

## **Załącznik do uchwały nr 18**

### **Elektroniczne udostępnianie obywatelom informacji w państwie**

#### **I. Stan obecny**

**I.1** Podstawowy akt ustawowy dotyczący udostępniania informacji przez podmioty wykonujące zadania publiczne - ustawa z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) przewiduje dwa tryby elektronicznego udostępniania informacji publicznej: na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (głównej i podmiotowych) oraz w centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP). Z mocy ustawy strony BIP mają charakter urzędowych publikatorów teleinformatycznych, natomiast repozytorium CRIP służy do umieszczenia w nim zasobów informacyjnych, w szczególności w celu ich ponownego wykorzystywania, stanowiąc szczególny mechanizm otwierania danych w sektorze publicznym.

**I.2** Od początku obowiązywania ustawy (01.01.2002 r.) na podmioty wykonujące zadania publiczne nałożono obowiązek prowadzenia stron podmiotowych BIP, a w czasie (do 2005 r.) rozłożono jedynie zamieszczanie na stronach określonych rodzajów informacji publicznych. Przepisy ustawy uzupełnione zostały rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68). Obowiązki zamieszczania określonych informacji lub dokumentów są także wprowadzane w licznych szczególnych przepisach: ustawach i rozporządzeniach do nich, ale również w innych aktach prawnych.

Nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 18 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1474) wprowadzono podstawy do funkcjonowania Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP), tj. systemu teleinformatycznego, który umożliwia – w jednolity sposób - tworzenie stron BIP oraz przetwarzanie w nich informacji publicznych.

**I.3** Równoległe do ustawy przyjmowane są i obowiązują liczne szczególne powszechnie obowiązujące przepisy prawa, które nakładają wymóg publikowania określonych informacji czy dokumentów na stronach internetowych podmiotu publicznego, nie dookreślając, czy chodzi o stronę BIP. Jednocześnie wprowadzane są odrębne niż BIP rodzaje publikatorów internetowych, w których często udostępnianie informacji jest połączone z bardziej zaawansowanymi usługami elektronicznymi.

**I.4** Obowiązująca od 16 czerwca br. ustawa z dnia 25.02.2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 352) przewiduje, że udostępnianie informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystania może następować w każdy sposób w systemie teleinformatycznym, a strony podmiotowe BIP oraz CRIP to nie jedyne sposoby udostępniania informacji w takim systemie (art. 5 pkt 1).

**I.5** W sposób nieregulowany przepisami o dostępie do informacji publicznej tworzone są i rozwijane na poziomie lokalnym i centralnym serwisy internetowe służące udostępnianiu obywatelom informacji przez władze publiczne. Jednym z najważniejszych przedsięwzięć w administracji rządowej jest serwis obywatel.gov.pl, który jak tłumaczy się w nim jest „dobrym źródłem informacji o usługach, które państwo świadczy”. Podobne zjawisko dotyczy otwierania danych, które następuje w innych systemach niż CRIP, szczególnie na poziomie lokalnym.

**I.6** Zauważalne jest również w coraz szerszym zakresie wykorzystywanie przez piastunów funkcji organów oraz same urzędy serwisów społecznościowych, w szczególności do zajmowania w nich stanowisk, ale również do udostępniania innych informacji mających charakter informacji publicznych.

## **II. Ocena obecnego stanu**

**II.1** W ciągu ponad 15 lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej strony BIP przyczyniły się w istotnym zakresie do rozwoju korzystania przez obywateli z prawa do informacji. Biorąc pod uwagę również inne sposoby używania przez władze publiczne Internetu udostępnianie informacji publicznej poprzez sieć publiczną stało się jednym z podstawowych kanałów przekazywania obywatelom informacji przez władze. Słusznie jednak zauważa się, że nie osiągnęliśmy jeszcze standardu komunikacji władzy z obywatelami, który jest procesem dwukierunkowym.

**II.2** Praktyka pokazuje jednak, że realizacja obowiązków dotyczących BIP polega na autonomicznym prowadzeniu tysięcy stron internetowych, które różnią się w zakresie technologicznym, funkcjonalnym, wizualnym oraz zakresem udostępnianych informacji. W przypadku dużej części stron BIP jedynymi wspólnymi cechami poszczególnych stron jest ich nazwa oraz cel prowadzenia. Krytycznie należy ocenić fakt, że przez cały okres obowiązywania przepisów o dostępie do informacji publicznej nie rozwiązano wszystkich problemów interpretacyjnych dotyczących obligatoryjnego zakresu informacji publicznych zamieszczanych w BIP oraz terminów ich ujawnienia w biuletynie.

Wyniki badań w dużej części realizowanych przez organizacje pozarządowe pokazują także inne niedostatki w prowadzeniu stron BIP w naszym kraju: niezamieszczanie wszystkich wymaganych informacji publicznych, niewystarczającą aktywność w umieszczaniu informacji nieobligatoryjnych, niejednorodność używanych formatów oraz brak zapewnienia zasad webaccessibility.

**II.3** Zbyt późno, bo dopiero w 2014 r. weszły w życie przepisy pozwalające – za pomocą SSDIP - prowadzić jednolicie strony podmiotowe BIP i prezentować treści w nich zawarte. Biorąc pod uwagę niewielkie zainteresowanie podmiotów publicznych w korzystaniu z SSDIP oraz zakres umieszczanych tam informacji można stwierdzić, że SSDIP nie zmienił znacząco sytuacji w państwie w zakresie dostępności informacji poprzez BIP.

**II.4** Jedną z przyczyn niewykonywania obowiązków udostępniania informacji publicznej pozostaje brak organu zapewniającego przestrzeganie omawianych przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz niewystarczająca odpowiedzialność za naruszenie obowiązków publikacyjnych. Poza przepisami dotyczącymi kompetencji ministra właściwego ds. informatyzacji w zakresie strony głównej BIP oraz SSDIP nie wyznaczono na poziomie ogólnokrajowym organu właściwego w sprawach koordynacji prowadzenia stron BIP oraz umieszczania w nich informacji publicznej. Nie występuje również w tym przypadku wyspecjalizowana kontrola państwowa weryfikująca prawidłowe wykonanie już obowiązujących wymogów, a epizodycznie realizowanych działań przez organy posiadające bardziej ogólną właściwość (np. Najwyższą Izbę Kontroli) nie można uznać za wystarczające. Prowadzenie stron BIP i umieszczanie w nich informacji nie podlega także kontroli sądów administracyjnych. Za naruszanie obowiązków publikacyjnych nie przewidziano żadnych sankcji administracyjnych, co w skrajnych przypadkach prowadzi do zupełnego ignorowania obowiązków. Natomiast zawarty w ustawie o dostępie do informacji publicznej przepis karny sankcjonujący nieudostępnianie, wbrew obowiązkowi, informacji publicznej, pozostał martwy w sprawach związanych z wymogami publikacyjnymi w BIP.

**II.5** Od bardzo długiego czasu zauważalny jest również brak zaangażowania centralnej administracji rządowej w rozwój BIP. Nowe przedsięwzięcia w obszarze komunikacji władzy z obywatelami nie są opierane na stronach BIP, czego przykładem jest serwis obywatel.gov.pl. Nie doczekała się rozwiązania kwestia wykorzystania stron BIP do świadczenia bardziej zaawansowanych usług e-administracji. Towarzyszy temu ciągły rozwój resortowych rozwiązań służących do świadczenia takich usług w Internecie.

Jednocześnie cały czas przyjmowane są powszechnie obowiązujące przepisy prawa nakazujące poszczególnym podmiotom umieszczanie informacji na ich stronach podmiotowych BIP. Jednak, jak już wcześniej wskazano, równolegle nie zapewniono skutecznych mechanizmów wykonania obowiązków publikacyjnych w BIP.

**II.6** W niewystarczającym zakresie dostrzegane są przez władze publiczne problemy użytkowego charakteru informacji i związanych z tym potrzeb odbiorców informacji (w szczególności przedsiębiorców) w zakresie ponownego wykorzystywania informacji będących w posiadaniu państwa (informacji sektora publicznego). Z tego punktu widzenia ważne jest ujawnianie w sieci zasobów będących przedmiotem zainteresowania użytkowników w formie pozwalających na ich maszynowy odczyt. Funkcjonujący od 2014 r. dla celów ponownego wykorzystywania CRIP stanowi jedynie odzwierciedlenie stanu cyfryzacji i dostępności zasobów informacyjnych w naszym państwie. Ponadto zbyt krótki okres funkcjonowania repozytorium nie pozwala na pełną ocenę realizacji zakładanych celów jego utworzenia. Jednak już teraz można stwierdzić, że sam CRIP znacząco nie zmieni możliwości ponownego użycia informacji bez całościowych działań mających na celu odpowiednie przygotowanie zasobów do ponownego wykorzystywania, jak również bez zniesienia barier faktycznych i prawnych w udostępnianiu „resortowych zasobów informacji” do ponownego wykorzystywania.

**II.7** Rada ds. Cyfryzacji zauważa działania planistyczne Ministra Cyfryzacji nakierunkowane na uporządkowanie i zmianę obecnego stanu. Kwestie dotyczące udostępniania informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania informacji zostały poruszone w opracowanych w Ministerstwie Cyfryzacji: „Kierunkach Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych” oraz w „Programie otwierania danych publicznych”. Rekomendacje Rady, w części komplementarne z wnioskami określonymi we wspomnianych dokumentach, mogą stanowić ich uzupełnienie.

**II.8** Odrębnym problemem jest chaotyczny rozwój aktywności piastunów funkcji organów oraz samych urzędów w serwisach społecznościowych. Dostrzegając znaczenie tego kanału w komunikacji ze społeczeństwem należy zauważyć zagrożenia polegające na: niejasności w zakresie statusu udostępnianych informacji, zastępowaniu przez ten rodzaj aktywności obowiązków publikacyjnych informacji publicznej oraz niewystarczającej kontroli użytkowników nad kontami.

### **III. Rekomendowane działania**

**III.1 [Znaczenie Internetu]** Udostępnianie informacji w sieci odgrywa podstawową rolę w komunikacji władzy z obywatelami oraz w przekazywaniu zainteresowanym użytkownikom informacji do ich dalszego ponownego wykorzystywania. Proponowane zmiany w działalności państwa w tym zakresie powinny uwzględniać potrzebę zastosowania jednolitych rozwiązań, obowiązkową cyfryzację zasobów w formatach umożliwiających maszynowy odczyt danych, koordynację i kontrolę ze strony państwa obowiązków udostępniania informacji oraz współpracę z różnymi kategoriami interesariuszy.

**III.2 [Reforma BIP]** Zasadniczo pozytywnie należy ocenić zawartą w „Kierunkach Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych” (dalej „Kierunki Działań”) propozycje reformy stron BIP, uzasadnioną trafną oceną stanu obecnego.

W Kierunkach Działań zapowiada się powstanie jednego zbiorczego działu biuletynu informacji publicznej zbudowanego na bazie istniejących i rozproszonych serwisów BIP, a *„wszelkie podmioty publiczne będą zobowiązane do publikacji informacji w jednolity i ustandaryzowany i czytelny sposób. Zostanie także udostępniony interfejs komunikacyjny (API), który będzie pozwalał na łatwe przetwarzanie tych informacji w systemach i aplikacjach podmiotów trzecich (obywateli, firm, organizacji pozarządowych).”*.

Wątpliwości budzi jednak proponowany podział miejsca zamieszczenia informacji dotychczas publikowanych w BIP w ten sposób, że *„informacje o usługach urzędowych w BIP zostaną uproszczone i przeniesione do (...) części usługowo-informacyjnej jednolitego portalu państwa. Dla pozostałych informacji o działaniu urzędów powstanie jeden zbiorczy dział”*. Rekomenduje się, aby zachowany został Biuletyn Informacji Publicznej jako podstawowy urzędowy publikator teleinformatyczny w administracji, który będzie zawierał wszystkie kategorie informacji publicznej przeznaczone do zamieszczania w Internecie. Kategorie te zostaną bardziej precyzyjnie określone w stosunku obecnie wskazanych w przepisach prawa, nawet poprzez określenie pól do wprowadzania w bazie danych lub rodzaju dokumentu do podłączenia.

Natomiast niecelowy pozostaje zaproponowany podział informacji publicznej na informacje „o usługach urzędowych” oraz pozostałe informacje publiczne, który skutkuje różnym miejscem publikacji poszczególnych informacji publicznych w Internecie. Należy dodatkowo zauważyć, że w związku z tym, że portal usługowo-informacyjny ma dotyczyć działalności administracji rządowej to ewentualne przeniesienie do niego części informacji ze stron BIP będzie prowadzić do różnic w sposobie ujawniania informacji publicznej w Internecie między

administracją rządową oraz innymi podmiotami zobowiązanymi do prowadzenia BIP (np. podmiotami samorządowymi).

Postulowaną reforma powinna zapewniać jednolitość rozwiązań w zakresie udostępniania informacji publicznej w Internecie, a w chwili obecnej Rada nie przesądza, czy powinno to polegać na standaryzacji rozwiązań stosowanych przez poszczególne podmioty zobowiązane, czy na stworzeniu jednego systemu napełnianego informacjami przez wszystkich zobowiązanych. Tworzenie jednego systemu powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą korzyści i ryzyk związanych z takim przedsięwzięciem, w szczególności z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji oraz prawidłowej realizacji obywatelskiego prawa do informacji.

Dostęp do BIP powinien następować poprzez „jedną bramę wejściową do wszystkich usług administracji publicznej”, ale także z poziomu serwisu każdego podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji w BIP. Strony BIP powinny także zawierać kompletne i jasno przedstawione użytkownikowi informacje o bardziej zaawansowanych usługach e-administracji wraz z odesłaniami do tych usług. W ramach samego BIP mogą natomiast znaleźć się niektóre usługi nie polegające na załatwianiu spraw indywidualnych przez organ, np. ankiety, newsletter, e-learning, czy forum.

Zwracamy szczególną uwagę, że reforma BIP będzie wymagała przeglądu, a następnie niezbędnych zmian, regulacji dotyczących Biuletynu zawartych nie tylko w przepisach o dostępie do informacji publicznej, ale także w bardzo licznych przepisach szczególnych nakazujących publikację w Biuletynie. Dodatkowo przeglądu będą wymagały przepisy prawa nakładające na podmioty objęte mocą u.d.i.p. obowiązki publikacyjne w Internecie poza BIP. Na przyszłość uzasadnione jest stworzenie rozwiązania prawnego, takiego aby nakładanie kolejnych obowiązków publikacyjnych w BIP nie powodowało zaburzenia standardu prowadzenia bazy danych.

**III.3 [Elektroniczne zarządzanie dokumentacją]** Funkcjonowanie nowego BIP powinno być powiązane ze standaryzacją procesów informatyzacji wewnątrz administracji publicznej. Przyjęcie standardu elektronicznego obiegu dokumentów w administracji pozwoli na sprawne zasilanie BIP informacjami oraz automatyzację procesów dostępu do informacji publicznej. Proponowane rozwiązanie rozwiąże również problem różnicy w czasie pomiędzy momentami: wprowadzenia informacji w systemie teleinformatycznym podmiotu oraz zamieszczenie jej na stronie BIP.

**III.4 [CRIP – koordynacja i współpraca]** Opowiadamy się za utrzymaniem i rozwojem CRIP, jednak postulujemy zmianę jego charakteru na centralne miejsce („bramę”) służącą do „otwierania danych” w sektorze publicznym w formatach umożliwiającym ich maszynowy odczyt oraz rekomendujemy bardziej aktywne działania ministra prowadzącego repozytorium polegające na sprawnym umieszczaniu w CRIP większej liczby zasobów przydatnych dla przedsiębiorców i obywateli oraz stworzenie stałej platformy konsultacyjnej z nimi w tym zakresie.

Rola CRIP nie powinna ograniczać się do miejsca prezentacji tych zasobów, które poszczególne organy same zdecydują się ujawnić w określonym przez nich formacie. Kierunki rozwoju CRIP powinny być ściśle związane z zapotrzebowaniem przedsiębiorców i obywateli na określone zasoby informacyjne. Dlatego istotne jest wprowadzenie stałej procedury konsultacji z partnerami społecznymi w zakresie ich potrzeb dotyczących ponownego wykorzystywania. Zainteresowanie partnerów społecznych udziałem w tej procedurze będzie uzależnione od jej efektywności. Konsekwencją dokonanych ustaleń powinno być obligatoryjne przygotowanie zasobów do umieszczenia w CRIP. Procedura konsultacji może również służyć do zgłaszania barier prawnych i faktycznych w zakresie wykorzystywania resortowych baz danych, co następnie będzie skutkowało usuwaniem tych barier.

Docelowo w CRIP powinny znaleźć się zasoby w formatach umożliwiającym zarówno dostęp osobom zainteresowanym odczytaniem treści dokumentów w CRIP jak maszynowy odczyt danych dla potrzeb tworzenia usług i produktów.

**III.5 [Cyfryzacja zasobów i formaty danych]** Kluczowe znaczenie w ponownym wykorzystywaniu ma użycie formatów danych umożliwiającym maszynowy odczyt danych. W przypadku tworzenia zasobów informacyjnych (np. utworzenia nowego rejestru publicznego) lub cyfryzacji dotychczasowych warto rozważyć wprowadzenie obowiązku ich utrwalania w formacie umożliwiającym maszynowy odczyt, o ile dostęp do informacji nie jest chroniony względami poufności. Wzięcie pod uwagę potrzeb w zakresie ponownego wykorzystywania powinno nastąpić każdorazowo na etapie projektowania zasobu. W przypadku przepisów prawa przewidujących tworzenie zasobu kwestia formatów danych powinna zostać obligatoryjnie uwzględniana w pracach legislacyjnych.

**III.6 [Organ informacyjny. Kontrola i dobre praktyki]** Zauważamy, że obecnie w Polsce nie funkcjonuje organ, który posiadałby niezbędne kompetencje w zakresie wypracowywania

standardów działań informacyjnych państwa, skutecznej kontroli wykonania obowiązków informacyjnych oraz promowania dobrych praktyk.

Rozważenia wymaga wielopłaszczyznowość kompetencji takiego organu. Po pierwsze, pożądane jest wypracowanie standardów w zakresie obowiązków udostępniania informacji w Internecie, w tym do jej ponownego wykorzystywania (np. opracowywanie standardowych licencji). Po drugie, niezbędne jest funkcjonowanie formalnej, specjalistycznej kontroli realizacji obowiązków. W celu efektywnego wykonywania kontroli w szerokim zakresie mogą zostać użyte w niej procesy automatyzacji czynności, od walidatorów weryfikujących spełnienie wymagań aż po wezwanie pokontrolne. Działanie władcze organu powinny obejmować co najmniej uprawnienie do wydawania w sprawach indywidualnych nakazów przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Po trzecie, potrzebne jest prowadzenie skoordynowanych i stałych działań w zakresie promowania kultury współdzielenia się informacjami przez podmioty publiczne oraz podnoszenia kompetencji pracowników tych podmiotów.

Do dalszej dyskusji pozostawiamy, czy kompetencje w tym zakresie powinny zostać przyznane jednemu z już funkcjonujących organów centralnych (np. ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji) czy też nowotworzonemu niezależnemu organowi ds. informacji publicznej i informacji sektora publicznego. Jednak działanie organu posiadającego wyżej omówione kompetencje uważamy za niezmiernie istotne.

