nieprawidłowości związane z prowadzeniem Biuletynów zarówno w jednostkach administracji rządowej, jak i samorządowej (o czym mowa w pkt. 6.2).

Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła przyrzeć się Biuletynom Informacji Publicznej 34 wylosowanych gmin. Choć przegląd nie dotyczy próby reprezentatywnej, to może zarysować choć ogólny obraz tego, jak w rzeczywistości działają Biuletyny.

Na potrzeby analizy stowarzyszenie wyznaczyło kilkanaście kryteriów oceny, skupiając się na weryfikowaniu tych informacji, które są istotne z punktu widzenia jawności (nawet jeśli ich publikacja nie jest obowiązkowa, to nie jest również zakazana). Stowarzyszenie rozpoczęło od zweryfikowania łatwości wyszukiwania poszczególnych Biuletynów przez wyszukiwarkę Google (w trybie incognito)¹⁴ oraz przy pomocy bota ChatGPT 4 wspomaganego przez Bing¹⁵. Dalej sprawdzano, czy w Biuletynie opublikowano listę prowadzonych rejestrów, w tym czy opublikowano rejestr wniosków o udostępnienie informacji oraz kontakt do osoby odpowiedzialnej w urzędzie za dostęp do informacji publicznej, a także czy zamieszczono wyniki kontroli zewnętrznych i czy były one aktualne. Weryfikowano również, czy w Biuletynie pojawiła się obowiązkowa uchwała w sprawie zasad i trybu prze-



Biuletyn Informacji Publicznej jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym służącym powszechnemu udostępnianiu informacji publicznej.



Co o BIP-ie myślą Polacy (wg badania przeprowadzonego przez IPSOS w dniach 16-20 czerwca 2023 r.).

prowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy i czy do publikatora trafił wykaz jednostek organizacyjnych gminy, a także, czy pierwsza szkoła wymieniona w takim wykazie prowadzi własny Biuletyn. Wreszcie testowano działanie wewnętrznej wyszukiwarki każdego Biuletynu Informacji Publicznej.

Bardzo dobrze wypadła ogólna widoczność Biuletynów w przestrzeni cyfrowej. Najczęściej wyszukiwarka Google pozycjonowała szukane strony na pierwszym miejscu (75%), ewentualnie na drugim albo trzecim. Jedynie Biuletyn gminy Osiek Mały nie pojawił się w wynikach wyszukiwania, ale dla odmiany udało się go odszukać za pomocą sztucznej inteligencji. ChatGPT nie poradził sobie ze znalezieniem Biuletynów w 6 przypadkach.

Sposób prezentacji informacji o wynikach kontroli zewnętrznych różnił się między gminami, podobnie jak różniła się aktualność danych. Wyniki kontro-

li zamieszczono w ⅓ przypadków, choć jedynie w 30% przypadków w Biuletynie znalazły się kontrole przeprowadzone w latach 2022–2023. Oczywiście można przyjąć, że w danej gminie od kilku lat nie przeprowadzono żadnych kontroli, ale z Biuletynów taka informacja nie wynikała.

Krótsze lub dłuższe listy rejestrów prowadzonych przez urząd znalazły się w Biuletynach blisko 60% gmin, jednak niewiele z nich sprawiało wrażenie kompletnych. Często wymieniano jedynie te rejestry, które jednocześnie opublikowano w Biuletynie. Z kolei na publikację rejestru wniosków o udostępnienie informacji zdecydowały się jedynie 2 na 34 analizowane gminy (Jarczów i Promna). W obu tych przypadkach rejestry nie były aktualizowane od kilku lat, choć pierwsza z wymienionych gmin zapowiedziała w odpowiedzi na wniosek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, że dokona takiej aktualizacji¹⁶. Z kolei 7 gmin

zdecydowało się opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej rejestr umów, z czego tylko 4 rejestry wyglądają na aktualne (gminy Mosina, Lelkowo, Wodzisław Śląski i Gardeja).

Jeśli chodzi o publikację danych kontaktowych do osoby odpowiedzialnej za dostęp do informacji publicznej, to w jednym przypadku wskazano Kierownika Referatu Organizacyjnego i Zarządzania Kryzysowego (gmina Nowe), w jednym sekretarza gminy (gmina Jabłonka), a w pozostałych przypadkach podawano ogólny adres urzędu bądź wójta.

Większość gmin (90%) zamieściła w Biuletynie Informacji Publicznej wykaz jednostek organizacyjnych, aczkolwiek należy zastrzec, że stowarzyszenie nie sprawdzało kompletności tych wykazów. Sprawdzone natomiast, czy pierwsza szkoła znajdująca się w spisie posiada własny Biuletyn. Przypadków spełniających oba kryteria (opublikowano wykaz jednostek i jednocześnie

75%

wyników wyszukiwarka Google
pozycjonowała strony BiP na
pierwszym miejscu

w
2/3

przypadków zamieszczono wyniki
kontroli

jedynie w
30%

przypadków w Biuletynie znalazły się
kontrole przeprowadzone w latach
2022–2023

60%

gmin publikuje rejestry w BiP, jednak
niewiele z nich sprawiało wrażenie
kompletnych

znaleziono Biuletyn pierwszej umieszczonej w nim szkoły) było już tylko nieco ponad połowa.

Jako że strony Biuletynów Informacji Publicznej potrafią dynamicznie zmieniać się w czasie, szczególnie ważną rolę w wyszukiwaniu, czyli w zapewnieniu faktycznego, a nie tylko teoretycznego dostępu do informacji, odgrywają wewnętrzne wyszukiwarki Biuletynów. Ćwiczeniem, przy pomocy którego podawano próbie wyszukiwarki, było odnalezienie uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (najczęściej szukana frazą „trybu przeprowadzania konsultacji”). Dodatkowo wzięto pod uwagę, że takiej uchwały może w ogóle nie być w Biuletynie – wówczas wyszukiwano inną opublikowaną uchwałę. Prawie ¾ wyszukiwarek pozwalały skutecznie dotrzeć do pożądanej uchwały. Zwykle (choć nie zawsze) były to dokumenty dające się przetwarzać maszynowo (np. przeszuki-

wać treść).

2.2 Otwarte dane

2.2.1 Portal danych

[Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/1024 w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego](#) pociągnęła za sobą konieczność dostosowania przepisów krajowych, skutkiem czego w 2021 r. w Polsce uchwalono [Ustawę o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego](#).

Nowe przepisy wpłynęły na Ustawę o dostępie do informacji publicznej, jako że dotychczas istniejące centralne repozytorium informacji publicznej przeniesiono i nazwano¹⁷ powszechnie dostępnym i przeszukiwalnym „portalem danych”, prowadzonym przez Ministra Cyfryzacji¹⁸. Do nowej ustawy przeniesiono też i zaktualizowano koordynowany przez Ministra Cyfryzacji Program otwierania danych¹⁹, mający na celu zwiększenie ilości oraz poprawę jakości informacji udostępnianych w portalu danych. Realizację tego celu mają wzmacniać pełnomocnicy ds. otwartości danych, których obowiązkowo wyznacza się w ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Głównym Urzędzie Statystycznym.

Z kolei w grudniu 2022 r. weszło w życie [Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie portalu danych](#), w którym określono standardy techniczne, sposób weryfikacji i przetwarzania informacji sektora publicznego oraz metadanych. Określono zasady udostępniania danych, w tym sposób ich przechowywania, aktualizowania i usuwania. Wymieniono również dane niezbędne do założenia konta użytkownika portalu i tworzenia profilu dostawcy. Zawarto także szczegółowe wymogi dotyczące zestawu elementów metadanych, automatycznej weryfikacji kompletności metadanych oraz monitorowania dostępności informacji.

W portalu danych można znaleźć dane udostępniane bezpłatnie do ponownego wykorzystania przez jednostki administracji rządowej, samorządowej i podmioty prywatne. Przykładowo Ministerstwo Obrony Narodowej udostępniło [statystyki dotyczące realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2015–2022](#), a Urząd Miasta Inowrocławia udostępnił [wykaz taboru](#)



W 2021 r. w Polsce uchwalono Ustawę na mocy której dotychczas istniejące centralne repozytorium informacji publicznej przeniesiono i nazwano „portalem danych”.



W portalu danych można znaleźć dane udostępniane bezpłatnie do ponownego wykorzystania przez jednostki administracji rządowej, samorządowej i podmioty prywatne



Połowa osób korzystających z portalu danych zarówno w celach prywatnych, jak i zawodowych (naukowych), a najczęstszym powodem sięgania po dane publiczne jest chęć zdobycia lub pogłębienia wiedzy.

[komunikacji miejskiej z 2022 r.](#) W zakładce „[PoCoTo](#)” znajdują się natomiast przykłady stron internetowych, czy aplikacji, które powstały m.in. na bazie danych z portalu danych. Wydaje się jednak, że zasoby portalu są wciąż niewielkie, biorąc pod uwagę okoliczność, że na jednostkach sektora finansów publicznych ciąży obowiązek prawny udostępniania tam informacji²⁰.

W październiku 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska skierowała do Ministra Cyfryzacji kilka pytań dotyczących serwisu [dane.gov.pl](#). Z odpowiedzi na ten wniosek wynika, że w 2021 r. w portalu danych zarejestrowano 1085 użytkowników i użytkowników, w 2022 r. ich liczba wyniosła 985, a do końca września bieżącego roku 1031. Łączna liczba osób zarejestrowanych w portalu danych wynosi 8 417. Od początku 2021 r. do 18 października 2023 r. pobrano łącznie ponad 6 mln danych (w tym w 2023 r. blisko 4 mln). Do najczęściej pobieranych danych w historii portalu zaliczono imiona nadawane dzieciom w Polsce, liczbę zainstalowanych aplikacji mObywatel oraz nazwiska występujące w rejestrze PESEL. Z odpowiedzi wynika też, ile zbiorów danych przybywa rocznie w portalu – w 2021 r. były to 435 zbiory danych, w 2022 r. 164 zbiory, a do końca września bieżącego roku 372 zbiory (Treść wniosku do Ministra Cyfryzacji wraz z odpowiedzią).

Stowarzyszenie zapytało również o wyniki [ankiety](#) na temat portalu, do której wypełniania zachęca się osoby odwiedzające stronę. Najnowszy raport ma pojawić się na początku przyszłego roku, a jak na razie opublikowano raport podsumowujący wyniki ankiet za okres od połowy 2020 r. do początku 2022 r. (na podstawie ankiet 384 użytkowników i użytkowników)²¹. Z raportu wynika przykładowo, że połowa osób korzysta z portalu danych zarówno w celach prywatnych, jak i zawodowych (naukowych), a najczęstszym powodem sięgania po dane publiczne jest chęć zdobycia lub pogłębienia wiedzy. Z kolei tylko jedna dziesiąta badanych wykorzystuje dane do budowy aplikacji lub tworzenia baz danych. Osoby ankietowane najlepiej oceniły przydatność danych dotyczących biznesu i gospodarki, zdrowia oraz ochrony środowiska, zaś za najbardziej przydatny dla siebie format danych uznały PDF. Jednocześnie ponad połowa użytkowników portalu przypisała duże znaczenie udostępnianiu danych przez interfejs API. Postulaty co do zmian portalu dotyczyły głównie rozbudowywania jego zasobów,

systematycznej aktualizacji danych oraz odpowiedniego informowania o pojawieniu się nowych danych, a także ulepszenia wyszukiwarki.

Warto jednak zaznaczyć, że spośród przydatnych dla ankietowanych kategorii danych wymieniano zasadniczo te podstawowe, jak dane z rejestrów centralnych (REGON, KRS, CEIDG, PRG), lokalizacje i zakres działalności podmiotów wykonujących działalność leczniczą, czy badania poziomu hałasu. Na pytanie o oczekiwania użytkowników i użytkowników, a więc dane, których nie ma w portalu danych, a powinny się w nim znaleźć, wymieniano już bardziej szczegółowe informacje – przykładowo aktualne dane o zachorowalności na różne choroby i przyczyny zgonów, liczba, struktura wiekowa i wykształcenie osób zatrudnionych w sferze budżetowej, dane z komunikacji miejskiej na temat przejazdów i opóźnień oraz wydatków na transport publiczny i struktury taboru, dane o jakości powietrza pochodzące z referencyjnych urządzeń pomiarowych, mapy glebowo-rolnicze, dane o liczbie cudzoziemców w miastach, czy bazy danych utworów muzycznych w celu sprawdzenia, czy objęte są one ochroną prawną i do kogo należy zwrócić się o uzyskanie licencji na ich wykorzystanie.

2.2.2 Pełnomocnicy do spraw otwartości danych

Pełnomocnicy do spraw otwartości danych w Polsce są powoływani głównie w urzędach na szczeblu administracji rządowej, takich jak ministerstwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Główny Urząd Statystyczny. Pełnomocnicy mają za zadanie poprawę jakości oraz zwiększenie liczby informacji sektora publicznego udostępnianych w portalu danych, aby mogły być one ponownie wykorzystywane. Pełnomocnicy podlegają bezpośrednio kierownikom jednostek organizacyjnych, w których są powoływani, i wspierają realizatorów Programu otwierania danych w latach 2021–2027 (o którym mowa szerzej w punkcie 2.2.3). Nie zajmują specjalnych stanowisk w urzędach; ich funkcje są dodatkowym obowiązkiem do ich głównych zadań. W zależności od wielkości i specyfiki resortu, czasami rozważa się utworzenie dla nich oddzielnych etatów. **Pełnomocnicy podkreślają potrzebę większego uznania ich roli i wsparcia, szczególnie ze strony przełożonych i Ministerstwa Cyfryzacji. Chcieliby również mieć więcej wolności w publikowaniu danych bez ko-**

nieczności uzyskiwania ciągłych zezwoleń. Pełnomocnicy zaznaczają, że ich rola jest kluczowa w procesie udostępniania danych, ale napotyka trudności związane z dodatkowym charakterem ich pracy oraz z jej pozycją w strukturze urzędów. Wskazują na potrzebę wyraźniejszych wytycznych dotyczących wynagrodzenia za ich pracę i lepszej świadomości na temat otwartych danych wśród wyższych rangą urzędników²².

Zadaniem pełnomocników jest zbieranie i publikowanie danych publicznych oraz zachęcanie innych do ich udostępniania. Według badania przeprowadzonego w 2019 r. stają się również edukatorami, tłumaczącym pracownikom urzędów, jak ważne jest dzielenie się informacjami. Pełnomocnicy często sami adaptują dane do użytecznych formatów i dbają o ich jakość. Ich rola jest wszechstronna i pozwala na pewną swobodę w sposobie wykonywania obowiązków, która zależy od charakteru pracy w ich instytucjach.

2.2.3 Program otwierania danych

W Polsce bezwnioskowe udostępnianie informacji publicznej jest uregulowane przez kilka aktów prawnych. Poza ustawą o dostępie do informacji publicznej, kwestie bezwnioskowego dostępu reguluje [ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne](#).

Zgodnie z przepisami Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne pewne dane, które są przechowywane przez instytucje publiczne, mogą być udostępniane innym instytucjom lub organizacjom. Istnieją jednak kilka ważnych zasad. Dane te mogą być udostępniane tylko wtedy, gdy są potrzebne do świadczenia jakichś usług online, a osoby lub organizacje, których dane dotyczą, muszą o to poprosić i zostać odpowiednio zweryfikowane. Jeśli chodzi o dostęp do danych z publicznych rejestrów, instytucje mają obowiązek udostępnić je za darmo innym instytucjom lub organizacjom, które realizują zadania na rzecz społeczeństwa, ale tylko w zakresie, który jest im potrzebny do wykonania tych zadań.

Ponadto funkcjonują różnego rodzaju portale i rejestry. Wśród najważniejszych portali należy wymienić [Bank Danych Lokalnych](#) prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, wspomniany już portal danych, zarządzany przez Ministerstwo Cyfryzacji, [Ekoportel](#), czyli portal stano-

wiący zbiór informacji o dokumentach o dostępie do informacji o środowisku oraz [portale związane z Krajowym Rejestrem Sądowym](#) czy Beneficjentami Rzeczywistymi (o czym szerzej w punkcie 2.5). Nie ma jednak centralnego portalu, na którym udostępniono by informacje, o które już ktoś wnioskował lub meta-portalu, w którym znalazłyby się informacje o danych i rejestrach udostępnianych przez administrację samorządową i centralną. Ponadto różnego rodzaju informacje są udostępniane za pośrednictwem mediów społecznościowych, co m.in. ze względu na blokowanie dostępu obywatelom stanowi realną przeszkodę w dostępie do informacji²³.

Polska zajmuje wysokie miejsca w międzynarodowych rankingach związanych z udostępnianiem danych. Jest to wskaźnik poziomu dojrzałości krajów europejskich w zakresie otwierania danych publicznych. W [badaniu Open Data Maturity 2022](#), Polska awansowała na 3 miejsce, znajdując się zaraz za Francją i Ukrainą. W rankingu DESI 2022 ([Digital Economy and Society Index](#)), który ocenia gospodarkę cyfrową i społeczeństwo cyfrowe, Polska uzyskała bardzo dobry wynik w kategorii otwartych danych, osiągając 95% w porównaniu z 81% dla średniej UE. W [raporcie ODIN](#) (Open Data Inventory) 2022/2023, opracowanym przez Open Data Watch, Polska zajęła 2 miejsce na świecie pod względem dostępności i otwartości danych statystycznych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Do 2020 r. za strategię udostępniania i otwierania danych w Polsce odpowiadał [Program otwierania danych publicznych](#) (PODP). Obecnie działania te są kontynuowane w ramach wspomnianego już Programu otwierania danych na lata 2021–2027. [Harmonogramy udostępniania danych](#) są opracowywane co pół roku i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Program otwierania danych publicznych (PODP) był realizowany w latach 2016–2020. Jego celem była poprawa jakości i zwiększenie liczby danych dostępnych na portalu [danepubliczne.gov.pl](#) (obecnie [dane.gov.pl](#)). Cel programu uznano za osiągnięty, jednak w badaniu jakościowym realizatorzy i beneficjenci programu nie mogli precyzyjnie określić realizacji celów, z uwagi na brak odpowiednich wskaźników i metod pomiaru. W okresie tym zwiększono ilość i jakość danych na portalu [dane.gov.pl](#), ale zwró-



Do 2020 r. za strategię udostępniania i otwierania danych w Polsce odpowiadał Program otwierania danych publicznych (PODP). Obecnie działania te są kontynuowane w ramach wspomnianego już Programu otwierania danych na lata 2021–2027.

60%

Większość badanych miast (60%) nie ma żadnego dokumentu strategicznego, w którym poruszono temat cyfryzacji,

39%

Tylko 39% e-usług pozwala na to, by załatwić całą sprawę przez internet.

cono uwagę na konieczność dalszego zwiększania publikacji i uświadomienia beneficjentów o dostępnych zasobach. Jakość danych poprawiła się przez eliminację formatów PDF i Word na rzecz CSV i formatów otwartych. Bariery w realizacji Programu wynikały z niskiej świadomości urzędników i potencjalnych odbiorców, problematycznego podejścia administracji do otwartych danych, oraz potrzeby promocji Programu i jego korzyści²⁴.

Rekomendacje związane z oceną programu dotyczyły przede wszystkim promocji i budowania świadomości dotyczących otwartych danych. Zaproponowano realizację kampanii informacyjno-promocyjnej o dostępności otwartych danych na portalu dane.gov.pl, skierowanej do różnych grup odbiorców, takich jak obywatele, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe i środowisko naukowe. Dodatkowo zalecono działania mające na celu poprawę widoczności portalu w wynikach wyszukiwania internetowego. Zarekomendowano kontynuowanie szkoleń dla urzędników w zakresie pozyskiwania i udostępniania danych publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem technicznych aspektów przygotowania danych w otwartych formatach. Zasugerowano też organizację szkoleń lub innych inicjatyw edukacyjnych dla urzędników wyższego szczebla, aby zwiększyć świadomość na temat otwartych danych i wynikających z nich korzyści.

Obecnie realizowany jest Program Otwierania Danych (POD) na lata 2021–2027. Program jest realizowany przez Radę Ministrów i Główny Urząd Statystyczny z koordynacją ministra odpowiedzialnego za informatyzację. Program ma na celu zwiększenie dostępności i poprawę jakości danych na portalu dane.gov.pl, wspieranie nowych usług i produktów, i wprowadzenie Polski do grona liderów wykorzystania otwartych danych w Europie. Sześć celów szczegółowych obej-

muje zwiększenie dostępności danych, poprawę ich interoperacyjności i jakości, wzrost ich wykorzystania, stymulowanie rynku, współpracę z interesariuszami oraz podnoszenie wiedzy urzędników i świadomości społecznej na temat otwartych danych.

Według sprawozdania z realizacji programu za 2022 r. zmiany w prawie, w tym implementacja dyrektywy unijnej i ustawy jej wdrażającej (zob. punkt 2.2.1), ułatwiły udostępnianie danych. Portal dane.gov.pl był aktualizowany i modyfikowany, co zwiększyło liczbę i jakość udostępnianych danych, a wprowadzenie API rozszerzyło możliwości ich wykorzystania. Wprowadzono nowe kategorie danych, w tym dane związane z sytuacją w Ukrainie oraz poprawiono jakość istniejących zasobów. Wyzwaniem wciąż pozostaje promocja otwartych danych, która zwiększyłaby wiedzę zarówno urzędników, jak i obywateli. Dlatego rekomenduje się prowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych²⁵.

Drugi rok programu przyniósł wzrost kluczowych wskaźników i poprawił pozycję Polski w rankingach otwartości danych. **Najbliższym punktem pozostaje promocja i edukacja, która wskazywałaby na korzyści płynące z otwartych danych i zachęcała publiczne i prywatne instytucje do ich udostępniania.**

2.3 Elektroniczne zarządzanie dokumentami i raport na temat cyfryzacji urzędów miast

Jednostki administracji rządowej i samorządowej mogą korzystać z systemu udostępnionego przez Wojewodę Podlaskiego, czyli EZD PUW, a także z systemu

EZD RP, które pozwalają na elektroniczne zarządzanie dokumentacją. Wsparcie przy wdrażaniu tych systemów świadczy państwowa jednostka badawcza – Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa. Z pomocą wybranego systemu można zautomatyzować wiele czynności urzędowych, poprzez integrację z platformą ePUAP (a docelowo z platformą doręczeń elektronicznych), czy integrację z archiwum dokumentów elektronicznych. W systemie można też rejestrować historię czynności kancelaryjnych (kto i kiedy modyfikował pisma), weryfikować podpisy elektroniczne, współdzielić akta między komórkami organizacyjnymi urzędów oraz prowadzić rejestry (np. rejestry wniosków o udostępnienie informacji), jak również wykorzystywać sztuczną inteligencję do anonimizacji dokumentów. Oczywiście stopień wykorzystania systemu EZD zależy od stopnia jego wdrożenia i określenia wyjątków, czyli tych spraw, które mają być załatwiane papierowo²⁶.

Wydaje się jednak, że systemy te odpowiadają na część problemów związanych ze skutecznym zapewnianiem jawności, w szczególności mogą ułatwić gromadzenie danych na temat realizacji wniosków o udostępnienie informacji (choć w tym przypadku konieczne byłoby również wprowadzenie dodatkowych wytycznych, tj. wykazu kategorii informacji, które urząd ma obowiązek zbierać). Mogą również doprowadzić do wytrącenia argumentów dotyczących nadmiernej pracochłonności przy przygotowywaniu informacji, o którą zwrócono się we wniosku. Wreszcie można byłoby zastanowić się nad wykorzystaniem systemu do usprawnienia procesu proaktywnego udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

W 2022 r. Instytut Rozwoju Miast i Regionów wydał raport nt. cyfryzacji urzędów miast²⁷. Przygotowano go na podstawie badań ankietowych skierowanych do

582 miast powyżej 5 tys. mieszkańców (na które odpowiedziało blisko 52% ankietowanych), badań pogłębionych w zakresie wybranych e-usług w 38 dużych miastach, danych uzupełniających pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego i od Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska oraz studium przypadku dobrej praktyki (portal e-usług Warszawy)²⁸.

Z kluczowych obserwacji i wniosków wynika, że o transformacji cyfrowej nie myśli się systemowo i długofalowo, jako że większość badanych miast (60%) nie ma żadnego dokumentu strategicznego, w którym poruszono temat cyfryzacji, a jedynie w co trzecim mieście została wyznaczona osoba lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za transformację cyfrową. Poziom cyfryzacji urzędów zachodzi też nierównomiernie – małe miasta oferują o wiele mniej e-usług niż duże, a 27% małych miast nie udostępnia ich wcale. E-usługi w miastach są na ogół rozproszone po różnych portalach i pozwalają załatwić sprawę jedynie częściowo (wypełnienie i złożenie wniosku lub deklaracji online). Tylko 39% e-usług pozwala na to, by załatwić całą sprawę przez internet. Coraz więcej miast korzysta natomiast z produktów i usług chmurowych (ok. 44% w 2020 r.), a także wprowadza różne narzędzia usprawniające funkcjonowanie urzędów, chociaż nadal nie polega na nich w codziennej pracy. Przykładowo ponad 84% miast korzysta z systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD), ale tylko co czwarty urząd traktuje EZD jako podstawowy sposób dokumentowania spraw²⁹.

Pandemia przyspieszyła proces cyfryzacji miast (bardziej tych dużych), ale urzędy wciąż zwracają uwagę na problemy związane ze znalezieniem właściwych specjalistów do pracy, brak środków finansowych, a także niechętnie nastawienie pracowników do zmian i ich niewystarczające kompetencje. Dla dużych miast istotnymi barierami w cyfryzacji są też: obowiązujące prawo, przestarzałe rozwiązania IT, brak współpracy różnych komórek urzędu (silowość) oraz brak lidera zmian³⁰.

Do najważniejszych rekomendacji zaliczono budowanie świadomości i kompetencji związanych z cyfryzacją wśród pracowników urzędu oraz mieszkańców (wskazywanie korzyści, szkolenia, aktywna komunikacja, testowanie rozwiązań), zapewnienie stabilności i uproszczenie przepisów prawa, tworzenie wspólnych rekomendacji, standardów i wytycznych związanych z cyfryzacją, a także współ-

praca ekspercka na linii rząd-samorząd, czy tworzenie wspólnych rozwiązań cyfrowo-organizacyjnych dla grup samorządów oraz stworzenie warunków współpracy między samorządami. Pozostałe rekomendacje dotyczyły poprawy informacji o e-usługach i ułatwienia dostępu do nich, w tym choćby udostępnienia informacji o wszystkich sprawach do załatwienia online w jednym miejscu, łatwo wyszukiwalnym i przeszukiwalnym, a także skorzystania z doświadczeń z budowy portalu e-usług Warszawy³¹.

2.4 Rejestr umów jednostek sektora finansów publicznych

Publikacja umów zawieranych przez instytucje publiczne (tzw. rejestrów umów) nie była jak dotąd obowiązkiem wynikającym z konkretnego przepisu prawa³². Sytuacja miała zmienić się w lipcu 2022 r., na skutek uchwalonych w październiku 2021 r. przepisów zmieniających Ustawę o finansach publicznych³³. Pierwotny projekt zainicjowali posłowie Kukiz'15, a część rozwiązań ewoluowała już na etapie poprawek senackich zgłoszonych przez senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego na skutek propozycji Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska³⁴.

Po uchwaleniu ustawy wraz z poprawkami, w lipcu 2022 r. miał ruszyć centralny, powszechnie dostępny i przeszukiwalny rejestr umów zawieranych przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. W świetle przepisów rejestr ten miał prowadzić Minister Finansów, a do przekazywania informacji o umowach (zawartych od 1 stycznia 2022 r.) zobowiązani zostali kierownicy poszczególnych jednostek. Do rejestru miały trafiać informacje o umowach, których wartość przekroczyła 500 zł i które udostępnia się na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym o stronach umów, ich przedmiocie oraz wartości. Za niewykonywanie powyższych obowiązków miała grozić odpowiedzialność karna w postaci kary grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zanim przepisy o rejestrze umów zdążyły wejść w życie, w maju 2022 r. pojawił się [projekt Ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw](#). W projekcie zaproponowano m.in. podniesienie

27%

Poziom cyfryzacji urzędów jest bardzo nierówny. Małe miasta oferują o wiele mniej e-usług niż duże, a 27% małych miast nie udostępnia ich wcale

84%

84% miast korzysta z systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD), ale tylko co czwarty urząd traktuje EZD jako podstawowy sposób dokumentowania spraw



W listopadzie 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok, w którym stwierdził, że udzielenie publicznego i nieograniczonego dostępu do danych identyfikujących beneficjentów rzeczywistych ingeruje w ich prawo do ochrony prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych.

wartości przedmiotu ujawnianych umów z 500 do 5000 zł bez podatku od towarów i usług oraz zastąpienie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵. Finalnie w uchwalonej w czerwcu 2022 r. [Ustawie o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw](#) nie uwzględniono zaproponowanych zmian.

Zmianie uległ natomiast termin wejścia w życie rejestru umów – miał on zostać uruchomiony 1 stycznia 2024 r., obejmując informacje o umowach zawartych od tego samego dnia. Pozostałe rozwiązania przetrwały niezmienione, co oznacza, że kierownicy jednostek sektora finansów publicznych mają być zobowiązani do przekazywania do rejestru informacji o wszystkich zawartych umowach, które podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej, a których wartość przedmiotu przekracza 500 zł. Niewykonywanie obowiązków w tym zakresie ma być zabezpieczona odpowiedzialnością karną.

W sierpniu 2023 r. ponownie wydłużono jednak termin wejścia w życie rejestru umów, przesuwając go na 1 stycznia 2026 r.³⁶

Do momentu uruchomienia centralnego rejestru, dostęp do informacji o umowach zawieranych przez instytucje publiczne powinien odbywać się na zasadach ogólnych, a więc na podstawie art. 61 Konstytucji RP oraz przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jednocześnie ostateczna zawartość centralnego rejestru umów wciąż stoi pod znakiem zapytania. Uchwalone przepisy dopuszczają odnotowanie braku możliwości ujawnienia informacji o umowie podlegającej ochronie na podstawie art. 5 Ustawy o dostępie do informacji publicznej (np. ochrona prywatności, tajemnica przedsiębiorcy), ale mimo wszystko pojawiają się głosy na temat nadmiernej ingerencji rejestru w sferę prywatności osób fizycznych. Takie wątpliwości zgłaszała przykładowo Rzecznik Praw Obywatelskich³⁷. Odmienne ocenę publikowała w tej sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska ([PESEL. Żle zidentyfikowany wróg](#)).

Uszczegółowienia uchwalonych przepisów domagało się też Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych³⁸.

Obecnie nad przygotowaniem wyciecznych do wdrożenia rejestru pracuje Ministerstwo Finansów, w którym powołano wewnętrzny ministerialny zespół do opracowania wstępnej koncepcji rejestru

umów jednostek sektora finansów publicznych ([Po spotkaniu eksperckim na temat rejestru umów](#)). Niewykluczone, że przed styczniem 2024 r. pojawią się kolejne propozycje zmian wspomnianych przepisów ([Centralny rejestr umów – o czym rozmawialiśmy w Ministerstwie Finansów?](#)).

2.5 Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych

Za sprawą dyrektywy unijnej³⁹ w Ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁰ pojawiły się przepisy dotyczące prowadzenia jawnego i udostępnianego nieodpłatnie [Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych](#). Obowiązek zgłaszania danych identyfikujących beneficjentów rzeczywistych mają m.in. spółki prawa handlowego, spółdzielnie, stowarzyszenia podlegające wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego oraz fundacje. Beneficjentem rzeczywistym jest każda osoba fizyczna sprawująca bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem poprzez posiadane uprawnienia, które umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, a także każda osoba fizyczna, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna.

Jak można przeczytać na stronie Ministerstwa Finansów, posiadanie dokładnych i aktualnych danych o beneficjentach rzeczywistych uniemożliwia przestępcom ukrycie tożsamości w skomplikowanej strukturze korporacyjnej, a publiczny charakter rejestru zapewnia większą kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie oraz przyczynia się do zwiększenia zaufania do rynku finansowego i uczestników obrotu gospodarczego⁴¹. W listopadzie 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał jednak wyrok, w którym stwierdził, że udzielenie publicznego i nieograniczonego dostępu do danych identyfikujących beneficjentów rzeczywistych ingeruje w ich prawo do ochrony prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych. I chociaż wyrok został skrytykowany⁴², to stwierdzenie nieważności przepisu dyrektywy oznacza, że będą musiały zmienić się również przepisy polskiej ustawy, w której mowa o jawności rejestru. O zmianę przepisów do Ministra Finansów zwrócił się już zresztą Rzecznik Praw Obywatelskich.

- 14 Wpisywano następujące hasło: „BIP gminy x, powiat y”.
- 15 Wpisywano następujące hasło: „Podaj link do BIPu gminy X w powiecie Y”.
- 16 <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/sprawy/wnioski-o-informacje-w-2022-349> (dostęp: 08.11.2023).
- 17 Art. 60 ust. 3 Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.
- 18 Portal danych: <https://dane.gov.pl/pl> Portal reguluje dodatkowo Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie portalu danych (Dz.U. poz. 2415): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002415>.
- 19 Uchwała nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie Programu otwierania danych na lata 2021-2027 (M. P. 2021 poz. 290): <https://monitorpolski.gov.pl/MP/2021/290> (dostęp: 08.11.2023).
- 20 Art. 32 ust. 2 w zw. z art. 3 Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.
- 21 Plik wysłany w odpowiedzi na wniosek: https://cms.dane.gov.pl/documents/103/Ocena_portalu_Dane.gov.pl_raport_z_badania_DOCX (dostęp: 08.11.2023).
- 22 Badanie jakościowe wśród osób odpowiedzialnych za realizację Programu Otwierania Danych Publicznych oraz wśród jego beneficjentów. Raport końcowy: https://cms.dane.gov.pl/documents/22/Raport_z_badania_realizator%C3%B3w_i_beneficjent%C3%B3w_PODP.pdf (dostęp: 08.11.2023).
- 23 Raport: Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 2021: https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_lajki.pdf (dostęp: 08.11.2023).
- 24 Raporty z realizacji Programu otwierania danych publicznych oraz Raport z badania jakościowego wśród osób odpowiedzialnych za realizację PODP oraz wśród jego beneficjentów: <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/program-otwierania-danych-publicznych> (dostęp: 08.11.2023).
- 25 Sprawozdanie z realizacji Programu otwierania danych: <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/program-otwierania-danych-na-lata-2021-2027> (dostęp: 08.11.2023).
- 26 Temat ten rozwinęła Dyrektorka Oddziału NASK w Białymstoku Magdalena Sawicka podczas dyskusji online „Związki cyfryzacji z jawnością”: <https://www.youtube.com/live/ppJoyLD75iE?feature=shared> (dostęp: 08.11.2023).
- 27 Miazga A., Dziadowicz K., Pistelok P., 2022, Cyfryzacja urzędów miast, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków: <https://doi.org/10.51733/opm.2022.01>
- 28 Cyfryzacja urzędów miast (...), s. 7.
- 29 Cyfryzacja urzędów miast (...), s. 7-10.
- 30 Cyfryzacja urzędów miast (...), s. 7-10.
- 31 Cyfryzacja urzędów miast (...), s. 11-12.
- 32 Co nie oznacza, że nie istnieją instytucje publiczne, które takich rejestrów nie publikują. Za przykład mogą posłużyć: Gdańsk, Szczecin, Pawonków, Izabelin.
- 33 Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2054): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002054> Artykułem 6 zmieniono art. 34 Ustawy o finansach publicznych oraz dodano do niej art. 34a-34b. (dostęp: 08.11.2023).
- 34 Z tabelą porównującą propozycję przed i po poprawkach można zapoznać się tutaj: <https://siecobywatelska.pl/centralny-rejestr-umow-w-sejmie-pomoz-by-sie-udalo/> (dostęp: 08.11.2023).
- 35 Z obszerną opinią Wojciecha Lachiewicza w tej sprawie można zapoznać się tutaj: <https://informacjapubliczna.org/analysis/jakim-rodzajem-odpowiedzialnosc-nalez-y-zabezpieczyc-obowiazki-przekazywania-danych-do-centralnego-rejestru-umow/> (dostęp: 08.11.2023).
- 36 Art. 36 Ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. 2023 poz. 1723): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001723> (dostęp: 08.11.2023).
- 37 Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 2022 i 2023 r.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rejestr-umow-prawo-doprywatnosci-informacja-publiczna-odpowiedz> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-jawny-rejestr-umow-pracownikow-mf-odpowiedz> (dostęp: 08.11.2023).
- 38 <https://www.prawo.pl/samorzad/rejstr-umow-500-plus-projekt-samorzadowy.521584.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 39 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, a także Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywę 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz. U. UE. L z 2018 r. Nr 156): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015L0849-20180709> (dostęp: 08.11.2023).
- 40 Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tj. Dz. U. 2022 poz. 593 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000593> oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie wniosków o udostępnienie informacji o beneficjentach rzeczywistych oraz udostępniania tych informacji (Dz. U. 2018 poz. 965 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000965> (dostęp: 08.11.2023).
- 41 Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych: <https://www.gov.pl/web/finanse/centralny-rejestr-beneficjentow-rzeczywistych> (dostęp: 8.05.2023 r.)

3. Wnioskowy dostęp do informacji

W Polsce nie ma wyznaczonej instytucji, która na bieżąco gromadzi dane o rozpatrywaniu wniosków o udostępnienie informacji i dokonuje przeglądu istniejących przepisów prawa, praktyki, a na tej podstawie proponuje zmiany. Przyjrzelśmy się istniejącym sprawozdaniom sądów, które zajmują się konkretnymi sprawami z dostępu do informacji, wynikiem kontroli Najwyższej Izby Kontroli i sami zebraliśmy dane w ramach monitoringu.

3.1 Monitoring realizacji wniosków o udostępnienie informacji

W standardach międzynarodowych dużo uwagi poświęca się przyjmowaniu rozwiązań krajowych pozwalających gromadzić dane i statystyki na temat wniosków wpływających do instytucji publicznych,

w tym między innymi informacji o liczbie otrzymanych wniosków, wyjaśnienia, czego one dotyczyły, jaki był średni czas udzielenia odpowiedzi oraz jakie były powody nieudostępniania informacji. Na tej podstawie identyfikuje się występujące problemy i wprowadza odpowiednie zmiany systemowe prawa do informacji⁴³.

Wspomniane obowiązki sprawozdawcze pojawiają się w aktach prawnych innych państw czy w działalności organów unijnych, ale brakuje ich w polskiej Ustawie o dostępie do informacji publicznej⁴⁴.

Kogo zapytaliśmy:

Kancelaria Sejmu
i Senatu

Kancelaria
Prezydenta RP

Prezes Trybunału
Konstytucyjnego

Rzecznik Praw
Obywatelskich

Pierwsza Prezes
Sądu Najwyższego

Prezes UODO

411
wylosowanych gmin

Rzecznik Praw
Dziecka

174
wylosowane powiaty

16
województw

16
wojewodów

16
ministrów

Nieliczne podmioty w Polsce publikowały jak dotąd rejestry wniosków o udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a w niektórych przypadkach pojawiały się również problemy z udostępnianiem tej informacji na indywidualne wnioski⁴⁵.

W lipcu 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska skierowała wniosek o udostępnienie informacji do wylosowanych prób organów na poziomie gmin i powiatów, a także do wszystkich miast na prawach powiatów, jednostek samorządu terytorialnego na poziomie województwa oraz do wojewodów, ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Sejmu i Senatu, Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego ([treść wniosku i wszystkie otrzymane odpowiedzi](#)).

Pytania dotyczyły statystyk w sprawie otrzymanych w 2022 r. wniosków, w tym wniosków w pełni zrealizowanych i tych, w sprawie których wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji oraz wniosków, w przypadku których niezadowoleni z odpowiedzi wnioskodawcy zdecydowali się wnieść skargi do sądów administracyjnych, a także tych, w sprawie których naliczono opłatę za udostępnienie informacji. Dalej pojawiły się pytania dotyczące najczęściej występujących przyczyn nieudostępniania informacji, publikowania rejestru wniosków w Biuletynie Informacji Publicznej i zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za przygotowywanie odpowiedzi.

Na wniosek zareagowało aż 97% zapytanych instytucji (część dopiero po

ponagleniu lub po wydłużonym terminie na odpowiedź), co nie oznacza niestety, że stowarzyszenie uzyskało wszystkie interesujące je informacje. Niektóre podmioty potraktowały wniosek albo część pytań jako informację przetworzoną, innym regularnie zdarzało się udzielać informacji niepełnej, sprzecznej lub wymijającej. Niejednokrotnie pojawiały się też odpowiedzi opisowe, których interpretację pozostawiono wnioskodawcy.

Opracowując wyniki monitoringu, stowarzyszenie zdecydowało się więc skupić przede wszystkim na treści odpowiedzi i odnotowaniu ciekawych przypadków, nie ograniczając się jedynie do prezentacji statystyk. Oczywiście w raporcie podsumowującym pojawiają się dane liczbowe, ale trzeba mieć świadomość, że na ich wiarygodność mogą wpływać niejednoznaczne odpowiedzi niektórych instytucji. W niektórych przypadkach ta sama odpowiedź pochodząca od kilku różnych instytucji, w rzeczywistości mogła mieć zupełnie inne znaczenie, a takich różnic nie widać w statystykach.

[Pełny opis wyników monitoringu znajduje się tutaj.](#)

W 2022 r. najmniej wniosków wpływało do gmin (najczęściej do 100 wniosków), zaś najwięcej do ministerstw (najczęściej powyżej 500 wniosków). Zapytane instytucje co do zasady deklarowały wysoką skuteczność w realizowaniu otrzymanych wniosków o udostępnienie informacji, a spora część z nich stwierdziła nawet, że wykonała je w pełni wszystkie. Jednocześnie odpowiedź na pytanie o liczbę wniosków wykonanych w całości okazała się największym wzywaniem dla części podmiotów, które informowały, że nie prowadzą takich statystyk, nie gro-

madzą takich danych albo że ich stworzenie wymaga przetworzenia informacji.

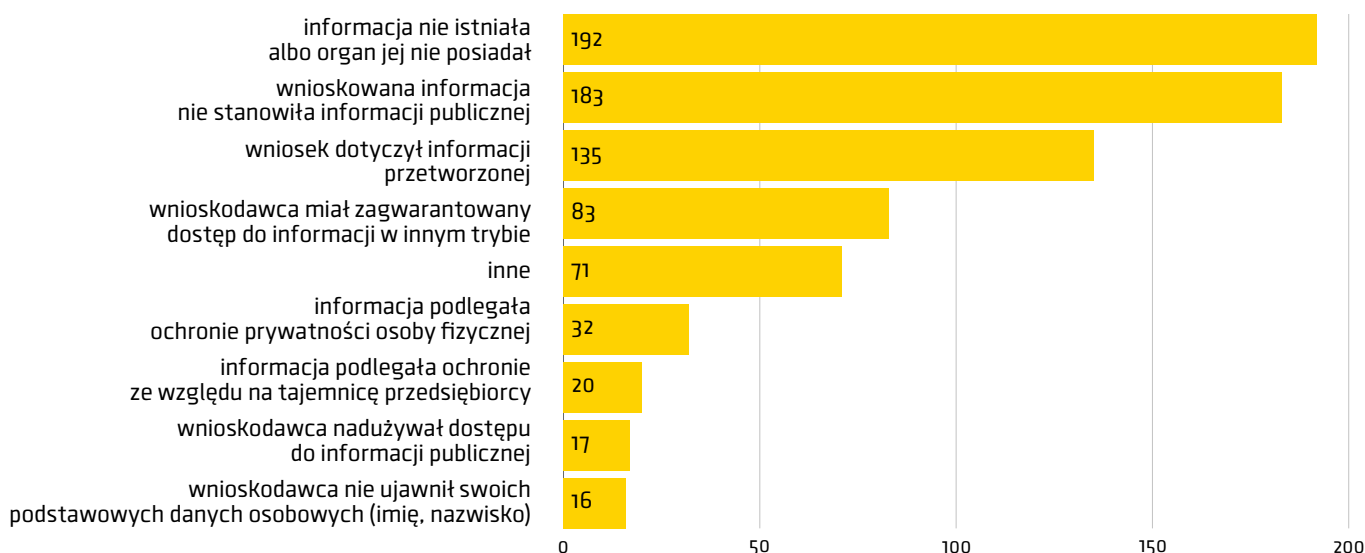
Analogiczne trudności pojawiły się w przypadku pytania o najczęściej występujące przyczyny nieudostępniania informacji. Stowarzyszenie zadało je w ten sposób, że zaproponowało do wyboru maksymalnie trzy z dziewięciu wymienionych przyczyn nieudostępnienia informacji w 2022 r. Część instytucji, która w ogóle przyjęła, że pytanie je dotyczy (bo nie stwierdziła wcześniej, że wykonała wszystkie wnioski w całości), uznała jedynie, że nie gromadzi takich danych albo że ich zebranie wymaga przetworzenia informacji. Te podmioty, które postanowiły podzielić się informacją, zaznaczały najczęściej dwie okoliczności: "wniosek nie dotyczył informacji publicznej" oraz "informacja nie istniała albo organ jej nie posiadał".

Z odpowiedzi na kolejne pytania wynika, że w skali całego monitoringu jedynie w nielicznych sprawach wydawano decyzje o odmowie udostępnienia informacji, czy wyznaczano opłaty za udostępnienie informacji. Podobnie w niewielu przypadkach wnioskodawcy kierowali do sądów administracyjnych skargi na bezczynność i skargi na decyzje.

Publikację rejestrów wniosków o udostępnienie informacji zadeklarowało jedynie 27 gmin (w 5 przypadkach nie udało się ich odnaleźć) i 7 powiatów. Pozostałe instytucje nie zamieściły rejestru w Biuletynie Informacji Publicznej, choć kilka z nich zapowiedziało, że dokona publikacji.

Z odpowiedzi na ostatnie pytanie wynika, że proces realizacji prawa do informacji zachodzi w urzędach bardzo różnorodnie. Najczęściej na wnioski odpowiadają

Przyczyny nieudostępnienia informacji (liczba przypadków)



osoby pracujące w urzędzie lub komórce organizacyjnej urzędu, odpowiedzialne merytorycznie za temat, którego dotyczył wniosek o udostępnienie informacji. Równie często wskazywano, że na wnioski odpowiadają osoby pracujące w urzędzie lub komórce organizacyjnej urzędu, ale przy wsparciu innych wyznaczonych osób lub komórek. Chodziło przykładowo o wsparcie przy wysyłce odpowiedzi, koordynację przygotowania odpowiedzi, gdy sprawa wykraczała poza zakres merytoryczny jednego wydziału, czy czuwanie nad terminami. Powtarzającą się odpowiedzią była również ta, zgodnie z którą na wnioski odpowiadają co prawda konkretnie wyznaczone osoby, ale nie jest to jedyny zakres ich obowiązków (jest to zadanie dodatkowe).

3.2 Prawo do informacji w raportach sądów administracyjnych

3.2.1 Informacje o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych

Jednym z podstawowych standardów międzynarodowych dotyczących prawa dostępu do informacji jest regularne dokonywanie jego przeglądu, co polega m.in. na gromadzeniu danych na temat realizacji obowiązków jawnościowych, sprawdzaniu, czy i jak w praktyce działają obowiązujące przepisy prawa oraz analizowaniu, które obszary wymagają zmian i jakiego rodzaju mogłyby to być zmiany⁴⁶. W Polsce brakuje jednak przepisów zobowiązujących do dokonywania wspomnianych przeglądów, podobnie jak brakuje instytucji, która miałaby zadbać o szerszą diagnozę prawa dostępu do informacji.

Danymi, po które na pewno warto sięgnąć, są roczne statystyki dotyczące sądowych postępowań z dostępu do informacji oraz związanego z nimi orzecznictwa⁴⁷ oraz informacji o działalności sądów administracyjnych⁴⁸. W statystykach sądowych można sprawdzić m.in. liczbę zarejestrowanych spraw wywołanych złożonymi skargami. Z kolei w sprawozdaniach znajdują się opisy wybranych orzeczeń, a często również podsumowania liczbowe na temat wniosków o udostępnienie informacji realizowanych przez same sądy.

W 2022 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 638 no-

wych skarg na decyzje o odmowie dostępu do informacji publicznej (albo inne akty) oraz 2798 skarg na bezczynność (lub przewlekłość postępowania). W porównaniu z całkowitą liczbą skarg na decyzje, które wpłynęły do wszystkich sądów we wszystkich sprawach (64951), sprawy z dostępu do informacji publicznej stanowią niewielką ich część. Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku skarg na bezczynność (12167). Ze statystyk i sprawozdań części sądów wynika, że sprawy ze skarg na bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej stanowią jedną z najczęściej występujących kategorii⁴⁹ (prawdopodobnie dlatego, że właśnie w tego rodzaju postępowaniach sądy oceniają, co jest, a co nie jest tzw. informacją publiczną). Dla porównania, w 2022 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych trafiły 84 skargi na decyzje w sprawach z dostępu do informacji

Liczba skarg z zakresu dostępu do informacji publicznej:

638

skarg na decyzje (albo na inne akty)

2798

skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania

o środowisku oraz 46 skarg na bezczynność w tym przedmiocie, a także 3 skargi na decyzje w sprawach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz 15 skarg na bezczynność.

W większości sprawozdań wojewódzkich sądów administracyjnych pojawiły się opisy wybranych orzeczeń związanych z udostępnianiem informacji. Na szczególną uwagę zasługują trzy korzystne wyroki dotyczące informacji przetworzonej wydane przez WSA w Gdańsku, WSA w Łodzi (oba nieprawomocne) i WSA w Lublinie⁵⁰. W pierwszej sprawie sąd w obszerny sposób zinterpretował pojęcie „szczególnie istotnego interesu publicznego”, sprzeciwiając się dotychczasowej linii orzeczniczej, która różnicuje sytuację osób ubiegających się o informacje (III SA/Gd 476/22). W drugiej ze spraw sąd powiązał z kolei istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego z ochroną praworządności (II

SA/Łd 366/22). W ostatniej sprawie sąd, orzekając o bezczynności, nie zobowiązał organu jedynie do rozpatrzenia wniosku, ale od razu do udostępnienia żądanej informacji (II SAB/Lu 68/22). Inne pojawiające się zagadnienia dotyczyły m.in. relacji przepisów o dostępie do informacji publicznej z przepisami o dostępie do akt z postępowania karnego⁵¹, czy relacji trybu dostępu do informacji z dostępem do informacji o środowisku⁵².

Ze sprawozdań wojewódzkich sądów administracyjnych można dowiedzieć się również, że sędziowie oraz osoby zatrudnione w sądach uczestniczyli w różnego rodzaju wydarzeniach, konferencjach i szkoleniach. Wśród nich znalazły się szkolenia dotyczące elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej⁵³, obsługi trudnego klienta w sektorze publicznym⁵⁴, a także szkolenia z zakresu otwartych danych⁵⁵, odmowy udostępniania informacji publicznej, dokumentu prywatnego i wewnętrzne-go⁵⁶ oraz wykład prof. Janusza Trzciskiego pt. „Między prawem do prywatności a prawem do informacji publicznej”⁵⁷. W ramach aktywności szkoleniowej pojawiła się też tematyka orzecznictwa międzynarodowych trybunałów oraz doświadczeń ze sprawowania funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście standardów konstytucyjnych⁵⁸.

Wojewódzkie sądy administracyjne w różny sposób zestawiały informacje o tym, w jaki sposób realizowały spływające do nich wnioski o dostęp do informacji publicznej. Najmniej wniosków otrzymał WSA w Kielcach (26)⁵⁹, najwięcej zaś WSA w Warszawie (444 wraz z wnioskami o wydanie kopii orzeczeń)⁶⁰. Najczęściej jednak liczby przedstawiane przez sądy wahały się między 30–80 wniosków. W kilku, kilkunastu przypadkach sądy wydały decyzje o odmowie udostępnienia informacji. Dotyczyły one informacji przetworzonej⁶¹.

Ze statystyk sądowych można dowiedzieć się także, w ilu sprawach wojewódzkie sądy administracyjne wymierzyły organom grzywny, a także w ilu sprawach przyznały sumy pieniężne na rzecz skarżących. I tak przykładowo w 2022 r. do sądów wpłynęły 492 wnioski o wymierzenie grzywny za nieprzekazanie skarg, grzywny te wymierzono w 336 sprawach, co dało łączną kwotę ok. 232 tys. zł. Z kolei z 1714 wniosków o wymierzenie grzywny za bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, grzywny wymierzono w 84 sprawach (a dodatkowo w 38 sprawach sądy wymierzyły grzywny z urzędu),

co dało łączną kwotę ok. 156 tys. zł.

Powyższe dane dotyczą jednak wniosków złożonych do wszystkich sądów we wszystkich sprawach. Informacje ograniczone do spraw z dostępu do informacji publicznej wynikają natomiast wybiórczo z niektórych sprawozdań sądowych. Przykładowo WSA w Białymstoku wskazał, że w 2022 r. do sądu wpłynęło 11 wniosków o ukaranie grzywną za nieprzekazanie skarg, a wszystkie te wnioski dotyczyły skarg na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W 7 przypadkach, w których sąd wymierzył grzywny, ich wysokość wahała się między 200 a 400 zł, a łączna kwota wyniosła 2 600 zł. W przypadku dwóch spraw z bezczynności dotyczącej dostępu do informacji, która trwała prawie dwa lata, sąd wymierzył grzywny w wysokości po 500 zł⁶². Z kolei WSA w Rzeszowie odnotował w 2022 r. tylko jedną sprawę, w której wymierzył grzywnę w wysokości 2000 zł za niewykonanie wyroku. Sprawa ta dotyczyła dostępu do informacji publicznej, podobnie jak dwie inne sprawy z bezczynności, w których sąd wymierzył grzywny oraz cztery sprawy, w których sąd zdecydował o przyznaniu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej⁶³.

3.2.2 Sprawozdanie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Ze sprawozdania Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi cechuje duża sprawność, jako że większość skarg na akty i inne czynności oraz na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania załatwiono w terminie do 6 miesięcy (ok. 74% skarg). Przy czym większość z tych spraw załatwiono na posiedzeniach niejawnych – bo aż ok. 67% rozpatrzonych skarg na akty i inne czynności, zaś z 14 310 skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jedynie 20 trafiło do rozpoznania na rozprawę. Łącznie sądy załatwiły ponad 73 tys. na 110 tys. skarg, co oznacza, że na 2023 r. pozostało do rozpatrzenia jeszcze ponad 34 tys. skarg zaległych⁶⁴.

Na posiedzeniach niejawnych orzekał najczęściej także Naczelny Sąd Administracyjny (ok. 76% spraw). W 2022 r. trafiło do niego ok. 18 tys. skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, co stanowiło blisko 25% wyroków wydanych przez te sądy. Łączna liczba skarg kasacyjnych do rozpatrzenia

przed Naczelnym Sądem Administracyjnym była jednak dużo wyższa (ok. 54 tys.), ponieważ w kolejce czekało jeszcze ponad 36 tys. skarg zaległych. Ostatecznie Sąd rozpoznał 16 100 skarg, z czego ok. 32% skarg kasacyjnych rozpoznano w terminie do 12 miesięcy⁶⁵. Izba Ogólnoadministracyjna (orzekająca w sprawach dostępu do informacji publicznej) miała do rozpoznania 22 621 skarg kasacyjnych (ponad 8 tys. nowych i 22 tys. zaległych skarg). W 2022 r. udało się tam załatwić blisko 29% skarg kasacyjnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie działalności Izby Ogólnoadministracyjnej było stabilne i na wysokim poziomie merytorycznym, jako że w 2022 r. Sąd oddalił ok. 74% skarg kasacyjnych⁶⁶.

W sprawozdaniu opisano również zagadnienia wynikające z orzecznictwa. W zakresie spraw z dostępu do informacji publicznej Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że było ono kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej i zamieścił opis trzech postępowań⁶⁷. W pierwszym z wyroków uznano, że organizacja związkowa (MOZ NSZZ „Solidarność” Pracowników Sądownictwa i Prokuratury) domagająca się udostępnienia informacji o wynagrodzeniach, premiach, nagrodach i dodatkach specjalnych w Prokuraturze Krajowej, ma szczególnie istotny interes publiczny ([III OSK 5040/21](#)). Druga z przedstawionych spraw dotyczyła udostępnienia umowy koalicyjnej Zjednoczonej Prawicy. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie stanowi ona tzw. informacji publicznej ([III OSK 4839/21](#)). Warto jednak zaznaczyć, że w innej części sprawozdania Sąd opisał analogiczną sprawę z wniosku Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, w której wydano korzystny wyrok⁶⁸. Trzeci z opisanych wyroków dotyczył natomiast sprawy Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, wobec której wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji o wynikach badań maseczek transportowanych z Chin, mimo że adresat pytania (Dyrektor Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego) przyznał w odpowiedzi na skargę, że w ogóle jej nie posiada. NSA potwierdził, że w sytuacji, gdy informacja nie istnieje albo organ jej nie posiada, nie ma podstaw do wydawania decyzji administracyjnej ([III OSK 6062/21](#)).

Inne opisy orzeczeń dotyczyły potwierdzenia nieuprawnionego zakazu wstępu na posiedzenie Sejmu⁶⁹, ale też

niekorzystnego stwierdzenia, że pismo Komendanta Straży Marszałkowskiej powiadamiające o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków sejmowych nie jest aktem zaskarżalnym do sądu administracyjnego ([III OSK 1131/22](#)). Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował również przykłady orzeczeń w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, w których odwoływano się do art. 61 Konstytucji RP⁷⁰, w tym m.in. korzystny wyrok dotyczący ujawnienia imion i nazwisk sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa ([III OSK 1291/21](#)) czy postanowienie wykluczające możliwość zawieszenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o zbadanie konstytucyjności przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją RP ([III OSK 1236/21](#)). Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, który poinformował Podlaskiego Kuratora Oświaty o istotnym naruszeniu prawa przez dyrektorę policealnej szkoły zawodowej. Naruszenie polegało na nieprzekazaniu sądowi skargi na bezczynność w sprawie dostępu do informacji publicznej pomimo ukarania grzywną⁷¹.

O sprawach z dostępu do informacji publicznej wspomniano również, wskazując, że w orzeczeniach ich dotyczących pojawiały się zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej. Nie podano jednak przykładów takich orzeczeń⁷². Naczelny Sąd Administracyjny opisał natomiast wszystkie uchwały, które wydał w 2022 r. Wśród nich znalazła się uchwała w sprawie możliwości wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania po jego ostatecznym zakończeniu, ale w sytuacji, gdy ponaglenie wniesiono jeszcze w toku postępowania. Sąd uznał, że taka skarga podlega odrzuceniu ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia⁷³. Jeżeli chodzi natomiast o temat przewlekłości, to ze sprawozdania wynika, że w 2022 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 50 skarg na przewlekłość postępowania sądowego, ale żadnej nie uwzględniono. Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 154 takie skargi, ale większość z nich odrzucono ze względu na nieuiszczenie opłat. Wspomniane skargi składano głównie w sprawach dotyczących udzielenia informacji publicznej⁷⁴.

- 42 Zob. przykładowo artykuł Access Info Europe: <https://www.access-info.org/2022-11-23/open-bo-invalid-eu-court/> (dostęp: 08.11.2023).
- 43 OECD (2022), The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>, s. 139–140.
- 44 Przepisy ustaw poświęconych dostępowi do informacji w poszczególnych państwach można porównywać w RTI Rating: <https://www.rti-rating.org/> Regulacje dotyczące gromadzenia i publikacji statystyk na temat wpływu wniosków można znaleźć m.in. w prawach ustanowionych w Serbii, Albanii, Sri Lanki, Gambii, Chorwacji, Liberii czy Kenii. (dostęp: 08.11.2023).
- 45 Takie wnioski płyną przykładowo z wyników monitoringu gmin za lata 2014–2016. Artykuł Agnieszki Zdanowicz: <https://siecobywatelska.pl/13775/> Z kolei w jednej ze spraw WSA w Warszawie uznał, że rejestr wniosków o udostępnienie informacji nie stanowi tzw. informacji publicznej. Wyrok z 9 września 2021 r. o sygn. akt II SAB/Wa 16/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7CA975> (dostęp: 08.11.2023).
- 46 Więcej informacji na temat metod mierzenia prawa do informacji można znaleźć tutaj: https://siecobywatelska.pl/metody-mierzenia-jakosci-prawa-do-informacji/#_ftn10 (dostęp: 08.11.2023).
- 47 Statystyki Naczelnego Sądu Administracyjnego: <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php> Statystyki wojewódzkich sądów administracyjnych: <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> (dostęp: 08.11.2023).
- 48 Sprawozdanie roczne Naczelnego Sądu Administracyjnego: <https://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> Informacje o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych znajdują się na stronach internetowych poszczególnych sądów. (dostęp: 08.11.2023).
- 49 Takie wnioski przedstawił m.in. WSA w Warszawie (s. 10): <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> WSA w Rzeszowie (s. 119): <https://www.bip.rzeszow.wsa.gov.pl/84/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-rzeszowie> WSA w Bydgoszczy (s. 5): <https://www.bydgoszcz.wsa.gov.pl/187/statystyka-rok-2022> WSA w Krakowie (s. 18, 22): <https://bip.krakow.wsa.gov.pl/338/informacja-roczna-o-dzialalnosci-wsa-w-krakowie-w-2022-roku.html> WSA w Olsztynie (s. 14, 59): <http://bip.olsztyn.wsa.gov.pl/54/sprawozdawczosc-opisowa.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 50 Informacja o działalności WSA w Gdańsku (s. 35): <https://www.bip.gdansk.wsa.gov.pl/298/informacja-roczna-o-dzialalnosci-sadu> Informacja o działalności WSA w Łodzi (s. 136–138): <http://lodz.wsa.gov.pl/41/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-lodzi.html> Informacja o działalności WSA w Lublinie (s.68): <https://www.lublin.wsa.gov.pl/a/informacje-o-dzialalnosci-sadu-w-latach-2004-2020> (dostęp: 08.11.2023).
- 51 Informacja o działalności WSA w Gdańsku (s. 36): <https://www.bip.gdansk.wsa.gov.pl/298/informacja-roczna-o-dzialalnosci-sadu> Informacja o działalności WSA w Olsztynie (s.71): <http://bip.olsztyn.wsa.gov.pl/54/sprawozdawczosc-opisowa.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 52 Informacja o działalności WSA w Krakowie (s.108–109): <https://bip.krakow.wsa.gov.pl/338/informacja-roczna-o-dzialalnosci-wsa-w-krakowie-w-2022-roku.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 53 Informacja o działalności WSA w Olsztynie (s. 83): <http://bip.olsztyn.wsa.gov.pl/54/sprawozdawczosc-opisowa.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 54 Informacja o działalności WSA w Poznaniu (s. 99): <https://bip.wsa.poznan.pl/228/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-2022r.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 55 Informacja o działalności WSA we Wrocławiu (s. 64): <http://bip.wroclaw.wsa.gov.pl/301/325/2022.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 56 Informacja o działalności WSA w Warszawie (s. 158): <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 57 Informacja o udziale w wykładzie powtarzała się w różnych sądach, np. WSA w Opolu (s. 9): <http://bip.opole.wsa.gov.pl/36/informacja-o-dzialalnosci-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-opolu.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 58 Informacja o działalności WSA w Warszawie (s. 158): <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 59 Informacja o działalności WSA w Kielcach (s. 215): <https://kielce.wsa.gov.pl/259/dzialalnosc-sadu.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 60 Informacja o działalności WSA w Warszawie (s. 155–156): <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 61 Informacja o działalności WSA w Lublinie (s. 94): <https://www.lublin.wsa.gov.pl/a/informacje-o-dzialalnosci-sadu-w-latach-2004-2020> Informacja o działalności WSA w Poznaniu (s. 102): <https://bip.wsa.poznan.pl/228/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-2022r.html> Informacja z działalności WSA w Gliwicach (s. 85): <http://www.gliwice.wsa.gov.pl/44/informacja-o-dzialalnosci-wsa.html> Informacja z działalności WSA w Szczecinie (s. 102): <https://bip.szczecin.wsa.gov.pl/152/296/sprawozdania-roczne.html> Informacja z działalności WSA w Warszawie (s. 156): <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 62 Informacja o działalności WSA w Białymstoku (s. 153, 155): <http://bip.bialystok.wsa.gov.pl/171/informacje-statystyczne.html> (dostęp: 08.11.2023).
- 63 Informacja o działalności WSA w Rzeszowie (s. 110, 119): <https://www.bip.rzeszow.wsa.gov.pl/84/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-rzeszowie> (dostęp: 08.11.2023).
- 64 Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 r., s. 13–14: <https://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> (dostęp: 08.11.2023).
- 65 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 14, 17–18.
- 66 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 75–76.
- 67 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 108–109.
- 68 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 142. Mowa o wyroku NSA z 16 grudnia 2022 r. o sygn. akt III OSK 5482/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9A42C4F04B> (dostęp: 08.11.2023).
- 69 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 105–106. Mowa o wyroku NSA z 23 lutego 2022 r. o sygn. akt III OSK 1238/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA4B02F58F> Streszczenie znajduje się tutaj: <https://informacjapubliczna.org/sentence/czy-mozna-zakazac-wstepu-na-posiedzenie-sejmu/> (dostęp: 08.11.2023).
- 70 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 142–143.
- 71 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 153.
- 72 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 119.
- 73 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 21. Mowa o uchwale NSA z 7 marca 2022 r. o sygn. akt I OPS 1/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/367737A238> (dostęp: 08.11.2023).
- 74 Informacja o działalności sądów administracyjnych (...), s. 27–28.

4. Wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów

W Konstytucji RP, Ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz Regulaminach Sejmu i Senatu każdemu zagwarantowano możliwość wstępu na posiedzenia organów Sejmu, Senatu czy sesje rad gmin i powiatów, a także sejmików województw. W tym rozdziale przyjrano się, jak w ostatnich latach zapewniano obywatelom i obywatelkom możliwość realizacji tego prawa.

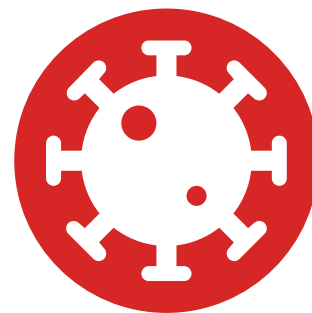
4.1 Zdalny tryb obradowania

Konstytucyjne prawo dostępu do informacji obejmuje: „wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”⁷⁵. Na realizację tego prawa na przestrzeni ostatnich kilku lat wpłynął przede wszystkim wybuch pandemii COVID-19. W marcu 2020 r. pojawiły się pierwsze przepisy prawne dopuszczające obradowanie w trybie online, a stan ten trwał ponad trzy lata, dobiegając końca dopiero w lipcu 2023 r.⁷⁶ Wraz z nową rzeczywistością powstały pytania co do granic uszczuplania prawa do informacji oraz konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Niestety praktyka pokazała, że wraz z przejściem w tryb zdalny, władze niejednokrotnie zamykały się na obywatelki i obywateli. Równoległe pojawiały się jednak odmienne głosy o korzyściach płynących z prowadzenia obrad online, przemawiające za utrzymaniem trybu zdalnego także w warunkach poza okresem pandemicznym.

Najpowszechniejsze doświadczenia dotyczą sesji organów stanowiących w gmi-

nach. To właśnie rady gmin zaczęły przenosić obrady do przestrzeni online, zanim jeszcze wprowadzono jakiejkolwiek regulacje ustawowe ([Opinia Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska dotycząca zakazu wstępu na sesje rady gminy, powiatu i sejmiku województwa oraz możliwości prowadzenia sesji online](#)). Na przełomie marca i kwietnia 2020 r. uchwalono natomiast przepis tzw. ustawy covidowej, na podstawie którego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii rady gmin, komisje rad, a także kolegialne organy jednostek pomocniczych mogą obradować z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie⁷⁷. I mimo że podstawa prawna zdalnego obradowania teoretycznie się pojawiła, to wątpliwości co do możliwości wprowadzenia ograniczenia prawa do informacji z pominięciem stanu nadzwyczajnego pozostawały aktualne ([Sesje online – czy są zgodne z prawem?](#)).

Tryb zdalny ujawnił liczne problemy praktyczne, na które skarżyli się nie tylko mieszkanki i mieszkańcy, ale również radne i radni. Sygnały o niepokojących przypadkach docierały do Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska ([Sesje online – czy gwarantują jawność?](#)), a także do Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁸. Chodziło przykładowo o nadużywanie trybu korespondencyjnego, w tym informowanie o wynikach głosowania na podstawie już wcześniej otwartych kopert, o brak transmisji albo złą jakość transmisji z sesji rad, co wykluczało zapoznanie się z ich przebiegiem⁷⁹, przerywanie sesji online z przyczyn technicznych i kontynuowanie obrad bez obecności publiczności, czy zakaz wstępu na sesje, które odbywały się



Na przełomie marca i kwietnia 2020 r. uchwalono przepis, na podstawie którego rady gmin, komisje rad, a także kolegialne organy jednostek pomocniczych mogą obradować z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie



Przepis tzw. ustawy covidowej umożliwiający sesje zdalne obowiązywał także w okresie, gdy większość obostrzeń pandemicznych została już dawno zniesiona



Pojawiają się pierwsze sugestie, jak na razie nieskuteczne, żeby sesje online wprowadzić na stałe do porządku prawnego

częściowo zdalnie, a częściowo w siedzibie urzędu gminy.

Sesjom zdalnym organizowanym w 2022 r. przyjrzała się bliżej Sieć Obywatelska Watchdog Polska, biorąc udział w międzynarodowym projekcie na temat zmian zachodzących w samorządach w czasach pandemii⁸⁰. W związku z tym stowarzyszenie wysłało 350 wniosków o udostępnienie informacji do wybranych gmin w Polsce, przeprowadziło wywiady z przedstawicielami kilku gmin oraz zorganizowało dyskusję z osobami pochodzącymi z różnych środowisk na temat rekomendacji w sprawie trybu zdalnego. Ostatecznie wypracowane rekomendacje skierowane do ustawodawcy dotyczyły m.in. usunięcia trybu korespondencyjnego jako dopuszczalnego zamiennika sesji zdalnych, uregulowania standardu transmisji i wymogów trybu zdalnego sesji, czy wprowadzenia wymogu uregulowania szczegółowych kwestii proceduralnych związanych z przechodzeniem w tryb zdalny w statutach gmin. Z kolei rekomendacje skierowane do samorządów dotyczyły m.in. używania oprogramowania, które pozwala na dopuszczenie widowni, czy wyeliminowania praktyki nieformalnych spotkań radnych, podczas których podejmuje się decyzje ([Jeśli zdalne sesje rady gminy – to jakie?](#)).

Przepis tzw. ustawy covidowej umożliwiający sesje zdalne obowiązywał także w okresie, gdy większość obostrzeń pandemicznych została już dawno zniesiona. Z tego powodu w lutym 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska postanowiła ponownie zapytać część samorządów o sposoby prowadzenia sesji. Odpowiedzi na wnioski analizowała społeczność zainteresowanych obywateli i obywatel ([Jak obradują rady gmin? – raport](#)).

W międzyczasie zaszła również jedna korzystna zmiana ustawowa. **W listopadzie 2022 r. zmieniono fragment przepisu tzw. ustawy covidowej, przenosząc uprawnienie o decydowaniu o zdalnym trybie obradowania z przewodniczącego rady gminy na całą radę (zmiany dotyczą art. 15zxx ust. 2 tzw. ustawy covidowej).**

Od 1 lipca 2023 r. w kraju przestał obowiązywać stan zagrożenia epidemicznego, wskutek czego przepis ustawy covidowej stracił zastosowanie. Pojawiają się natomiast pierwsze sugestie, jak na razie nieskuteczne, żeby sesje online wprowadzić na stałe do porządku prawnego. Do Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska trafiają za to informacje, że pomimo aktualnego braku podstawy prawnej

do organizowania obrad zdalnych, organy niektórych gmin wciąż spotykają się w przestrzeni online ([Sesje rady gminy online mimo końca pandemii – czy to zgodne z prawem?](#)).

4.2 Dostęp do posiedzeń Sejmu

Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów dotyczy także posiedzeń Sejmu i Senatu. W ostatnich latach regularnie pojawiały się jednak przypadki tymczasowego zawieszania prawa wstępu do Sejmu, czy uniemożliwiania wejścia na obrady wybranym osobom. Dotychczas takie sytuacje miały miejsce w sprawach budzących istotny sprzeciw społeczny, jak w przypadku protestu kobiet⁸¹, uchwalania ustaw zmieniających wymiar sprawiedliwości⁸², czy protestu osób z niepełnosprawnościami⁸³. Z informacji medialnych wynika, że w poprzedniej kadencji Sejmu zakaz wstępu dotyczył blisko 100 osób (OKOPress – [Co najmniej 99 osób z zakazem wstępu do Sejmu za rządów PiS. Niektórzy – nawet na 3 lata](#)). Trzeba jednak zaznaczyć, że w jednej ze spraw Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska informacje o liczbie oraz imionach i nazwiskach osób, którym zakazano wstępu do Sejmu, zostały uznane przez sąd administracyjny za informacje wewnętrzne i niestanowiące tzw. informacji publicznej⁸⁴.

Jedna ze spraw dotyczących zakazu wstępu do Sejmu dotarła natomiast do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a przebiegła następująco: latem 2017 r. dwie osoby należące do ruchu Obywateli RP (Paweł i Dagmara Drozd) wzięły udział w demonstracji związanej z reformą sądownictwa, a następnie weszły na teren sejmowy na podstawie uzyskanych jednorazowych kart wstępu i rozwinęły baner z hasłem dotyczącym obrony niezależności sądów. Na skutek powyższego działania zarzucono im naruszenie porządku publicznego, wyprowadzono z terenu sejmowego, a dalej doręczono na piśmie roczny zakaz wstępu do Sejmu. Zainteresowani złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ale została ona odrzucona, co ostatecznie podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że decyzje Komendanta Straży Marszałkowskiej nie podlegają zaskarżeniu do sądów ad-

ministracyjnych. Po wyczerpaniu krajowej ścieżki prawnej skarżący zdecydowali się skierować sprawę do Trybunału w Strasburgu, który wydał korzystny wyrok z 6 kwietnia 2023 r. (Drozd v. Polsce)⁸⁵.

Trybunał uznał, że Polska naruszyła art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁸⁶, tj. przepis gwarantujący wolność słowa i prawo do informacji. ETPC uzasadnił, że ingerencja w swobodę wyrażania opinii

skarżących musiałaby wynikać z prawa, mieć uzasadniony cel i być niezbędną w społeczeństwie demokratycznym. Rozwinięcie baneru na terenie sejmowym było natomiast wyrazem uczestniczenia w debacie publicznej i przesłaniem skierowanym w stronę parlamentarzystów. Miało to miejsce poza budynkiem Sejmu, nie zakłócało przebiegu posiedzenia i nie zostało również potwierdzone, żeby zakłó-

cało porządek publiczny. Trybunał zwrócił uwagę, że ograniczenie prawa skarżących nastąpiło na podstawie przepisów Zarządzenia Marszałka Sejmu⁸⁷, w którym to zarządzeniu nie przewidziano jednocześnie żadnej procedury zaskarżenia decyzji o nałożeniu ograniczenia. Wprowadzając ograniczenie prawa, nie zapewniono więc obywatelkom i obywatelom odpowiednich gwarancji proceduralnych.

75 Art. 61 Konstytucji RP, a także art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18–20 Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

76 Stan epidemii obowiązywał w okresie od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. Stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał od 16 maja 2022 r. do 1 lipca 2023 r. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2023 poz. 1118): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001118> (dostęp: 08.11.2023).

77 Mowa o art. 15 zxx Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2021 poz. 2095 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000374> (dostęp: 08.11.2023).

78 Przykład wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niewpuszczenia obywatela na obrady sesji rady gminy: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/interwencja-rpo-obywatel-niewpuszczony-na-obrady-rady-gminy> (dostęp: 08.11.2023).

79 Transmisja sesji rady jest obowiązkiem wynikającym z art. 20 ust. 1b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 40): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095> (dostęp: 08.11.2023).

80 Projekt prowadzony przez węgierską organizację K-Monitor we współpracy z Oživení (Czechy), Siecią Obywatelską Watchdog Polska i Funky Citizens (Rumunia), wspierany przez National Endowment of Democracy. Streszczenie raportu oraz jego pełna treść znajdują się tutaj: <https://siecobywatelska.pl/samorzad-w-pandemii/> (dostęp: 08.11.2023).

81 O sprawie związanej z niewpuszczeniem przedstawicielek Czarne-go Protestu na obrady sejmowe można przeczytać w artykułach Bartosza Wilka i Szymona Osowskiego: <https://siecobywatelska.pl/zakaz-wstepu-do-sejmu-to-naruszenie-prawa-czlowieka-interwencji-sieci-watchdog/>
<https://siecobywatelska.pl/juz-mamy-sprawe-w-sadzie-o-uniemozliwienie-wejscia-do-sejmu/>
<https://siecobywatelska.pl/nie-mozna-arbitralnie-ograniczac-wstepu-na-posiedzenia-sejmu-rp-sad-wskazuje-ze-trzeba-przesluchac-marszalka-sejmu-rp/>
<https://siecobywatelska.pl/sad-rozstrzygnie-czy-mamy-prawo-do-konstytucji/> (dostęp: 08.11.2023).

82 Przykład takiego ograniczenia został opisany w artykułach Bartosza Wilka: <https://siecobywatelska.pl/marszalek-sejmu-nie-wpuszcza-do-parlamentu-prokuratura-nie-widzi-problemu/>
<https://siecobywatelska.pl/marszalek-wpuszcza-prokurator-odmawia-sad-widzi-problemu/> (dostęp: 08.11.2023).

83 Przykład takiego ograniczenia zastosowanego wobec dziennikarza opisał Rzecznik Praw Obywatelskich: [<tent/rpo-sejm-wstep-dziennikarz-odmowa-nsa-potwierdza> Opis innego przykładu sprawy znajduje się tutaj: <https://informacjapubliczna.org/sentence/czy-mozna-zakazac-wstepu-na-posiedzenie-sejmu/> \(dostęp: 08.11.2023\).](https://bip.brpo.gov.pl/pl/con-</p></div><div data-bbox=)

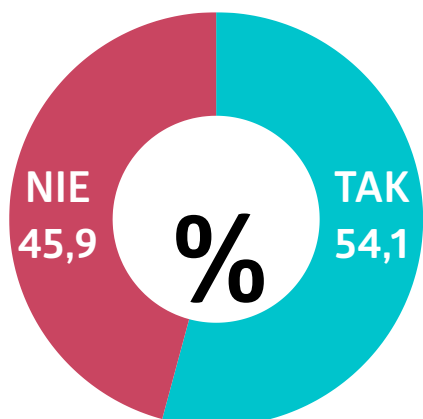
84 Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosła o udostępnienie tych informacji za 2019 r. WSA w Warszawie oddalił skargę w tym zakresie wyrokiem z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. akt II SAB/Wa 17/20: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B614393F9A> Sześć Kancelarii Sejmu wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku, ale skarga ta dotyczyła innej części wniosku stowarzyszenia. NSA oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z 12 kwietnia 2023 r. o sygn. akt III 3031/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B922B10AAE> (dostęp: 08.11.2023).

85 Skarga nr 15158/19. Pełna treść wyroku znajduje się tutaj: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-223982> (dostęp: 08.11.2023).

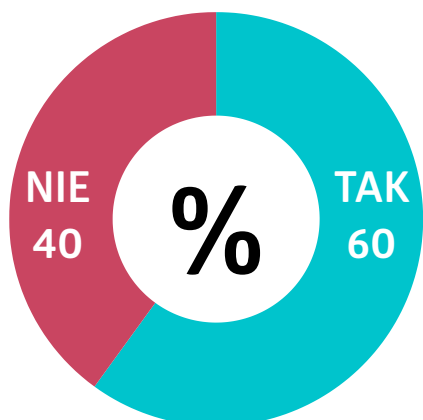
86 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19930610284> (dostęp: 08.11.2023).

87 Mowa o Zarządzeniu nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/informacja_sm (dostęp: 08.11.2023).

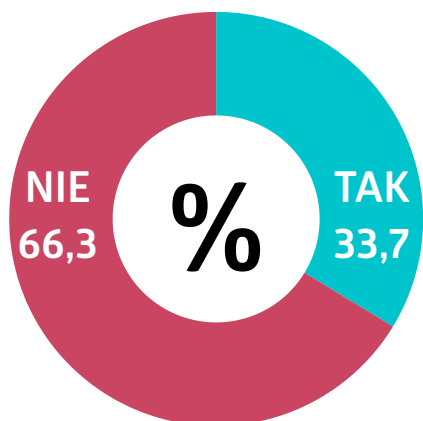
5. Jawność oczami obywateli i obywateli



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące: remontu dróg w twojej gminie/mieście?



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące wydarzeń kulturalnych?



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące: wynagrodzenia władz i urzędników w gminie?

5.1. Badanie IPSOS

Na potrzeby niniejszego raportu IPSOS przeprowadził badanie Omnibus. Zapytaliśmy w nim respondentów o to, czy korzystają z Biuletynów Informacji Publicznej i jak oceniają to narzędzie. Chcieliśmy też wiedzieć, czy Polacy korzystają z prawa do informacji, a także jakie tematy ich, jako mieszkańców, interesują. Dopytywaliśmy także, czy respondenci wiedzą, gdzie znaleźć podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania ich gminy.

Badanie przeprowadzono na reprezentatywnej grupie w terminie 16–20 czerwca 2023 r.

Próba badawcza została dobrana w sposób losowo-kwotowy – wylosowano 185 gmin. Aby zapewnić reprezentatywność badanej próby, wzięto ją ze względu na skrzyżowania płci, wieku, wykształcenia i typu miejscowości (miasto-wieś).

Wnioski o dostęp do informacji publicznej

Składanie wniosków o informację do gmin i miast deklaruje 3,9% mieszkanek i mieszkańców Polski, z najwyższym odsetkiem wśród osób w wieku 20–24 lata (8,9%). Wniosek do innych instytucji państwowych złożyło łącznie 6,5% respondentów, z wysokim odsetkiem wśród osób korzystających z internetu (13,5%).

Korzystanie z Biuletynu Informacji Publicznej (BIP)

9,5% ankietowanych korzystało z BIP-u. Z badania wynika, że najczęściej z BIP-u korzystają osoby w wieku 25–29 lat (21,1%), natomiast nie korzystają w ogóle młodzi między 15 a 19 rokiem życia. Wśród użytkowników BIP-u częściej też spotkamy osoby z wyższym wykształceniem (20,2%) i mieszkańców miast z populacją między 50 a 200 tysięcy (19,6%).

Udział w sesjach rad gminy/miasta

Ogólnie 4,2% respondentów brało udział w sesji rady gminy lub miasta. Osoby w wieku 50–59 lat były najbardziej aktywne w tym zakresie (7,6%).

Uzyskanie informacji w urzędzie gminy/miasta

11,4% respondentów uzyskało informację na interesujący ich temat w swoim urzędzie (pozostałe prawie 90% albo nie korzystało, korzystało z możliwości uzyskania informacji w urzędzie albo jej nie uzyskało). Najczęściej podczas bezpośredniej wizyty informację uzyskiwały osoby w wieku 40–59 lat oraz w dużych miastach z populacją powyżej 200 tysięcy (19,4%).

Pomoc urzędnicza

Co 10 osoba (10,2% respondentów) deklaruje, że otrzymała pomoc urzędnika w sprawie odnalezienia interesującej ich informacji. Ten odsetek jest wyższy wśród osób uczących się lub studiujących (18,5%). Nie badaliśmy ilu respondentów nie potrzebowało pomocy lub nie poprosiło o pomoc.

Brak interakcji z powyższymi kanałami informacji

72% respondentów nie korzystało z żadnego z wymienionych powyżej kanałów dostępu do informacji. Na tej podstawie możemy stwierdzić, że świadome korzystanie z prawa do informacji w Polsce jest wciąż stosunkowo mało popularne. Istnieją pewne grupy demograficzne i geograficzne, które są bardziej aktywne w korzystaniu z dostępnych kanałów informacji. Korzystanie z internetu, wyższy poziom wykształcenia, mieszkanie w większych miastach wydają się być kluczowymi czynnikami wpływającymi na większe zaangażowanie w korzystanie z prawa do informacji.

Zapytaliśmy osoby, które w pierwszym pytaniu zadeklarowały korzystanie z prawa do informacji, czy udało im się uzyskać interesujące je informacje w urzędzie miasta/gminy.

Kolejne pytanie dotyczyło korzystania z BIP.

Pomimo tego, że tylko 9,5% respondentów w pierwszym pytaniu zadeklarowało korzystanie z BIP, w drugim pytaniu, gdzie pytaliśmy o trudności dotyczące korzystania z BIP-ów, większy odsetek

respondentów zadeklarowało korzystanie z tego narzędzia. Biuletyny Informacji Publicznej zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego przez ustawę o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. Pomimo funkcjonowania tego rozwiązania w Polsce od ponad 20 lat, co najmniej 60,5% respondentów nie korzysta z BIP-u. Kobiety (14,3%) częściej niż mężczyźni (9,8%) uważają BIP za miejsce, gdzie łatwo znaleźć potrzebne informacje. Warto również odnotować, że osoby bezrobotne (42,8%) i renciści (36,8%) istotnie częściej niż przeciętny Polak uważają BIP za przydatne narzędzie, w którym można znaleźć przydatne informacje. Również osoby korzystające z internetu (15,0%) częściej doceniają BIP niż ci, którzy z internetu nie korzystają, co jest dosyć logiczne. Istnieją również regionalne różnice w postrzeganiu BIP-u – lepiej niż ogół populacji BIP oceniają mieszkańcy Mazowsza (20,9%), Śląska (26,6%) i Zachodniopomorskiego (23,4%). Za to mieszkańcy województwa łódzkiego mają bardzo złe zdanie o BIP-e – badanie nie wychwytiło żadnego respondenta, który uznałby, że to przydatne narzędzie, ale też aż ponad 97% zadeklarowało, że nie korzysta z BIP-u, więc choć część surowo oceniła narzędzie, którego nie zna.

Istotne różnice ze względu na wiek, wykształcenie czy miejsce zamieszkania pojawiają się przy stwierdzeniu, że BIP jest miejscem, w którym część informacji można znaleźć dosyć łatwo, ale inne są trudne do odnalezienia. Częściej od statystycznego Polaka twierdzą tak osoby w wieku 25–29 lat, te z wyższym wykształceniem i mieszkające w małym czy średnim mieście.

Ogólna znajomość i korzystanie z BIP-u są dość niskie, z pewnymi różnicami w zależności od grupy demograficznej czy socjoekonomicznej. Warto by było przeprowadzić dodatkową analizę, aby zrozumieć przyczyny takiego stanu rzeczy oraz podjąć odpowiednie działania mające na celu zwiększenie świadomości i użyteczności BIP wśród różnych grup społecznych.

W trzecim pytaniu pytaliśmy, które informacje najbardziej interesują mieszkańców i mieszkanki.

- wydarzenia kulturalne – 35,9%
- planowane inwestycje, które mogą oddziaływać na środowisko – 34,4%
- budżet gminy, wydatki – 29,7%
- konsultacje planów miejscowych – 26,8%

- żadne z powyższych – 24,2%
- umowy zawarte przez mój urząd miasta/gminy – 23,1%
- wynagrodzenie władz i urzędników w gminie – 19,5%
- informacje o remontach dróg w mojej gminie/mieście – 39,7%

Dopytywaliśmy też, czy respondenci wiedzą, gdzie znaleźć informacje na poniższe tematy.

Remonty dróg w mojej gminie/mieście

Nieco ponad połowa respondentów wiedziała, gdzie znaleźć informacje o remontach dróg w ich gminie/mieście. Częściej wiedzieli to mężczyźni niż kobiety (57,5% vs. 51%). Najwyższy poziom świadomości mają osoby w wieku 25–29 lat (77,8%), osoby z wyższym wykształceniem i mieszkańcy małych miast, a także osoby korzystające z internetu.

Wydarzenia kulturalne

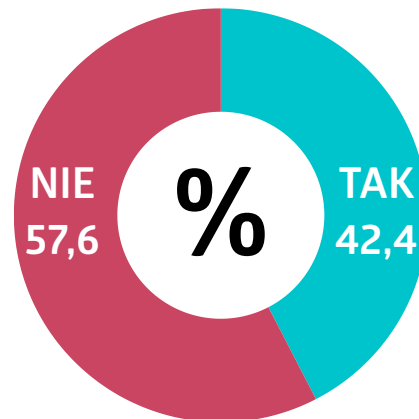
60% respondentów wie, gdzie szukać informacji o wydarzeniach kulturalnych. Nie ma znaczącej różnicy między mężczyznami a kobietami w tej kategorii, widać natomiast korelację między umiejętnością wyszukania informacji na temat wydarzeń kulturalnych a wiekiem, wykształceniem i miejscem zamieszkania. Najlepiej z pozyskaniem tego typu informacji radzą sobie osoby między 25 a 29 rokiem życia (68,4%), mające wyższe wykształcenie (74,8%) i mieszkające w średniej wielkości miastach (62,9%). Istotnym czynnikiem jest tu również korzystanie z internetu. Osoby, które na co dzień korzystają z sieci, dwukrotnie częściej wskazywały, że wiedzą, gdzie szukać tego typu informacji (65,6% vs. 32,4%).

Wynagrodzenia władz i urzędników w gminie

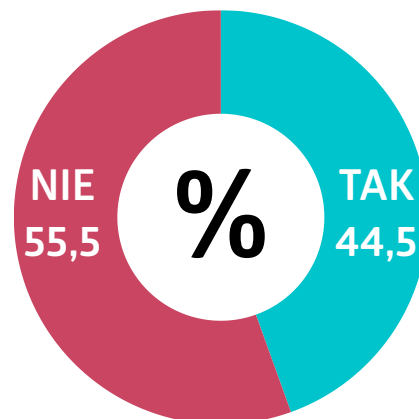
Tylko 33,7% respondentów wie, gdzie szukać informacji o wynagrodzeniach władz i urzędników w ich gminie. Nie ma różnic w wiedzy kobiet i mężczyzn w tym zakresie. Największą świadomość mają osoby z wyższym wykształceniem (45%) i te, które korzystają z internetu (43,6%).

Planowane inwestycje oddziałujące na środowisko

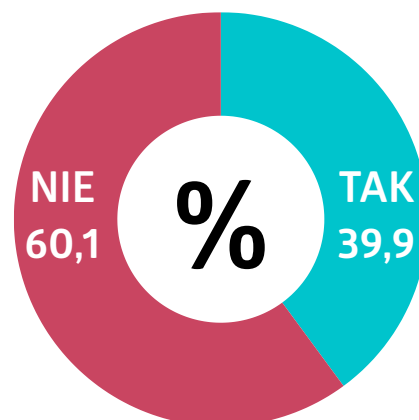
Nieco ponad 40% Polaków wie, gdzie szukać informacji na temat inwestycji mogących oddziaływać na środowisko. Najczęściej taką wiedzę deklarowały osoby między 25 a 29 rokiem życia (51,7%) oraz osoby z wyższym wykształceniem



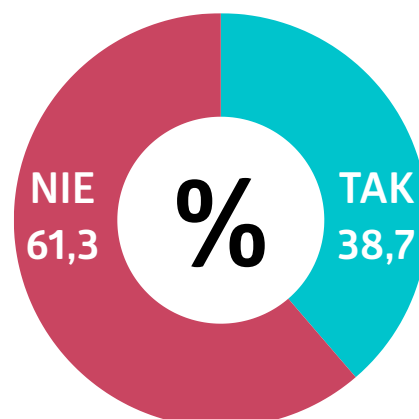
Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące konsultacji planów miejscowych?



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące planowanych inwestycji, które mogą oddziaływać na środowisko?



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące budżetu gminy?



Czy wiesz, gdzie znaleźć informacje dotyczące umów zawartych przez mój urząd miasta/gminy?



Kontaktując się z instytucjami publicznymi, dziennikarze regularnie powołują się na Prawo prasowe. Często w odpowiedzi dowiadują się jednak, że jedynym dostępnym trybem uzyskiwania informacji jest tryb wynikający z Ustawy o dostępie do informacji publicznej

(58%), a także mieszkańcy małych miast (częściej niż mieszkańcy dużych miast – 53% vs. 35,3%).

Budżet gminy

Niecałe 40% Polaków wie, gdzie znaleźć informacje dotyczące budżetu gminy. Tę wiedzę przede wszystkim różnicuje poziom wykształcenia – odsetek osób, które wiedzą, gdzie szukać tych informacji, rośnie wraz z wykształceniem (podstawowe 23,3%; zawodowe 33,7%; średnie 42,7%, wyższe 52,1%). Także osoby między 25 a 29 rokiem życia wiedzą częściej niż przeciętny Polak, gdzie szukać informacji o budżecie gminy (54,2%).

Umowy zawarte przez urząd miasta/ gminy

Podobnie kształtuje się wiedza dotycząca umów zawartych przez urząd – również niecałe 40% Polaków wie, gdzie można znaleźć informacje na ich temat i podobnie jak w przypadku budżetu gminy większą wiedzę na ten temat od przeciętnego Polaka mają osoby w wieku 25–29 lat. Także w tym przypadku poziom wiedzy na temat dostępności tych informacji rośnie wraz z poziomem wykształcenia (podstawowe 21,5%; zawodowe 30,3%; średnie 41,4%, wyższe 53,4%).

5.2 Dostęp do informacji i prawo prasowe

Zgodnie z przepisami Prawa prasowego, dziennikarce i dziennikarzom zagwarantowano prawo do informacji od organów władzy publicznej, którego realizacja ma odbywać się w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁸⁸. Dodatkowo prasie zapewniono możliwość uzyskiwania informacji o działalności przedsiębiorców i podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, o ile nie są one objęte tajemnicą lub nie naruszają prawa do prywatności. To uprawnienie realizowane jest z kolei bezpośrednio na podstawie Prawa prasowego (art. 4 i 11).

Warto też wspomnieć, że sądy administracyjne rozpatrujące sprawy dziennikarek i dziennikarzy z dostępu do informacji publicznej postawiły tym wnioskodawcom dodatkowe wymagania, które muszą spełnić, żeby w ogóle byli w stanie skutecznie prowadzić postępowanie. Dziennikarz zatrudniony

w redakcji musi wykazać przed sądem, że ma upoważnienie do działania od redaktora naczelnego (Przykładowy wyrok NSA – [I OSK 1912/15](#)). Z kolei dziennikarz działający na własną rękę ma obowiązek dostarczyć sądowi administracyjnemu uwierzytelniony odpis postanowienia sądu okręgowego potwierdzający, że ma on zarejestrowany tytuł prasowy⁸⁹.

Na potrzeby raportu skupiono się na wytypowaniu najważniejszych problemów związanych z uzyskiwaniem informacji przez środowisko dziennikarskie. W tym celu w styczniu 2023 r. przeprowadzono trzy rozmowy z lokalnymi i regionalnymi dziennikarzami na temat najważniejszych problemów, z jakimi muszą się mierzyć. Następnie na tej podstawie wyszukano sprawy opisane przez media, aktywistów i RPO.

5.2.1 Zróżnicowany czas odpowiedzi

Kontaktując się z instytucjami publicznymi, dziennikarze regularnie powołują się na Prawo prasowe. Często w odpowiedzi dowiadują się jednak, że jedynym dostępnym trybem uzyskiwania informacji jest tryb wynikający z Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Problem polega na tym, że tryb ten znacząco wpływa na czas uzyskania odpowiedzi, a tym samym wartość samej informacji, której waga zależy zwykle od możliwości jej sprawnego potwierdzenia. W ten sposób urzędy mogą skutecznie przedłużać termin udzielenia odpowiedzi, dodatkowo biorąc pod uwagę okoliczność, że nawet po złożeniu wniosku w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ma pewności, że zostanie ona udostępniona.

Na wspomniany problem zwróciła uwagę również Ewa Siedlecka podczas seminarium poświęconego sądowej ochronie prawa do informacji, która odbyła się w maju 2022 r. na Uniwersytecie Wrocławskim. Zasugerowała ona, że zadając pytania, dziennikarze powinni mieć zagwarantowaną możliwość powoływania się zarówno na Prawo prasowe, jak i Ustawę o dostępie do informacji publicznej. Na przykładzie własnych postępowań o udostępnienie informacji pokazała, że w sprawach istotnych, gdzie liczy się szybka odpowiedź, dziennikarkę albo wzywano do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego albo informowano, że nie może pytać o opinie w sprawie podjęcia takiej, a nie innej decyzji przez instytucję

publiczną⁹⁰

W przypadku wniosków składanych w trybie Prawa prasowego dziennikarze wskazywali, że czas oczekiwania na odpowiedź władz czy instytucji może być bardzo różny – od natychmiastowych odpowiedzi po dwutygodniowe oczekiwanie. Odpowiedzi na bardziej kontrowersyjne tematy są czasami „przetrzymanywane”, próbuje przykryć się jeden temat innym. Niektóre urzędy niechętnie udzielają informacji telefonicznie, proszą o podanie adresu mailowego i dopiero po jakimś czasie udzielają elektronicznie odpowiedzi. Zdarzają się też przypadki, że ciekawe informacje publikują jako pierwsze tzw. gazety władzy (media wydawane przez różne urzędy czy instytucje). W jednym przypadku dziennikarz opowiedział o sytuacji, w której pracowników tego typu wydawnictwa zaproszono wcześniej na otwarcie nowej instytucji, z kolei dziennikarze innych mediów zostali zaproszeni dopiero w kolejnym dniu.

5.2.2 Lakoniczne i niedokładne odpowiedzi

Dziennikarze otrzymywali też odpowiedzi lakoniczne. Zdarzało się, że urząd odpowiadał wyczerpująco na część pytań, a na pozostałe jedynie w ograniczonym zakresie. Informacje bywały przekazywane selektywnie, w sposób przewidujący pozytywne relacje, co wskazuje na „cherry picking”, czyli wydzielanie informacji, które są korzystne dla instytucji. Niektóre urzędy i instytucje niechętnie współpracują z mediami lub wcale nie odpowiadają na pytania. Urzędy miast unikają udzielania odpowiedzi mediom publicznym, urzędy administracji centralnej niechętnie odpowiadają przedstawicielom niezależnych mediów.

Zjawisko jest widoczne także podczas konferencji prasowych – zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. Dziennikarze zamiast merytorycznych odpowiedzi otrzymują odpowiedzi polityczne. Zdarzają się też konferencje prasowe, na których nie można zadawać pytań, pytania dziennikarzy są selekcyjonowane, a obiecane odpowiedzi w drodze mailowej nie są udzielane ([Podczas rządowych konferencji pytania dziennikarzy są selekcyjonowane](#)). Zdarzają się także przypadki niewpuszczania dziennikarzy na konferencje prasowe⁹¹. Z kolei w Sejmie w ciągu ostatnich kadencji można zaobserwować stopniowe ograniczanie dostępu dziennikarzy

do parlamentarzystów – a co za tym idzie – w dostępie do informacji. Przyjęto metodę, w której rozpoczęto wydzielanie przestrzeni dla dziennikarzy i całkowicie zamknięto kuluary sejmowe. Z kolei w grudniu 2016 r. nie wpuszczono dziennikarzy na obrady, w trakcie których uchwalano budżet.

5.2.3 Problemy z rzecznikami prasowymi

Stanowisko, które ma co do zasady ułatwić kontakt dziennikarzy z instytucjami, bywa przyczyną utrudnionego dostępu do informacji. Rzecznicy często stanowią barierę między dziennikarzami a urzędnikami. W regulaminach organizacyjnych urzędów stanowisko rzecznika jest wskazane jako jedyne do kontaktu z mediami, co bywa wykorzystywane jako podstawa odmowy odpowiedzi przez dyrektorów wydziałów, ich zastępców czy innych merytorycznych pracowników⁹². Urzędnicy mogą „chować się” za rzecznikami, aby uniknąć bezpośredniej komunikacji z mediami. Przykładem takiej sytuacji jest zarządzenie Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej ze stycznia 2022 r. w sprawie polityki informacyjnej, w którym wprowadzono ograniczenia publikowania określonych informacji przez pracowników⁹³.

W październiku 2023 r. Press opisał sytuację dotyczącą rzeczników prasowych policji, którzy często nie odpowiadają na pytania dziennikarzy i podają nieprawdziwe informacje, aby chronić swoich kolegów. Piotr Żytnicki z „Gazety Wyborczej” mówi o rosnącym poczuciu bezkarności wśród policjantów i ignorowaniu przez nich i prokuraturę zarzutów nadużyć. Maciej Piasecki, reporter SKRAJ, był brutalnie potraktowany przez policję podczas pokojowego protestu, gdzie został oskarżony o „naruszenie nietykalności” policjanta, mimo iż nagrania wskazują na agresję ze strony policji. Rzecznicy prasowi, jak podinspektor Sylwester Marczak z Komendy Stołecznej Policji, często opóźniają odpowiedzi na pytania dziennikarzy i dostarczają fałszywe informacje. W dzielnicach warszawskich i poza stolicą współpraca z rzecznikami policji również jest problematyczna. Wskazane są przypadki, gdzie policja podejmuje kontrowersyjne działania, jak wniosek o odebranie dziecka aktywistce LGBT Angelice Domańskiej czy wynoszenie aktywisty LGBT Franek Vetulaniego z legalnego zgromadzenia. Rzecznicy, jak podinspektor Elwira Kozłowska czy podkomisarz Barbara Szczerba, nie



Rzecznicy prasowi często stanowią barierę między dziennikarzami a urzędnikami. W regulaminach organizacyjnych urzędów stanowisko rzecznika jest wskazane jako jedyne do kontaktu z mediami, co bywa wykorzystywane jako podstawa odmowy odpowiedzi przez dyrektorów wydziałów, ich zastępców czy innych merytorycznych pracowników.



W Polsce SLAPP-y to najczęściej oskarżenie o zniesławienie czy pozwy o naruszenie dóbr osobistych. Są stosowane zarówno przeciw lokalnym dziennikarzom, jak i ogólnopolskim wydawnictwom.

udzielają odpowiedzi na pytania dotyczące tych zdarzeń, twierdząc, że są to prywatne sprawy ([Niedorzecznik. Rzecznicy policji nie odpowiadają na pytania, za to mogą powalić reportera](#)).

5.2.4 Problemy po zadaniu pytań

Zadawanie pytań przez dziennikarzy jest postrzegane jako zagrożenie dla władz i instytucji.

We wrześniu 2022 r. Mirosław Jamro, dziennikarz „Kroniki Beskidzkiej”, został oskarżony przez prokuraturę o nakłanianie policjantów do przekazywania informacji niejawnych, co uznano za nielegalne. Śledztwo prokuratury dotyczyło dwóch wątków: nadużyć przez policjantów ich uprawnień oraz ujawnienia przez nich tajemnicy prawnie chronionej. Jamro otrzymał zarzuty podżegania funkcjonariuszy policji do przestępstwa przekroczenia uprawnień przez ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę, które następnie publikował. Jamro zrezygnował z pracy w wydawnictwie z powodu problemów z uzyskiwaniem informacji, jako że funkcjonariusze coraz częściej kierowali go do niedostępnego rzecznika prasowego. Ostatecznie 13 września, po analizie przeprowadzonej przez Prokuraturę Krajową, prokurator generalny Zbigniew Ziobro [zdecydował o umorzeniu śledztwa](#).

W maju 2023 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich poinformowało o uniewinnieniu przez Sąd Najwyższy dziennikarza od zarzutu zniesławienia. Dziennikarz lokalny został oskarżony o zniesławienie burmistrza poprzez wysłanie pytań do biura prasowego, zawierających opinie i nieprawdziwe informacje o jego działalności. Sąd Najwyższy podkreślił nieproporcjonalność reakcji wobec dziennikarza, który działał w obronie interesu społecznego, zajmując się tematem nie wykreowanym przez siebie, ale przez zachowanie burmistrza. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że dziennikarz dążył do weryfikacji informacji ważnych dla lokalnej społeczności, a próba potwierdzenia tych informacji świadczy o jego rzetelności. Pierwotnie sądy niższych instancji uznały dziennikarza za częściowo winnego, nałożyły grzywnę i zobowiązały do przeprosin, ale Sąd Najwyższy podzielił argumentację Rzecznika, uznając kary za nieproporcjonalne i wskazał na ograniczony dostęp dziennikarzy lokalnych do informacji publicznej oraz brak innych metod weryfikacji informacji. Sąd

zauważył również niską społeczną szkodliwość czynu i fakt, że burmistrz mógł wydać oficjalne wyjaśnienie, z czego nie skorzystał ([Opis sprawy na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich](#)).

5.2.5 Media władzy

Tym mianem określamy gazety, portale i czasopisma wydawane przez samorządy, ich jednostki organizacyjne czy spółki komunalne. Z uwagi na swój profil, periodyki te trudno uznać za niezależne. Często stanowią konkurencję dla lokalnych mediów. Pojawienie się tego typu portalu czy wydawnictwa łączy się często z ograniczeniem finansowania ogłoszeń w niezależnych mediach – tym samym lokalnym mediom trudniej jest utrzymać się na rynku i trudniej kontrolować lokalne władze.

W maju 2023 r. odbyła się akcja protestacyjna zorganizowana przez Stowarzyszenie Gazet Lokalnych. Niezależni wydawcy zaapelowali o solidarność i wsparcie w obronie wolności mediów lokalnych, a także o niewliczanie propagandowych mediów samorządowych do grona niezależnych mediów, co podważa wartość ich pracy. Podkreślono, że samorządy wydają miliony złotych rocznie z budżetów na propagandę poprzez własne gazety, portale, telewizje i radia, które kreują zakłamaną obraz rzeczywistości i nie informują mieszkańców o rzeczywistym stanie gmin czy powiatów. Media te służą interesom władz, zamiast pełnić rolę niezależnego watchdoga, a urzędnicy udający dziennikarzy często ukrywają niewygodne fakty. Praktyka ta, niezależna od barw politycznych, prowadzi do nieuczciwej konkurencji wobec niezależnych wydawców lokalnych, którzy walczą o wolność mediów ([Wydawcy i dziennikarze protestują](#)).

5.2.6 SLAPP

SLAPP, czyli strategiczne pozwy przeciwko partycypacji publicznej, to metoda stosowana przez rządy i korporacje do tłumienia krytyki i debaty publicznej poprzez zastraszanie dziennikarzy i aktywistów pozwami sądowymi. Pozwy te, choć często zakamuflowane jako obrona dobrego imienia, mają przede wszystkim zniechęcić innych do poruszania wrażliwych tematów, takich jak korupcja, tworząc efekt mrożący w dyskursie publicznym. Przykładem jest sprawa Daphne Caruany Galizii z Malty. Dziennikarka stała się celem 47 pozwów SLAPP przed swoją tragiczną

śmiercią. W Polsce SLAPP-y to najczęściej oskarżenie o zniesławienie czy pozwy o naruszenie dóbr osobistych. Są stosowane zarówno przeciw lokalnym dziennikarzom, jak i ogólnopolskim wydawnictwom. Ich liczba pozostaje niedoszacowana i ciągle niezbadana. Według [Raportu CASE](#) (koalicji przeciw SLAPP w Europie) najwięcej spraw tego typu w Europie ma miejsce w Polsce. SLAPP-y są często wykorzystywane jako narzędzie prawne mające na celu zastraszenie i uciszenie krytyków, takich jak dziennikarze, aktywiści, czy po prostu obywatele angażujący się w debatę publiczną. Osoby lub organizacje wytaczające procesy SLAPP często nie mają zamiaru wygrać sprawy w sądzie; ich celem jest obciążenie pozwanej strony kosztami i czasem poświęconym na obronę, co ma zniechęcać do dalszych działań. Efekt mrozący, w którym strach przed konsekwencjami prawnymi i finansowymi powstrzymuje innych od angażowania się w wolną wypowiedź lub krytykę. Pozwy SLAPP często są długotrwałe i wiążą się z wysokimi kosztami, co może doprowadzić do znacznego obciążenia finansowego pozwanej strony, nawet jeśli ostatecznie wygra ona sprawę. SLAPP-y są często wytaczane przez bogate korporacje lub wpływowe osoby publiczne przeciwko pojedynczym osobom, mniejszym redakcjom czy organizacjom, które nie mają porównywalnych zasobów do walki w sądzie. Działania te realnie oddziałują na dostęp obywateli do informacji – wiele śledztw czy tematów podejmowanych przez dziennikarzy może zostać zarzuconych ze względu na potencjalne obciążenia finansowe, osobiste czy psychologiczne.

5.3. Poradnictwo prawne Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Sieć Obywatelska Watchdog Polska od lat prowadzi bezpłatne poradnictwo dla osób napotykających problemy z realizacją prawa do informacji. W 2022 r. do internetowej poradni stowarzyszenia wpłynęło ponad 1000 nowych spraw zgłoszonych przez ponad 900 osób. Wśród barier w dostępie do informacji publicznej klienci poradnictwa wskazywali m.in. informację przetworzoną (trudniej ją uzyskać niż prostą) oraz wyłączenie dostępu do informacji o zakończonych postępowaniach przygotowawczych. Szymon Dubiel, przyjrzał się bliżej tym zagadnieniom ([Pojęcie informacji pprzetworzonej a prawo do informacji](#) , [Art. 156 Kodeksu Postępowania karnego a prawo do informacji](#)).

Kłopoty ze stosowaniem niezdefiniowanego terminu niedookreślonego przepisu o informacji przetworzonej pojawiały się od wielu lat. Brak jasnych procedur i nadmiernie ograniczająca interpretacja „szczególnie istotnego interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej), do którego wykazania wzywane są osoby wnioskujące, częstow praktyce stanowi poważną barierę dla obywateli i obywateli starających się uzyskać informacje. Największe trudności mają bowiem zwykli wnioskodawcy,

którzy nie mogą próbować dotrzeć do informacji za pomocą innych trybów prawnych (jak np. postątki i postówie). Szanse na wykazanie interesu przez osobę niepełniącą żadnej szczególnej funkcji publicznej (czy też zajmującej określoną dziedzinę i mogącą mieć wpływ na funkcjonowanie administracji w danej dziedzinie) są zaś znikome. Na 21 spraw, które wpłynęły do poradnictwa i w ramach których w 2022 r. wnioskodawcy próbowali wykazać zaistnienie interesu, tylko w 1 sprawie udało się to uczynić skutecznie.

Z kolei zmiany Kodeksu postępowania karnego obowiązujące od czerwca 2021 r. wpłynęły ograniczająco na dostęp do informacji o zakończonych postępowaniach przygotowawczych. Dotychczas dostęp do informacji i konkretnych dokumentów z takich postępowań był możliwy również dla osób niebędących stronami postępowania, korzystających z prawa do informacji. Do art. 156 Kodeksu postępowania karnego dodano jednak § 5b, co zablokowało tę możliwość, pozostawiając decydowanie o dostępie do informacji w wyłącznej dyspozycji prokuratora. Zmianą kodeksową wprowadzono możliwość swobodnej odmowy dostępu do akt z zakończonych postępowań przygotowawczych bez możliwości zaskarżenia zarządzenia odmownego. Na skutek powyższego w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym dostępu do informacji publicznej zaczęto potwierdzać, że przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób pełny regulują dostęp do akt z postępowania karnego i tym samym wyłączają tryb dostępu do informacji publicznej.

88 Mowa o art. 3a Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. 2018 poz. 1914): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001914> (dostęp: 08.11.2023).

89 Przykładowa sprawa opisana w artykule Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska: <https://siecobywatelska.pl/dziennikarz-to-nie-zwykly-obywatel/> (dostęp: 08.11.2023).

90 Z podsumowaniem seminarium można zapoznać się w artykule Pauli Kłucińskiej: <https://siecobywatelska.pl/sadowa-ochrona-prawa-do-informacji-podsumowanie-seminarium-na-universytecie-wroclawskim/> Nagranie z konferencji znajduje się tutaj: <https://www.youtube.com/live/Ax1zeW5a3Jo?feature=shared> (dostęp: 08.11.2023).

91 Przykłady trzech spraw opisywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-prezesa-nbp-o-niewpuszczenie-dziennikarzy-na-konferencje-prasowa> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dziennikarz-tvn-nie-wpuszczony-na-konferencje-99-odpowiedzi-BA-pgz-po-materiale-tvn-%E2%80%9Ewody-ska%C5%BConie-trotylem%E2%80%9D> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kancelaria-sejmu-dzien->

[nikarz-wstep-do-sejmu](#) (dostęp: 08.11.2023).

92 art.24 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych wymienia wśród obowiązków pracownika samorządowego: 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania.

93 Mowa o Zarządzeniu nr 4/22 z 24 stycznia 2022 r. Prezes IPN w ten sposób wyjaśniał Rzecznikowi Praw Obywatelskich: „Zgodnie z tymi zasadami, pracownik Instytutu nie ma prawa do zajmowania się działalnością publiczną w mediach, mediach społecznościowych oraz na stronach internetowych, jeśli jest ona sprzeczna z działalnością Instytutu, ani do wygłaszania oświadczeń bez wcześniejszej zgody. Pracownik naruszający te zasady, prowadząc taką działalność lub wygłaszając oświadczenia bez zgody, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej zgodnie z przepisami Kodeksu pracy. Konieczność uzyskania zgody w praktyce nie przekłada się na bezwzględny zakaz możliwości udzielania informacji mediom przez pracowników”. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ipn-pracownicy-wolnosc-wypowiedzi-odpowiedz> (dostęp: 08.11.2023).

6. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa



6.1 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

Coroczne informacje o działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka udostępnia również Rzecznik Praw Obywatelskich. Jak na razie na stronie internetowej Rzecznika dostępne jest opublikowane w lipcu 2022 r. [podsumowanie działalności za 2021 r.](#)

Opisując stan przestrzegania prawa do informacji, a więc art. 61 Konstytucji RP, Rzecznik zwrócił uwagę na problemy dotyczące m.in. wprowadzenia do [Ustawy o służbie zagranicznej kolejnego ograniczenia prawa do informacji w postaci „tajemnicy dyplomatycznej”](#), ograniczania prawa do informacji poprzez wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie województwa podlaskiego i lubelskiego⁹⁴ czy ograniczania dostępu obywateli i obywateli do zdalnych obrad rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa⁹⁵.

Rzecznik angażował się też w postępowania przed sądami administracyjnymi, wnosząc skargi kasacyjne m.in. w sprawie nieudostępnienia przez Ministra Spraw Zagranicznych informacji o naborze na stanowiska w służbie zagranicznej⁹⁶ czy w sprawie nieudostępnienia przez Prokuratora Generalnego treści skargi nadzwyczajnej⁹⁷, a także przedstawiając stanowisko w sprawie wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności Ustawy o dostępie do informacji publicznej⁹⁸.

W innych punktach podsumowania Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiły się zagadnienia dotyczące wolności słowa (art. 54 Konstytucji RP), w tym przejęcia przez spółkę Skarbu Państwa PKN ORLEN spółki Polska Press, a także problemy dotyczące praworządności (art. 2 Konstytucji RP), w tym depenalizacji zniesławienia z art. 212 Kodeksu karnego, czy wyłączenia przepisów o dostępie do informacji o środowisku w związku z budową tzw. muru na granicy z Białorusią⁹⁹. Spośród postępowań toczących się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Rzecznik zwrócił uwagę m.in. na sprawę

dotyczącą wydania zakazu wstępu do budynków sejmowych dla członków organizacji Obywatele RP (zob. punkt 5.2)¹⁰⁰.

6.2 Kontrole Najwyższej Izby Kontroli

Na 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli zaplanowała dwie kontrole dotyczące prawidłowości realizacji prawa dostępu do informacji w jednostkach administracji rządowej oraz jednostkach samorządu terytorialnego¹⁰¹. W kwietniu i maju 2023 r. pojawiły się informacje o ich wynikach¹⁰².

6.2.1 Jednostki administracji rządowej

Kontrola jednostek administracji rządowej objęła działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 9 ministerstw i 6 urzędów wojewódzkich w latach 2019–2022 (do października 2022 r.). Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że większość obowiązków realizowano zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie¹⁰³. Sformułowano jednak 45 wniosków pokontrolnych w zakresie m.in. zwiększenia nadzoru nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji, zamieszczania pełnej informacji w Biuletynach Informacji Publicznej, rzetelnego prowadzenia rejestru spraw dotyczących udostępniania informacji czy opracowania i publikowania planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁰⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przykładowo nierzetelnego publikowania informacji o wynikach kontroli¹⁰⁵, odpowiadania na wnioski po terminie¹⁰⁶, nieprowadzenia na bieżąco albo nieprawidłowego prowadzenia rejestru wniosków o informację¹⁰⁷, czy uzależnienia rozpatrzenia wniosku od podania danych wnioskodawcy albo od wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych¹⁰⁸. W przypadku dwóch jednostek, tj. Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu i Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, nie dopatrzone się żadnych istotnych nieprawidłowości¹⁰⁹. Większość jednostek pod-

jęła już działania w celu usunięcia części nieprawidłowości¹¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała również wnioski do Rady Ministrów o podjęcie działań legislacyjnych w sprawie doprecyzowania w Ustawie o dostępie do informacji publicznej, że maksymalny termin 14 dni na udostępnienie informacji ma zastosowanie do sytuacji innych niż jej udostępnienie (np. do poinformowania, że organ nie posiada informacji), a także w sprawie jasnego określenia terminu, w którym wydaje się decyzję o odmowie udostępnienia informacji¹¹¹.

Co ciekawe, w informacji o wynikach kontroli przedstawiono również uwagi i spostrzeżenia samych jednostek kontrolowanych na temat udostępniania informacji publicznej. Wskazywały one na brak legalnej definicji sprawy publicznej, informacji przetworzonej, czy dokumentu wewnętrznego, ale też na rosnącą liczbę wniosków wykorzystywanych na potrzeby naukowe albo zawodowe, znaczną liczbę stałych (w tym anonimowych) wnioskodawców, których intencją jest wymuszenie na organie udzielania wyjaśnień i komentarzy odnośnie do bieżącej sytuacji politycznej i gospodarczej lub blokowanie urzędu czy nieprecyzyjne określanie zakresu pytań¹¹².

Z dokumentu wynikają także inne informacje. Przykładowo Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że pomimo braku obowiązku prawnego, wszystkie urzędy wojewódzkie oraz dwa ministerstwa (Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Sprawiedliwości) posiadały odrębne procedury określające szczegółowo zasady i tryb postępowania w zakresie udostępniania informacji publicznej. Pozostałe jednostki działały na podstawie regulaminów organizacyjnych i wypracowanej praktyki. **Wszystkie urzędy wojewódzkie miały też zasoby kadrowe umożliwiające udostępnianie i publikację informacji, a odpowiedzialni pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących odmowy udostępniania informacji publicznej, ochrony danych osobowych czy ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Na braki kadrowe skarżyło się natomiast Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Edukacji i Nauki¹¹³.**

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na fakt, że w przypadku niektórych ministerstw znacznie zwiększyła się liczba wpływających wniosków o informację, co dotyczyło głównie Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Jednocześnie w Ministerstwie Zdrowia prowadzono w różnych komórkach orga-

nizacyjnych blisko 20 rejestrów wniosków o informację i nie zapewniono w pełni sprawnego systemu realizacji zadań związanych z udostępnianiem informacji¹¹⁴. Jedynie w 7 jednostkach wykorzystywano systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją do bieżącego monitorowania postępowań o udostępnienie informacji. W kolejnych 7 jednostkach wspomniany system wykorzystywano tylko do załatwiania spraw, a do monitorowania używano dodatkowych (w niektórych przypadkach obowiązkowych) ewidencji wniosków o udostępnienie informacji. W dwóch pozostałych jednostkach bazowano przede wszystkim na dokumentach źródłowych¹¹⁵.

Ogółem do wszystkich kontrolowanych jednostek w okresie od stycznia 2019 r. do kwietnia 2022 r. wpłynęło łącznie 31 949 wniosków, w tym 27 142 wnioski skierowane do 9 kontrolowanych ministerstw¹¹⁶. W blisko 70% przypadków ministerstwa udostępniły informacje, w blisko 30% nie udostępniły informacji (np. dlatego, że nie stanowiła ona, w ich ocenie, tzw. informacji publicznej), a pozostały 1% stanowiły decyzje o odmowie udostępnienia informacji. W urzędach wojewódzkich w ponad 84% przypadków udostępniono informację, w ok. 14% informowano o nieudostępnieniu informacji, a pozostałe 2% stanowiły decyzje o odmowie udostępnienia informacji¹¹⁷. W 136 sprawach sąd administracyjny wydał prawomocny wyrok, a blisko połowa wyroków (59) została wydana na niekorzyść jednostek kontrolowanych¹¹⁸.

W latach 2019–2022 tylko trzy kontrolowane jednostki dokonały przeglądu procesu udostępniania informacji publicznej (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Aktywów Państwowych i Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach)¹¹⁹. Nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych, a kontrole wewnętrzne miały miejsce głównie w odniesieniu do udostępniania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi i Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach). Urzędy, które nie prowadziły działań kontrolnych, wyjaśniały m.in., że nad realizacją wniosków o informację bieżący nadzór sprawowali kierownicy odpowiedzialnych komórek¹²⁰.

6.2.2 Jednostki samorządu terytorialnego

Druga kontrola Najwyższej Izby Kontroli (Delegatura w Poznaniu) dotyczyła realizacji dostępu do informacji publicznej przez

16 jednostek samorządu terytorialnego w okresie od początku 2020 r. do marca 2022 r.¹²¹. Wybór kontrolowanych urzędów gmin, starostw i urzędów wojewódzkich poprzedzono badaniem kwestionariuszowym, który rozesłano do 537 jednostek samorządu terytorialnego, 20 przedstawicieli mediów i 4 organizacji społecznych. Pytania do samorządów dotyczyły m.in. liczby otrzymanych wniosków, liczby udostępnionych informacji oraz podjętych decyzji o odmowie ich udostępnienia. Wybór padł na jednostki najbardziej obciążone, które we wspomnianym kontrolowanym okresie otrzymały łącznie 5713 wniosków o udostępnienie informacji publicznej¹²². **Warto jednak zwrócić uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że średnioroczna liczba złożonych wniosków wyniosła między 80 a 212 wniosków, a w jej ocenie: „podnoszony przez jest argument o nadmiernym obciążeniu urzędów wnioskami o udostępnienie informacji publicznej, jako przyczynie błędów w realizacji obowiązków związanych z ich udostępnianiem, nie znalazł potwierdzenia”¹²³.**

Z dokumentu wynika, że przed przeprowadzeniem kontroli Najwyższa Izba Kontroli starała się rozpoznać praktyczne problemy związane z realizacją prawa dostępu do informacji, pytając o nie samorządy i organizacje społeczne¹²⁴. Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciła uwagę na wybrane przeszkody, z którymi mierzą się osoby wnioskujące, jak przykładowo wykorzystywanie nierównej pozycji organu w przypadku informacji przetworzonej, wzywianie do doprecyzowania wniosku bez wskazówek, co konkretnie jest dla organu niezrozumiałe, wielokrotne wydawanie decyzji opartych na tej samej podstawie, które są następnie uchylane przez organy odwoławcze (tzw. ping-pong decyzyjny), a także atakowanie osób, które zadają pytania czy używanie argumentów o nadużywaniu prawa do informacji, gdy organ chce uwolnić się od pytań, a nie ma innej możliwości odmowy udostępnienia informacji.

Samorządy podzieliły się całkiem odmienną oceną, jako że dotyczącą przypadków nadużywania przez osoby wnioskujące prawa dostępu do informacji poprzez wysyłanie setek wniosków lub pojedynczych wniosków o bardzo szerokim zakresie celem sparaliżowania urzędów¹²⁵. Podobne argumenty wygłosił przedstawiciel Związku Powiatów Polskich podczas posiedzenia komisji, na której Najwyższa Izba Kontroli przedstawiała informację o wynikach opisywanej kontroli. Spośród licznych wniosków związanych z koniecznością

doprecyzowania przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazał on, że bardzo istotne jest wprowadzenie procedury w przypadku nadużywania prawa do informacji, ponieważ bardzo często zdarzają się przypadki, że wnioskodawcy uporczywie występują z tym samym wnioskiem o udostępnienie tej samej informacji, a sądy administracyjne kontrolujące te sprawy rzadko stają po stronie urzędów.¹²⁶

W ramach kontroli zbadano dwa główne obszary – czy jednostki samorządu terytorialnego były prawidłowo i rzetelnie przygotowane do realizacji zadań w zakresie udostępniania informacji oraz czy prawidłowo i rzetelnie wykonywały te zadania. Zgodnie z oceną Najwyższej Izby Kontroli, skontrolowane jednostki większość wspomnianych zadań realizowały w sposób prawidłowy.¹²⁷ Mimo wszystko sformułowano łącznie 49 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in. wprowadzenia odpowiednich procedur udostępniania informacji, zwiększenia nadzoru nad rzetelnym i terminowym udostępnianiem informacji, uchylecia tzw. cenników opłat za udostępnienie informacji, czy rzetelnego prowadzenia rejestrów wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wszystkie wnioski zostały zrealizowane albo podjęto działania w celu ich realizacji. W jednym przypadku skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej w Środzie Wielkopolskiej. Nie opisano jednak, czego dotyczyło zawiadomienie.¹²⁸

Co do zasady samorzady były przygotowane do udostępniania informacji publicznej, jako że uwzględniały w statutach wspomniane zagadnienia, a w większości przypadków przyjmowały też dodatkowe regulacje wewnętrzne w sprawie udostępniania informacji (zarządzenia). Za dobrą praktykę uznano działanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, który w ramach elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją (EZD PUW) udostępnił pracownikom wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu instruktaż obrazujący sposób postępowania z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej, a poprzez Intranet udostępnił materiał opisujący zasady prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Za niezgodną z prawem praktykę uznano z kolei obowiązujące w kilku jednostkach kontrolowanych tzw. cenniki opłat za udostępnienie informacji publicznej.¹²⁹

Wszystkie kontrolowane jednostki udostępniały również informacje w Biuletynie Informacji Publicznej, chociaż w każdej z nich Najwyższa Izba Kontroli dopatryła

się nieprawidłowości. 12 samorządów nie opublikowało w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o przeprowadzonych kontrolach, 11 nie zamieściło nagrań z sesji organów stanowiących (albo zamieściło je nieterminowo), a w 6 zabrakło informacji (albo terminowej informacji) o prowadzonych rejestrach i ewidencjach oraz interpe-lacjach i zapytaniach radnych. Tylko jeden samorząd oznaczył wszystkie informacje danymi o osobach udostępniających je w Biuletynie Informacji Publicznej oraz o czasie ich wytworzenia i udostępnienia. Brak tych danych w pozostałych kontrolowanych jednostkach uniemożliwił weryfikację aktualności i prawidłowości publikowanych informacji. Przy czym we wszystkich samorządach informacje przygotowywali pracownicy właściwych komórek organizacyjnych urzędów, a publikowali je administratorzy Biuletynu Informacji Publicznej lub pracownicy odpowiedzialni za obsługę informatyczną. Wsparcie zewnętrzne, jeśli miało miejsce, dotyczyło głównie wsparcia technicznego dotyczącego działania strony Biuletynu Informacji Publicznej, jego utrzymania na serwerach i sporządzania kopii zapasowych, co kosztowało samorzady między 13,3 a 259,6 tys. zł.¹³⁰

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli realizacja pisemnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej poszła samorządom lepiej, ponieważ w 9 kontrolowanych jednostkach wykonywano je prawidłowo. W pozostałych wystąpiły nieliczne nieprawidłowości, które dotyczyły głównie niedotrzymywania terminów udostępnienia informacji, nieudzielenia odpowiedzi, nieinformowania albo nieterminowego informowania o wysokości naliczonej opłaty za udostępnienie informacji, nieumorzenia postępowania, gdy pojawił się taki obowiązek i żądania danych wnioskodawcy, gdy nie było takiej potrzeby.¹³¹ Przy czym nieudostępnianie lub niepełne udostępnianie informacji kontrolowane jednostki tłumaczyły nieprawidłową interpretacją przepisów, a także omyłkami i przeoczeniami wynikającymi z dużej liczby zadań, brakami kadrowymi i utrudnionym dostępem do dokumentów spowodowanym pracą w warunkach trwającej epidemii COVID-19.¹³² W innym miejscu wskazano jednak, że: „żaden z kierowników jednostek kontrolowanych nie stwierdził znaczących zmian w zakresie udostępniania informacji publicznej w okresie epidemii COVID-19, pomimo sygnalizowanych utrudnień związanych z absencją pracowników oraz okresami kwarantanny i izolacji”¹³³.

W większości kontrolowanych jedno-



stek ewidencjonowano wnioski, chociaż zdarzyły się dwa samorzady, w których nie zarejestrowano niektórych z wniosków oraz jeden, w którym do rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej wpisywano także inne pisma. Najwyższa Izba Kontroli nie podała informacji, w jakiej formie prowadzono rejestry wniosków o udostępnienie informacji publicznej (papierowe, elektroniczne itd.). Wiadomo natomiast, że w większości przypadków były to rejestry tzw. centralne, a w 4 samorządach ewidencje prowadziły oddzielnie różne wydziały¹³⁴.

Na 5713 wnioski, które wpłynęły do

wszystkich kontrolowanych jednostek (w tym 393 wnioski o udostępnienie informacji przetworzonej i 167 wnioski o dostęp do posiedzeń rad i sejmiku województwa), w 5384 przypadkach udostępniono informację, a w 154 przypadkach wydano decyzję o odmowie jej udostępnienia. Dodatkowo w 57 przypadkach naliczono opłatę za udostępnienie informacji. Od decyzji odmownych złożono 45 odwołań i 18 skarg do sądu administracyjnego (w tym dwie skargi na przewlekłe działanie organów). Samorządowe kolegia odwoławcze uwzględniły 15 odwołań, a wojewódzkie sądy administracyjne 6 skarg (ok. 33%)¹³⁵.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne nie tylko do samorządów, ale również do Prezesa Rady Ministrów. Dotyczyły one podjęcia działań legislacyjnych w celu stworzenia definicji „informacji przetworzonej”¹³⁶. Wyjaśniono, że na trudności związane z pojęciem informacji przetworzonej zwracały uwagę organizacje społeczne, przedstawiciele mediów i jednostki kontrolowane¹³⁷. Granice między informacją prostą a przetworzoną są nieostre, a trudności w ocenie tych informacji mogą być niejedolite i prowadzić do nadużyć „tak po stronie podmiotów zobowiązanych, jak i wnioskodawców”¹³⁸.

- 94 Mowa o Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (tj. Dz.U. 2023 poz. 263): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001613> Warto zwrócić uwagę, że w wyniku kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, 18 stycznia 2022 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok o sygn. akt I KK 171/21, w którym uniewinnił dziennikarzy przebywających na terenie strefy stanu wyjątkowego: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-granica-dziennikarze-kara-stan-wyjatkowy-sn-kasacja> (dostęp: 08.11.2023).
- 95 Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w tej sprawie z pismem do wszystkich wojewodów: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zapewnic-dostep-obywateli-do-obrad-samorzadu-terytorialnego-pismo-rpo-do-wojewodow> (dostęp: 08.11.2023).
- 96 Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie została uwzględniona wyrokiem NSA z 13 maja 2022 r. o sygn. akt 4600/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A0ABB192EC> (dostęp: 08.11.2023).
- 97 Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie została oddalona wyrokiem NSA z 22 czerwca 2022 r. o sygn. akt III OSK 4774/21: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A2E2F58A10> Pełny opis sprawy wraz z aktualizacją znajdują się tutaj: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/20411> (dostęp: 08.11.2023).
- 98 Mowa o sprawie o sygn. akt K 1/21: <https://trybunal.gov.pl/s/k-1-21> Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił obszernie stanowisko i wniosł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-informacja-publiczna-umorzyc-postepowanie> (dostęp: 08.11.2023).
- 99 Mowa o art. 6 ust.1 Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021 poz. 1992): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001992> (dostęp: 08.11.2023).
- 100 Mowa o sprawie Paweł i Dagmara Drozd przeciwko Polsce, skarga nr 15158/19. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich (s. 383): <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2021> 6 kwietnia 2023 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w tej sprawie i stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. (dostęp: 08.11.2023).
- 101 Mowa o kontroli P/22/003 oraz P/22/076. Plan pracy NIK znajduje się tutaj: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/plan-pracy-nik/> (dostęp: 08.11.2023).
- 102 Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/udostepnianie-informacji-publicznej.html> oraz Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/076/> (dostęp: 08.11.2023).
- 103 Informacja o wynikach kontroli. Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej, s. 8: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/003/> (dostęp: 08.11.2023).
- 104 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 47–48.
- 105 Między innymi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi. Informacja o wynikach kontroli (...), s. 12–13, 50–55.
- 106 Między innymi Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Zdrowia, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach. Informacja o wynikach kontroli (...), s. 50–55.
- 107 Między innymi Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. Informacja o wynikach kontroli (...), s. 50–55.
- 108 Mowa o Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli (...), s. 50–55.
- 109 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 55.
- 110 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 48.
- 111 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 21.
- 112 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 20, 45–46.
- 113 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 10.
- 114 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 7 i 11.
- 115 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 27.
- 116 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 14–16.
- 117 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 16–17.
- 118 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 19.
- 119 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 12.
- 120 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 28–29.
- 121 Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej, s. 5: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/076/> (dostęp: 08.11.2023).
- 122 Nagranie z transmisji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 25 maja 2023 r., podczas której rozpatrywano Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/22/076, fragment od 16:09: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/transmisje_arch.xsp?fbclid=IwAR24HuHB9rI5Tq8-CCyRTx3D3KZqy18Do-QiMMaFBIhOXn8btt7DenGSBb-M&page=2#85A4112B8EAB57D1C12589B400478BOF Informacja o wynikach kontroli (...), s. 32. (dostęp: 08.11.2023).
- 123 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 29.
- 124 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 5, 32.
- 125 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 6.
- 126 Nagranie z transmisji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (...), fragment od 16:21.
- 127 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 5, 8, 32.
- 128 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 32–33.
- 129 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 8–9, 18–20.
- 130 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 8, 10–12, 21–27.
- 131 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 8, 14–15, 27–28.
- 132 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 31.
- 133 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 29.
- 134 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 10, 20.
- 135 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 13–16, 28.
- 136 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 17.
- 137 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 15.
- 138 Informacja o wynikach kontroli (...), s. 17.

7. Jawność partii politycznych

7.1 Rejestry wpłat i umów

Za sprawą przepisów z października 2021 r. w Ustawie o partiach politycznych pojawiły się nowe obowiązki nałożone na partie. Od lipca 2022 r. muszą one prowadzić, aktualizować na bieżąco oraz publikować rejestry wpłat i rejestry umów¹³⁹. To właśnie dzięki zmianie ustawowej wszystkie zainteresowane osoby, dziennikarki i dziennikarze (Komu, ile i za co płacą PiS i PO? Analizujemy rejestr umów) czy organizacje społeczne (materiał Stowarzyszenia 61), mogą śledzić i porównywać informacje o tym, kto wpłaca środki na konkretne partie oraz z kim, kiedy, po co i za ile partie zawierają umowy, choć w niektórych przypadkach niejednoznaczność i braki informacyjne w rejestrach istotnie ograniczają tę możliwość (Większa przejrzystość partii politycznych?). Sprawne przeszukiwanie połączonych rejestrów wpłat i umów umożliwia natomiast stworzony przez Grzegorza Krakowiaka serwis „Jawne Wybory”.

Obowiązujące przepisy prawa dopuszczają przekazywanie środków finansowych na rzecz partii politycznych przez obywatelki i obywateli naszego kraju. Obecnie partie mają obowiązek prowadzić elektroniczne rejestry tych wpłat oraz zapewnić powszechny dostęp do danych w nich zawartych, uzupełniając informacje o wpłatach w terminie do 14 dni od dnia ich otrzymania oraz zamieszczając rejestry w swoich Biuletynach Informacji Publicznej. Rejestr ma być przeszukiwalny i zawierać następujące informacje o wpłatach od osób fizycznych powyżej 10 000 zł w skali roku (poza składkami członkowskimi): imię, nazwisko, imię ojca oraz miejscowość zamieszkania osoby dokonującej wpłaty,

data wpłaty (data zaksięgowania na rachunku bankowym lub przyjęcia środków finansowych do kasy partii) oraz jej wysokość.

Drugi obowiązek dotyczy prowadzenia ogólnodostępnych, elektronicznych i przeszukiwalnych rejestrów umów zawieranych przez poszczególne partie polityczne. W rejestrach zamieszcza się informacje dotyczące tych umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym numer danej umowy, datę i miejsce jej zawarcia, okres obowiązywania, strony, przedmiot, wartość przedmiotu oraz tryb jej zawarcia. Informacje o umowach powinny trafić do Biuletynu Informacji Publicznej bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od daty zawarcia danej umowy, jej zmiany, rozwiązania, odstąpienia od umowy, czy wypowiedzenia lub wygaśnięcia.

Niewykonywanie obowiązków rejestrowych jest zagrożone karą pieniężną wahającą się między 1000–30000 zł. Kontrolowaniem realizacji powyższych obowiązków ma zajmować się Państwowa Komisja Wyborcza¹⁴⁰, ale jak dotąd przedstawiła ona jedynie wątpliwości co do istnienia trybu, w którym miałyby to czynić¹⁴¹.

7.2 Udostępnianie informacji na wniosek

Wprowadzenie rejestru wpłat oraz rejestru umów partii politycznych nie oznacza, że o analogiczne informacje nie można było pytać jeszcze przed wejściem w życie wymienionych przepisów. Stale występującym problemem jest jednak opór w udostępnianiu tych informacji na indywidualne wnioski. Przykładowo na wniosek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska z 2021 r. wysłany do 20 partii politycznych

zasiadających w tym okresie w Sejmie, Senacie i Parlamencie Europejskim, jedynie 7 z nich udostępniło pełną informację, a w przypadku większości pozostałych toczyły się albo wciąż toczą postępowania sądowe. Pytania stowarzyszenia dotyczyły informacji o zawieranych umowach, historii rachunków bankowych partii, uchwał w sprawie wysokości składek oraz umów i porozumień z innymi partiami, stowarzyszeniami, czy ruchami politycznymi ([Orka na partyjnym ugorze](#)). O historii rachunków bankowych za okres od maja do lipca 2023 r. stowarzyszenie pytało również 5 największych partii w sierpniu bieżącego roku. I w tym przypadku informacji udzieliła tylko jedna z nich (Nowa Lewica i Polskie Stronnictwo Ludowe).

Z kolei we wrześniu 2023 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska skierowała wnioski o udostępnienie informacji do 50 komitetów wyborczych, które zarejestrowały kandydatów w tegorocznych wyborach parlamentarnych. Pytania dotyczyły wydatków komitetów wyborczych oraz zawieranych przez nie umów, a także danych kontaktowych do osoby, która umożliwi dalszy kontakt z kandydatkami i kandydatami. Jeszcze przed wyborami na wniosek zareagowało jedynie 15 komitetów, spośród których pełną odpowiedź przekazało 10 z nich (najczęściej te, które deklarowały brak wydatków oraz zawieranych umów). Cztery komitety co prawda zareagowały na wniosek, ale nie udostępniły informacji — dwa stwierdziły, że nie są podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji (Prawo i Sprawiedliwość, Bezpartyjni Samorządowcy), kolejny obiecał przestać dane w nieokreślonym późniejszym terminie (Koalicja Obywatelska), a ostatni odesłał na stronę, której niestety nie udało się odnaleźć (Komitet Wyborczy Mirosława Piaseckiego) – [Jawność komitetów wyborczych](#).

139 Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2054): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002054> Artykułem 4 zmieniono art. 25 Ustawy o partiach politycznych oraz dodano do niej art. 27a–27c.

140 Co wynika z art. 160 § 3a Kodeksu wyborczego oraz art. 27b–27c Ustawy o partiach politycznych.

141 Wystąpienie Państwowej Komisji Wyborczej z 8 listopada 2022 r.: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/pismo-panstwowej-komisji-wyborczej-do-marszalka-sejmu-w-sprawie-przepisow-regulujacych-nakladanie-ka> Więcej informacji na ten temat można przeczytać w artykule Sylwestra Oracza z Fundacji Odpowiedzialna Polityka: https://siecobywatelska.pl/orka-na-partyjnym-ugorze-rewolucja/?fbclid=IwAR2qr_UaT4NR_hl-x6BgS6L_CiVD8Ekw3l_mlag4z9msuYwQafZXRWYIYE4

8. Ograniczenia jawności w latach 2021–2022

W standardach międzynarodowych dotyczących prawa dostępu do informacji przyjmuje się, że przepisy poświęcone ujawnianiu informacji powinny przeważać nad ograniczeniami (tajemnicami) wynikającymi z odrębnych ustaw. Ograniczenia prawa dostępu do informacji mogą istnieć, ale należy traktować je wyjątkowo, wprowadzać proporcjonalnie i w zgodzie z przesłankami międzynarodowymi oraz wymienić wszystkie w akcie prawnym poświęconym dostępowi do informacji. Dodatkowo ostateczna decyzja o zastosowaniu jakiegokolwiek ograniczenia prawa dostępu do informacji powinna być uzależniona za każdym razem od przeprowadzenia testu szkody i testu interesu publicznego¹⁴².

W przypadku polskiej Ustawy o dostępie do informacji publicznej powyższe standardy międzynarodowe nie zostały spełnione, a to za sprawą jej art. 1 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1, zgodnie z którymi dostęp do informacji może być wyłączany albo ograniczany rozmaitymi przepisami odrębnych ustaw¹⁴³. Praktyka pokazuje, że najczęściej są to przepisy wprowadzające nowe tajemnice, przepisy z góry przesądzające, że dana informacja nie stanowi tzw. informacji publicznej albo że do danej informacji nie stosuje się Ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisy z góry przesądzające, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa). Regularnie pojawiają się też regulacje prawne niesugerujące wprost, że mogą zastępować albo wyłączać dostęp do informacji, ale interpretowane w ten sposób przez instytucje publiczne i sądy administracyjne.

W Polsce nie istnieje wykaz obowiązujących aktów prawnych, w którym wyliczono ograniczenia oraz wyłączenia prawa dostępu do informacji. Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnioskowała w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego do Rządowego Centrum Legislacji o stworzenie takiej listy, ale odpowiedź w tej sprawie ze stycznia 2023 r. była negatywna, jako że nie leży to w zakresie jego zadań ([Pełna treść wniosku](#)

[wraz z udzieloną odpowiedzią](#)).

Precyzyjne określenie liczby aktów prawnych ograniczających prawo dostępu do informacji jest niemożliwe, ale niewątpliwie liczba ta stale rośnie. Sam przegląd Dziennika Ustaw w powiązaniu z hasłami dotyczącymi Ustawy o dostępie do informacji publicznej pokazuje, że w latach 2021–2022 uchwalono co najmniej 9 ustaw ograniczających dostęp do informacji. Wśród nich znalazły się przepisy wprowadzające tajemnicę dyplomatyczną ([Co okaże się tajemnicą dyplomatyczną?](#)), przepisy wyłączające z [jawności wybrane pytania egzaminacyjne, protokoły kontroli, wyniki postępowania kwalifikacyjnego, koszty poboru opłaty za przejazd autostradą, informacje dotyczące budowy bariery na granicy polsko-białoruskiej](#), czy dokumenty z konkursów finansowanych ze środków europejskich¹⁴⁴. To także w tym okresie pojawiły się rozporządzenia ograniczające dostęp do informacji publicznej w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego¹⁴⁵.

Na podstawie sygnałów docierających od obywaterek i obywateli do Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska można wymienić także wiele innych ograniczeń, na które w ostatnich latach powoływały się instytucje publiczne odmawiające udostępnienia informacji. Należą do nich m.in. [tajemnica skarbową](#), [tajemnica bankowa](#), [tajemnica statystyczna](#), [tajemnica Prokuraturii Generalnej RP](#), [tajemnica zawodowa związana z zarządzaniem funduszami inwestycyjnymi](#), [tajemnica zawodowa związana z usługą weterynaryjną](#), [wyłączenie informacji o wynagrodzeniach artystek i artystów](#), czy [wyłączenie informacji o finansowaniu nauki](#). Niejednokrotnie pojawiały się również próby odmowy dostępu do informacji na podstawie przepisów, które nie przewidują wprost ani tajemnicy ani innego rodzaju wyłączenia, jak choćby w przypadku dostępu do informacji o [Trybunale Konstytucyjnym](#), czy o działaniach Policji i Służby Ochrony Państwa¹⁴⁶.



Precyzyjne określenie liczby aktów prawnych ograniczających prawo dostępu do informacji jest niemożliwe, ale niewątpliwie liczba ta stale rośnie



W Ustawie o partiach politycznych zobowiązano partie do prowadzenia, bieżącego aktualizowania i publikowania elektronicznego rejestru wpłat

W okresie między 2021–2022 rokiem pojawiły się również korzystne dla jawności przepisy odrębnych ustaw. Chodzi przede wszystkim o zmiany dokonane w Ustawie o partiach politycznych, na podstawie których zobowiązano partie do prowadzenia, bieżącego aktualizowania i publikowania elektronicznego rejestru wpłat przeszukiwalnego po danych osoby wpłacającej, dacie wpłaty lub jej wysokości, a także elektronicznego rejestru umów zawieranych przez partie, przeszukiwalnego m.in. po stronach umowy, jej przedmiocie, wartości, czy dacie zawarcia¹⁴⁷. W perspektywie od 2026 r. do przekazywania informacji o zawieranych umowach do tzw. centralnego rejestru umów prowadzonego przez Ministra Finansów, zobowiązano także jednostki sektora finansów publicznych, na skutek zmian w [Ustawie o finansach publicznych](#) (zob. pkt 2.4). Obowiązki jawnościowe przewidziano również w [przepisach dotyczących wyrobów medycznych](#), przesądzając, że udostępnieniu podlegają informacje zawarte w notatkach bezpieczeństwa oraz certyfikatach zgodności.

Ostatnie dwa lata to także zmiany dokonane w Ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz oczekujące propozycje jej zmian. W 2021 r. do art. 5 ustawy dodano kolejne ograniczenie dostępu do

informacji: „w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej”¹⁴⁸. Spośród oczekujących propozycji zmian w 2021 r. pojawił się natomiast komisyjny projekt ustawy mającej na celu umożliwienie składania wniosków o udostępnienie informacji w formie nagrania sporządzonego w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym. Projekt wniesiono na skutek petycji złożonych przez Stowarzyszenie Polski Instytut Praw Głuchych. Jak dotąd otrzymał on pozytywne (choć z zastrzeżeniami) stanowisko rządu¹⁴⁹. Z kolei w 2022 r. pojawił się poselski projekt ustawy mającej zmienić brzmienie przepisu o podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji, które są podmiotami prywatnymi, ale wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (art. 4 ust. 5 Ustawy o dostępie do informacji publicznej). Zgodnie z propozycją podmioty te miałyby odpowiadać jedynie na pytania: „w zakresie bezpośrednio związanym z wykonywaniem tych zadań publicznych lub dysponowaniem majątkiem publicznym”. Projekt uzyskał pozytywne stanowisko rządu, za to negatywne stanowisko Związku Powiatów Polskich¹⁵⁰.

142 Wspomniane standardy dobrze obrazuje RTI Rating, wykorzystujący metodę porównania i oceny przepisów o dostępie do informacji państw całego świata, którą stworzyły dwie organizacje – Access Info Europe i Centre for Law and Democracy. Ustawy poszczególnych państw ocenia się według 7 kategorii i 61. wskaźników, spośród których w tym miejscu warto zwrócić uwagę na nr 2, 28–31: <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/> (dostęp: 08.11.2023).

143 Przy czym krytyka tych rozwiązań pojawiła się już na etapie prac komisji sejmowej nad Ustawą o dostępie do informacji publicznej. Więcej na ten temat można przeczytać w artykule Marzeny Błaszczuk: <https://siecobywatelska.pl/21-lat-pozniej/> (dostęp: 08.11.2023).

144 Mowa o art. 48 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001079> Warto zwrócić uwagę, że analogiczne ograniczenie obowiązywało także w poprzedniej ustawie wdrożeniowej, ale w nowej perspektywie zaostrzono przepis, wyłączając również dostęp do informacji o środowisku. Więcej na ten temat można przeczytać w artykule Krzysztofa Pietruszewskiego: <https://siecobywatelska.pl/kpo-i-jawnosci/> (dostęp: 08.11.2023).

145 Mowa o nieobowiązującym już § 2 pkt 7 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021 poz. 1612): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20210001612> oraz § 1 ust. 1 pkt 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 263): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20210001613> (dostęp: 08.11.2023).

146 Mowa o art. 20a Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2023 poz. 171 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900300179> oraz art. 63 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. 2023 poz. 66 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000138> (dostęp: 08.11.2023).

147 Mowa o art. 25 ust. 6–13, art. 27a–27c Ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372 ze zm.): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970980604> Przy czym wzory rejestru wpłat oraz rejestru umów wynikają z dwóch rozporządzeń Ministra Finansów z 23 maja 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 1119 oraz Dz.U. 2022 poz. 1120): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001119> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20220001120> (dostęp: 08.11.2023).

148 Zmianę wprowadzono art. 8 Ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1598): <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20210001598>

149 Druk sejmowy nr 1518: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentid=4BE50FD12F61035CC1258745003F67FF> (dostęp: 08.11.2023).

150 Druk sejmowy nr 2206: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2206> (dostęp: 08.11.2023).

9. Sprawy dotyczące jawności przed Trybunałem Konstytucyjnym i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Ostatnie lata upłynęły także pod znakiem dwóch prób doprowadzenia do oceny zgodności kluczowych przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją RP, o które w obu przypadkach wnioskowała do Trybunału Konstytucyjnego urzędująca w danym okresie Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego. Początkowy wniosek zainicjował jeszcze w 2013 r. Stanisław Dąbrowski (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w latach 2010–2014), ale po jego śmierci sprawę kontynuowała Małgorzata Gersdorf (Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego w latach 2014–2020). Gdy w 2017 r. wyznaczono termin rozprawy, ówczesna Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego zdecydowała się wycofać wniosek z Trybunału Konstytucyjnego¹⁵¹, wobec czego postępowanie zostało umorzone¹⁵².

W 2021 r. temat wrócił za sprawą kolejnego wniosku Małgorzaty Manowskiej¹⁵³. Po nieskutecznej petycji ponad 100 organizacji społecznych oraz blisko 10 000 obywateli i obywateli w sprawie wycofania wniosku¹⁵⁴ rozprawy w tej sprawie wyznaczono już dwukrotnie i dwukrotnie je odwoływano. Skład orzekający zmienił się trzykrotnie, a finalnie sprawę przekazano pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego. Jak dotąd nie wyznaczono jednak kolejnego terminu rozprawy. Zdążyły natomiast pojawić się pomysły na doprowadzenie do zawieszenia konkretnych postępowań o udostępnienie informacji przed sądami administracyjnymi aż do rozpatrzenia sprawy przez

Trybunał Konstytucyjny. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w jednej ze spraw Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, że takie działania byłoby nieekonomiczne, niecelowe i niezgodne ze względami sprawiedliwości (*III OSK 919/21*).

Wniosek Małgorzaty Manowskiej zawiera tezy dotyczące zbyt szerokiego interpretowania katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, nadmiernej ingerencji w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne oraz niewłączania tych osób w postępowania o udostępnienie informacji ich dotyczących, nieuregulowania anonimizacji danych osobowych oraz możliwości weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w kontekście tzw. nadużycia prawa do informacji, a także nieprecyzyjnego określenia znamion czynu zabronionego w postaci nieudostępnienia informacji.

Ostatni z wymienionych punktów, dotyczący art. 23 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest jednocześnie przedmiotem już wcześniej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej osoby, która w przeszłości pełniła funkcję burmistrza jednej z gmin oraz przeciwko której prowadzono postępowanie karne właśnie na podstawie wspomnianego przepisu (*SK 31/20*). Co ciekawe, w opisanych powyżej sprawach sprzeczne stanowisko wyraził Sejm. W przypadku sprawy ze skargi konstytucyjnej postulowano, aby art. 23 Ustawy o dostępie do informacji publicznej uznać za zgodny z Konstytucją RP, za to

w przypadku sprawy z wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego wniesiono o stwierdzenie jego niekonstytucyjności.

Do Trybunału Konstytucyjnego trafiły również inne skargi dotyczące jawności. W maju 2023 r. Trybunał wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu Ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, na podstawie którego Szef Kancelarii Sejmu nie chciał udzielić informacji na temat sędziów popierających kandydatów do wybieranej na zmienionych zasadach Krajowej Rady Sądownictwa (*K 21/19*). Warto zaznaczyć, że w sprawie ujawniania tych informacji korzystnie wypowiedział się uprzednio Naczelny Sąd Administracyjny (*I OSK 4282/19*). Z kolei w 2021 r. do Trybunału wpłynęły dwie skargi konstytucyjne dotyczące zbadania konstytucyjności przepisów tzw. ustawy covidowej, które pozwoliły sądom na rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych bez udziału stron¹⁵⁵.

Końcowo warto wskazać, że w 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował Polsce skargę Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska w sprawie dotyczącej udostępnienia kalendarzy prezesów Trybunału Konstytucyjnego, które zostały uznane przez krajowe sądy administracyjne za stanowiące tzw. dokumenty wewnętrzne¹⁵⁶. Opinie w tej sprawie przedstawiły dwie organizacje – *Access Info Europe* oraz *Helsińska Fundacja Praw Człowieka*¹⁵⁷.

151 Co nie odbyło się bez nacisków obywateli i obywateli. Więcej na ten temat można przeczytać w artykule Bartosza Wilka: <https://siecobywatelska.pl/napisz-do-pierwszej-prezes-sadu-najwyzszego-zeby-wycofala-sprawe-z-trybunalu/> (dostęp: 08.11.2023).

152 Wszystkie dokumenty umorzonej sprawy o sygn. akt K 58/13 znajdują się w Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=4&dokument=15523&sprawa=12534> (dostęp: 08.11.2023).

153 Sygn. akt K 1/21: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/21> (dostęp: 08.11.2023).

154 Treść petycji oraz odpowiedzi na petycję można przeczytać w artykułach Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska: <https://siecobywatelska.pl/petycja-do-pierwszej-prezes-sadu-nawyzszego-w-sprawie-jej-wniosku-do-trybunalu-konstytucyjnego/>

<https://siecobywatelska.pl/malgorzata-manowska-zignorowala-obywateli/> (dostęp: 08.11.2023).

155 Sygn. akt SK 38/22: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2038/22> oraz SK 27/22: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2027/22> (sprawa została umorzona postanowieniem z października 2023 r.).

156 Artykuł Katarzyny Batko-Tołuc: <https://siecobywatelska.pl/czy-obywatel-moze-zajrzec-do-kalendarza-prezesa-trybunalu-konstytucyjnego> Sprawa otrzymała nr 10103/20 i można ją sprawdzić w wyszukiwarce: <https://app.echr.coe.int/SOP/index.aspx> (dostęp: 08.11.2023).

10. Podsumowanie i rekomendacje

Niniejszy raport przedstawia analizę dotyczącą prawa do informacji w Polsce, zwracając uwagę na kluczowe wyzwania i luki w dostępności danych publicznych. Zauważa się, że chociaż prawa te są ważne dla dostępności informacji i praworządności, istnieje brak kompleksowych danych na temat ich realizacji. Główny wniosek z raportu sprowadza się do tego, że podstawowych danych dotyczących jawności w Polsce najzwyczajniej brakuje, a próba ich odtworzenia nie powinna opierać się wyłącznie na działaniach ludzi i organizacji społecznych. Prawo do informacji jest gwarancją praworządności i punktem wyjścia do korzystania z innych praw i wolności, więc należy mu się przyglądać, dyskutować nad możliwością jego rozwoju i eliminowaniem okoliczności hamujących ten rozwój.

Raport zwraca uwagę na to, że istniejące informacje na temat prawa do informacji są często fragmentaryczne i pojawiają się sporadycznie w publicznych raportach różnych instytucji. Podkreśla się także, że organy państwowe, choć gromadzą pewne dane, często nie publikują ich w sposób systematyczny, co utrudnia pełną ocenę stanu jawności w Polsce.

Informacje dotyczące prawa do informacji pochodzące od instytucji publicznych pojawiają się w naszym kraju jedynie „na marginesie”. Przykładowo sądy administracyjne opisują postępowania w sprawach z dostępu do informacji publicznej w rocznych sprawozdaniach, ale jedynie w tych przypadkach, które do nich trafiły. Najwyższa Izba Kontroli co prawda skontrolowała ostatnio realizację dostępu do informacji przez jednostki administracji rządowej i samorządowej, ale trzeba mieć świadomość, że to była dopiero druga tego typu kontrola, a od ostatniej upłynęła dekada. Z kolei poszczególne instytucje gromadzą część informacji o tym, jak załatwiają wnioski o udostępnienie informacji, ale choćby ze względu na brak jakichkolwiek ustandaryzowanych kryteriów, czynią to w zróżnicowany sposób i nie zawsze publikują zgromadzone dane.

Dodatkowo na kolejny problem wskazuje odpowiedź Rządowego Centrum Legislacyjnego na wniosek stowarzyszenia, które poprosiło o stworzenie wykazu obowiązujących aktów prawnych, z których wynikają ograniczenia prawa do informacji. Takie ograniczenia funkcjonują poza Ustawą o dostępie do informacji publicznej, a jednocześnie ich liczba się zwiększa. Naszym zdaniem nikt nie wie, ile ich rzeczywiście jest. Zdajemy sobie sprawę, zgodnie z odpowiedzią Rządowego Centrum Legislacji, że nie leży to w zakresie jego zadań, ale z pisma płynie również konkluzja, że nie ma instytucji odpowiedzialnej za prawo do informacji, na przykład w aspekcie informowania (zebrania informacji) o obowiązującym prawie dotyczącym jawności.

W konkluzji raport podkreśla, że dyskusja na temat prawa do informacji w Polsce pozostaje w tyle za międzynarodowym dialogiem na ten temat. Sugeruje się, że rządy powinny podejmować bardziej aktywne działania w celu wzmocnienia tego prawa, biorąc pod uwagę zarówno krajowe wyzwania, jak i międzynarodowe rekomendacje. Raport ten, wraz z jego rekomendacjami, może służyć jako punkt wyjścia do dalszej, bardziej zintegrowanej debaty na temat stanu i przyszłości prawa do informacji w Polsce.

W związku z tym przygotowaliśmy następujące rekomendacje:

1. Należy zagwarantować adekwatne środki promujące prawo do informacji.

Z badań przeprowadzonych przez IPSOS wynika, że świadome korzystanie z prawa do informacji jest nadal stosunkowo mało popularne. Zwiększanie świadomości społeczeństwa w zakresie tematyki praw i wolności powinno nie tylko zagościć na stałe w systemie edukacji, ale również stać się przedmiotem wzmożonych wysiłków instytucji publicznych, których zadaniem jest dzielenie się informacją. Ponadto z raportów dotyczących otwierania danych wynika, że świadomość powinna być budowana także wśród

osób zatrudnionych w administracji. Planowane kampanie w tym zakresie powinny być więc skierowane zarówno w stronę mieszkanek i mieszkańców, jak i urzędniczek i urzędników.

2. Należy wprowadzić obowiązek gromadzenia i publikowania informacji na temat realizacji wniosków o udostępnienie informacji.

Wyniki monitoringu opisanego w raporcie pokazały, że instytucje publiczne zbierają informacje na temat realizacji prawa do informacji, ale w zróżnicowanym zakresie, za pomocą odmiennych narzędzi, a także przez osoby zatrudnione na różnych stanowiskach. Elementem wspólnym jest natomiast brak publikacji tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, niezależnie od ich zakresu i formy.

Warto mieć świadomość, że w niektórych krajach (a także w organach Unii Europejskiej) gromadzenie tych informacji jest obowiązkiem prawnym, służącym do diagnozowania kondycji jawności i wdrażania ewentualnych zmian. Oczywiście odrębnym problemem pozostaje okoliczność, że cząstkowe raporty na temat realizacji prawa do informacji zwykle analizuje organ nadzorczy (albo po prostu organ centralny), który ma kompetencje do dokonywania przeglądu prawa i praktyki, a którego jak na razie nie ma w Polsce. Wydaje się jednak, że pierwszym krokiem w kierunku rzetelnej dyskusji byłoby już samo wprowadzenie obowiązku gromadzenia i publikowania danych przez poszczególne podmioty zobowiązane, według jednolitych kryteriów.

Instytucje zapytane w ramach monitoringu opisanego w tym raporcie miały największy problem z przekazywaniem informacji o liczbie wniosków zrealizowanych w całości, a więc o liczbie spraw, które załatwiono pozytywnie i w których udostępniono pełną informację. Nawet jeśli gromadzono tego typu dane, to najczęściej zaliczano

do nich zarówno przypadki korzystne dla wnioskodawców (udostępnienie informacji), jak i te niekorzystne (np. poinformowanie, że wniosek nie dotyczy tzw. informacji publicznej). Podobny problem wystąpił z wyborem najczęściej występujących przyczyn nieudostępnienia informacji. Niektóre instytucje w ogóle nie gromadziły takich danych.

Dyskusja nad prawem do informacji bez danych jest skazana na porażkę i zagrożona powielaniem znanych już stanowisk. Przykładowo nie da się w prosty sposób rozwiązać sporu o informację przetworzoną, gdy ze strony instytucji publicznych pada argument, że wnioskodawcy zalewają urzędy szczegółowymi pytaniami, wnioskodawcy wskazują, że urzędy nadużywają pojęcia informacji przetworzonej jedynie po to, żeby przedłużyć postępowanie i nie udostępniać informacji, a sądy administracyjne rozstrzygają sprawy niejednolicie, utrudniając zadanie tak wnioskodawcom, jak i instytucjom. O ile wspomnianego problemu, jak i wielu innych, które trawią polski dostęp do informacji, nie da się rozwiązać samym pokazaniem statystyk, o tyle jest to konieczny punkt wyjścia. Konieczne jest analizowanie na bieżąco, ile wniosków wpływa do instytucji, ile z tych wniosków jest rzeczywiście realizowana i z jakich powodów niektórych pytań nie można było zrealizować.

3. Polska powinna przystąpić do wypełnienia ankiety UNESCO w sprawie wdrażania prawa do informacji oraz rozważyć wprowadzenie niezależnego organu, który mógłby przyglądać się wykonywaniu obowiązków jawnościowych i podejmować reakcje w przypadku wystąpienia problemów systemowych.

Skoro nasz kraj zobowiązał się dążyć do osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju i w związku z tym wyznaczył priorytety krajowe służące realizacji własnych planów, to powinien skorzystać również z rekomendacji organizacji UNESCO, która zajmuje się oceną wykonania jednego ze wskaźników Celu 16. Polska powinna więc zdecydować się na wypełnienie dobrowolnej ankiety UNESCO na temat prawa dostępu do informacji. Nie dość, że byłoby to skutecznym bodźcem do zgromadzenia danych o jaw-

ności, to jednocześnie można byłoby porównać funkcjonujące obecnie rozwiązania jawnościowe naszego kraju z rozwiązaniami przyjmowanymi przez inne państwa.

4. Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku zatrudniania urzędniczek i urzędników, których zadaniem byłoby pełna opieka nad wątkami jawnościowymi w danej instytucji publicznej.

W przepisach prawa nie zdecydowano się na wprowadzenie obowiązku zatrudniania urzędniczek i urzędników, których zadaniem byłoby wykonywanie obowiązków związanych z jawnością w danej instytucji publicznej. Przy czym nie chodzi wyłącznie o nakładanie na kadrę urzędniczą obowiązków związanych z raportowaniem na temat realizacji prawa do informacji, udzielaniem pomocy osobom pytającym, czy przygotowaniem rocznych planów publikacyjnych do Biuletynu Informacji Publicznej. Gwarancje prawne powinny służyć też samym urzędniczkom i urzędnikom, obejmując dostęp do szkoleń oraz ochronę przed potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami za udostępnianie informacji.

Pierwszym krokiem powinien być więc solidny przegląd istniejących praktyk i wyzwań, a następnie dążenie do potencjalnych zmian prawa. Nie można zapominać, że w urzędach już teraz pracują osoby, które odpowiadają za realizację dostępu do informacji, tyle że wykonują swoje obowiązki zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi konkretnego pracodawcy. Dowolność w zakresie przyjmowanych rozwiązań może być źródłem dobrych praktyk, które warto wykorzystać, jak i wad, które uwydatniły wyniki monitoringu opisanego w raporcie. Przede wszystkim obowiązki jawnościowe nie powinny spadać na pracowniczki i pracowników niespodziewanie i jedynie dlatego, że zadane pytania odpowiadają ich codziennej pracy merytorycznej. Przygotowywanie odpowiedzi na wnioski nie powinno być dodatkowym i nadprogramowym zadaniem. Tego typu rozwiązania działają demotywująco i końcowo mogą wpływać na nastawienie osób udostępniających informację do wnioskodawców. Zajmowanie się przejrzystością nie



powinno być dolegliwością, a pracą, która daje możliwości rozwoju dla samego pracownika, jak również prowadzi do rozwoju nowoczesnych rozwiązań w zakresie prawa do informacji.

5. Należy zacząć rozmawiać o rozwoju prawa do informacji w kontekście procesu cyfryzacji i nowych technologii, a także doprowadzić do uruchomienia zaplanowanego już rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych.

Brakuje dyskusji na temat usprawnienia realizacji prawa do informacji z wykorzystaniem krajowych systemów do elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD PUW i EZD RP) czy sztucznej inteligencji (budzącej kontrowersje), podczas gdy rozwiązania te są już dyskutowane na poziomie międzynarodowym. Należy zastanowić się, czym zastąpić albo w jaki sposób usprawnić proaktywne udostępnianie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (np. powiązanie z systemem EZD, wprowadzenie rocznych planów publikacji w Biuletynie). Warto czerpać inspiracje z dyskusji toczącej się w Unii Europejskiej, w ramach której Europejska Rzeczniczka Praw Obywatelskich przetarła już szlaki interpretacyjne w sprawie poszerzania zakresu dostępu

do informacji o dane ze współcześnie używanych czatów i komunikatorów. Innymi słowy, dyskusja na temat prawa do informacji w Polsce powinna wyjść poza ramy rozważań, czym jest tzw. informacja publiczna. Należy również doprowadzić do uruchomienia centralnego rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych.

6. Polska powinna aktywnie uczestniczyć w toczących się na poziomie międzynarodowym dyskusjach o rozwoju prawa do informacji.

W tym celu należy zainteresować się dostępnymi formami współpracy międzynarodowej, w tym przystąpić do Partnerstwa na rzecz otwartych rządów oraz rozważyć korzyści z przystąpienia Polski do Konwencji z Tromsø, w szczególności w zakresie poddania się przewidzianemu w niej mechanizmowi oceny, czy krajowy standard prawa do informacji nie odbiega od minimum standardu konwencyjnego.

7. Należy dokonać przeglądu prawa do informacji w Polsce i naprawić te obszary, które już teraz nie działają w praktyce.

W pierwszej kolejności należałoby skupić się na tych zagadnieniach, na które Pol-

sce zwrócono uwagę w rekomendacjach zewnętrznych, a więc na problem prze-wlekłości postępowań o udostępnienie informacji, brak organu nadzoru nad prawem do informacji czy nieefektywny tryb dostępu do informacji dla dziennikarek i dziennikarzy. W celu rozpoczęcia dyskusji nad ograniczeniami prawa do informacji, należałoby również stworzyć wykaz wszystkich odrębnych od Ustawy o dostępie do informacji publicznej aktów prawnych, w których ograniczono albo wyłączono dostęp do informacji i rozważyć ich zasadność.

8. Należy podjąć decyzje w sprawie dopuszczalnych sposobów obradowania przez kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów.

Nie może być tak, że posiedzenia online odbywają się bez podstawy prawnej jedynie dlatego, że można było je prowadzić w ten sposób w okresie stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego. Ze względu na brak jednoznacznych regulacji prawnych obywatelki i obywatele nie mają rzeczywistych możliwości wstępu na posiedzenia. Trzeba zapewnić odpowiednie procedury związane z wprowadzaniem obrad online.

