

Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz własnej strony internetowej – uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie ogólnych ram prawnych wykonywania obowiązku udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ oraz aktów wykonawczych, jak również analiza podstawy prawnej, relacji względem stron podmiotowych BIP, a także zasadności jednoczesnego prowadzenia własnych stron WWW przez podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Strony te faktycznie stanowią powielenie, a niekiedy niemalże zastępują Biuletyn Informacji Publicznej jako podstawowe źródło dostępu do informacji publicznej w Internecie. Konsekwencją tych rozważań jest ponadto przedstawienie wniosków *de lege ferenda*, które mają na celu uporządkowanie i zracjonalizowanie form realizacji obowiązku informowania o sprawach publicznych za pośrednictwem sieci internetowej.

1. Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem strony podmiotowej BIP

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Biuletyn Informacji Publicznej stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny, za pośrednictwem którego udostępnia się informację publiczną. Realizacja obowiązków

* Mgr Karol Ważny – asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm., określana dalej również jako u.d.i.p.

informacyjnych z wykorzystaniem BIP jest określana w literaturze jako bezwnioskowy tryb udostępniania informacji publicznej², w przeciwieństwie do trybu wnioskowego, w którym informacji udziela się na uprzednie żądanie wyrażone przez dowolny podmiot.

Jak zaznaczono w przywołanym przepisie u.d.i.p., celem funkcjonowania Biuletynu jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. Zapewnieniu realizacji tego celu z pewnością służyć ma przede wszystkim forma, w jakiej tworzony i prowadzony jest BIP. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje bowiem, że Biuletyn Informacji Publicznej ma postać ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Ewentualne wątpliwości co do desygnatu pojęcia „sieć teleinformatyczna” rozwiewa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej³, które wskazuje, że Biuletyn ma mieć formę stron WWW lub też, że ma być umieszczony pod adresem URL, który należy rozumieć jako „adres wskazujący lokalizację zasobu w Internecie”. Niewątpliwie sieć internetowa, jako medium o znacznej dostępności⁴, stanowi kanał komunikacyjny, za pomocą którego informacja publiczna może dotrzeć do najszerszej grupy odbiorców (uwzględniając rodzaje trybów udostępniania informacji publicznej wymienionych w u.d.i.p.).

Na realizację postulatu powszechności dostępu do informacji publicznej wpływa jednocześnie fakt, że trybowi udostępniania za pomocą BIP przypisano prymat względem udostępniania informacji publicznej na wniosek. Z analizy art. 10 ust. 1 u.d.i.p. jednoznacznie wynika, że nie udziela się informacji w trybie wnioskowym, jeżeli została ona uprzednio zamieszczona na stronach Biuletynu⁵. Słusznie przyjmuje się zatem, że w większym stopniu do powszechności dostępu do informacji publicznej przyczyni się samodzielne i bezosobowe jej pozyskiwanie przez osoby zainteresowane niż udzielanie jej przez aparat urzędniczy.

Zapewnieniu powszechności dostępu do informacji o sprawach publicznych służą ponadto przepisy określające zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku udostępniania informacji publicznej w BIP. Krąg podmiotów podlegających temu obowiązkowi jest tożsamy z kręgiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej *in genere*. Należą do niego władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, jeżeli oczywiście są w po-

² M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

³ Dz. U. nr 10, poz. 68, określane dalej również jako „rozporządzenie ws BIP”.

⁴ Zgodnie ze statystykami opublikowanymi przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2012 r. dostęp do szerokopasmowego Internetu przez kabel posiadało 14,5 na 100 mieszkańców Polski, a dostęp bezprzewodowy 57,2 na 100, <http://www.oecd.org/sti/broadband/1c-Total-BBSubs-bars-2012-6.xls>.

⁵ M. Bernaczyk określa tę relację trybu wnioskowego i bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej jako zasadę pierwszeństwa bezwnioskowego uzyskiwania informacji publicznej. M. Bernaczyk, *Obowiązek...*, rozdz. II, pkt 3.3. Warto ponadto zauważyć, że obowiązek udostępnienia informacji w trybie wnioskowym zostanie wyłączony także w przypadku, gdy dana informacja nie funkcjonuje w obiegu publicznym, wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., I OSK 1499/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

siadaniu informacji publicznej. Przepisy u.d.i.p. determinują ponadto strukturę stron WWW składających się na system BIP. Z jednej strony, ustawa wymaga utworzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, co należy do kompetencji ministra właściwego do spraw informatyzacji. Z drugiej zaś, każdy podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem BIP jest zobligowany do utworzenia własnej strony Biuletynu. Co więcej, odnośniki do poszczególnych stron podmiotowych powinny znaleźć się na stronie głównej Biuletynu, na podstawie informacji przekazanych w tym celu przez zainteresowane podmioty.

W kwestii kategorii informacji, które podlegają obowiązkowi zamieszczenia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, należy wskazać, że zasadniczo obejmują one każdy rodzaj informacji publicznej wymieniony wprost w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Chodzi więc o informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, o podmiotach udostępniających informację publiczną, o zasadach ich funkcjonowania, a także informacje o różnego rodzaju danych publicznych, w tym treść dokumentów urzędowych i informacje o majątku publicznym. Ustawa wyłącza natomiast spod obowiązku publikowania w BIP treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, jak również stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych. Dostęp do tych informacji za pośrednictwem BIP nie jest jednak wykluczony, gdyż ustawodawca dopuścił możliwość korzystania w tym trybie również innych, niewymienionych informacji publicznych. Mimo literalnego obowiązku udostępniania wymienionych kategorii informacji, ustawa przewiduje także możliwość jego niedochowania. Po pierwsze, wynika to z przywołanego art. 10 ust. 2, który wskazuje, że dostęp poprzez Biuletyn jest uzupełniony o pozyskiwanie informacji publicznej w trybie wnioskowym. Po drugie, podmioty prowadzące strony podmiotowe BIP są zobligowane do zamieszczenia na nich informacji o sposobie dostępu do tych informacji publicznych, które są w ich posiadaniu, a nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej.

Strony WWW składające się na system Biuletynu powinny spełniać szereg wymagań technicznych określonych w rozporządzeniu w sprawie BIP, zapewniające, by poszczególne jego elementy, mimo iż są prowadzone przez różnorodne podmioty, miały zbliżony standard. Organizuje się je w postaci baz danych, które mają być zarządzane za pomocą oprogramowania pozwalającego na gromadzenie, porządkowanie, aktualizowanie i udostępnianie zawartych w nich informacji publicznych. Powinno ono być dodatkowo wyposażone w moduł administracyjny zawierający mechanizm identyfikacji i autoryzacji, który umożliwi dostęp oraz modyfikację treści informacji znajdujących się w rekordach bazy. System stron BIP ma ponadto spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, o których mowa we właściwym w tych sprawach rozporządzeniu Rady Ministrów⁶. Z uwagi na fakt, że Biuletyn jest prowadzony w formie odrębnych stron WWW, rozporządzenie to narzuca konkretne formaty danych,

jakie mają być stosowane w zakresie ich tworzenia oraz modyfikacji, tj. HTML w wersji 4.01, XHTML w wersji 1.0, HTML w wersji 3.2, CSS oraz WAP. Dzięki takim rozwiązaniom strony BIP mogą być odczytywane nie tylko na komputerach, ale i na różnego rodzaju urządzeniach mobilnych. Wymagane jest także zastosowanie licznych zabezpieczeń o charakterze programowym, sprzętowym, osobowym i proceduralnym, mających zapewnić należyłą ochronę treści udostępnionych w Biuletynie przed ich zniszczeniem, modyfikacją albo spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu ze strony osób nieuprawnionych. Przy projektowaniu stron Biuletynu trzeba także wziąć pod uwagę możliwość dokonywania ich przyszłych modyfikacji, uwzględniając dalszy rozwój technologiczny Internetu.

System BIP powinien być dostępny w sieci teleinformatycznej w sposób ciągły, przez całą dobę, a ewentualne awarie nie powinny powodować braku możliwości zapoznania się z treścią Biuletynu przez okres dłuższy niż 8 godzin w przypadku strony głównej oraz 24 godziny w odniesieniu do stron podmiotowych. Treści te powinny być przy tym jasne i przejrzyste, co ma zostać zapewnione przez unikanie skrótów, które nie są powszechnie zrozumiałe i pozostawione jako niewyjaśnione. Co więcej, jakość publikowanych materiałów nie powinna pozostawiać wątpliwości względem zawartych w nich treści. Strona ma być wyposażona w moduł wyszukiwający i menu przedmiotowe ułatwiające przeszukiwanie zasobów informacyjnych zawartych w BIP. Nie można również stosować zabezpieczeń przed ich kopiowaniem lub drukowaniem, dzięki czemu osoby zainteresowane mogą swobodnie dysponować nimi na własny użytek. Ponadto na stronach BIP należy informować o sposobie korzystania z Biuletynu oraz dostępie do informacji w nim nieujętych, jak również o osobach odpowiedzialnych za jego prowadzenie.

Należy także zaznaczyć, że na ministrze właściwym do spraw informatyzacji spoczywa obowiązek nieodpłatnego udostępniania przykładowego oprogramowania przeznaczonego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej w sposób zgodny z opisanymi wymogami technicznymi lub kody źródłowe tego oprogramowania. Ma to ułatwić utworzenie własnej strony BIP podmiotom do tego zobowiązanym, przy jednoczesnym narzuceniu jednolitych standardów prowadzenia tych stron. Dostęp do kodu źródłowego pozwala także na samodzielne skonstruowanie strony w sposób odpowiadający zainteresowanemu podmiotowi, czy też na skorzystanie z komercyjnego oprogramowania odpowiadającego wymogom określonym przez przepisy ustawy i rozporządzenia.

Warto jednak zauważyć, że nawet pobieżna analiza stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej wskazuje na znaczne rozbieżności w zakresie sposobu ich prowadzenia, nawet pomiędzy podmiotami o tożsamym charakterze. Powodem takiego zjawiska są, w mojej ocenie, ogólne ramy prawne odnoszące

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. nr 212, poz. 1766.

się do kategorii informacji, które powinny być bezwzględnie opublikowane w Biuletynie oraz schematu ich organizacji i prezentowania na stronie podmiotowej. Brak jednolitych standardów prowadzenia stron podmiotowych BIP może w konsekwencji generować problemy w postaci ich mniejszej przejrzystości oraz trudności w poruszaniu się po poszczególnych stronach BIP.

2. Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem własnych stron WWW

Mniejszy komfort w zakresie korzystania z różnych stron podmiotowych BIP nie jest jednak jedynym problemem, jaki dotyka system udostępniania informacji publicznej w tym trybie. Innym, być może nawet bardziej ważkim, jest niemal powszechne funkcjonowanie równoległych względem stron podmiotowych, własnych stron WWW, prowadzonych przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. Strony te, określane w literaturze jako „serwisy własne”⁷, stanowią – najczęściej niezależne od struktury BIP, choć zazwyczaj powiązane z nimi funkcjonalnie – internetowe instrumenty informowania i komunikowania się podmiotów publicznych ze społeczeństwem. Jednocześnie serwisy te są znaczącym źródłem informacji publicznej, wobec czego należy je traktować jako istotne uzupełnienie, a zazwyczaj nawet alternatywę lub niemal substytut dla stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej. Pozornie może się wydawać, że istnienie takiego dualnego systemu informowania o sprawach publicznych przez podmioty do tego zobowiązane może być zjawiskiem korzystnym. W szczególności, jeśli odniesiemy się do postulatu powszechności dostępu do informacji publicznej. Mimo tej ogromnej zalety należy jednak zaznaczyć, że symultaniczne prowadzenie dwóch odrębnych stron internetowych może stanowić przyczynę licznych trudności, które mogą wręcz podważyć zasadność takiego rozwiązania.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do kwestii legalności funkcjonowania serwisów własnych jako równoległych względem systemu BIP form udostępniania informacji publicznych w Internecie. Wątpliwości w tym przedmiocie były w przeszłości sygnalizowane w literaturze publicystycznej. P. Wąglowski zwrócił uwagę, że nie istnieje wyraźna podstawa prawna nakazująca podmiotom władzy publicznej prowadzenia własnych serwisów internetowych. Implikuje to wniosek, że istniejące serwisy działają wbrew konstytucyjnej zasadzie legalizmu (bez podstawy prawnej), a zatem bezprawnie. Przyjmując wprawdzie, że postulat wy-

⁷ P. Wąglowski, Czy „własne” serwisy internetowe administracji publicznej działają legalnie?, <http://prawo.vagla.pl/node/7244>. Z kolei § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz. U. nr 67, poz. 619 określało te strony jako „własne internetowe serwisy informacyjne”.

rażnego uregulowania tej materii jest słuszny, trzeba jednak zaznaczyć, że taka konstatacja jest zbyt daleko idąca.

Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że przepis § 9 rozporządzenia ws. BIP bezsprzecznie przewiduje możliwość posiadania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej własnych stron WWW.

Po drugie, podstawą prawną dla utworzenia takiej strony i zamieszczenia na niej informacji publicznej może być art. 11 pkt 1 u.d.i.p., który dopuszcza jej udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych. Co prawda, w doktrynie prawa do informacji publicznej pojęcie „miejsca” tradycyjnie utożsamia się raczej z określoną przestrzenią w znaczeniu geometrycznym (fizycznym)⁸, jednakże względy celowościowe w postaci dopuszczenia dodatkowych możliwości udostępniania informacji publicznej z intencją jej szerszego propagowania wśród podmiotów zainteresowanych jej odbiorem, w mojej ocenie pozwalają na szerszą interpretację tego terminu. W związku z tym można przyjąć, że „miejscem”, w którym następuje „wyłożenie” lub „wywieszenie” określonej informacji publicznej, jest także przestrzeń dyskowa dostępna za pośrednictwem sieci internetowej. Podążając tym tokiem rozumowania, z pewnością należy również uznać Internet za miejsce o ogólnej dostępności. Z jednej strony z uwagi na cytowany wyżej duży odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w dostęp do szerokopasmowego Internetu, z drugiej natomiast – zakładając nawet, że znaczna część osób zainteresowanych nie posiada dostępu do łącza internetowego – koszty, jakie należy ponieść z tytułu korzystania z sieci poza miejscem zamieszkania lub pracy (np. w kafejce internetowej) są na tyle niskie, że w bardzo niewielkim stopniu ograniczają powszechną dostępność Internetu. Ponadto warto podkreślić, że możliwość opublikowania informacji publicznej na stronie internetowej odrębnej od Biuletynu Informacji Publicznej została również dopuszczona w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 11.05.2011 r.⁹ uznano, że takie działanie jest istotnie podobne właśnie do wyłożenia lub wywieszenia w rozumieniu art. 11 pkt 1 u.d.i.p. Udostępniając informację publiczną w Internecie na podstawie przywołanego przepisu, należy również uwzględnić treść art. 12 ust. 1 u.d.i.p., który wymaga, by była ona oznaczana: (1) danymi określającymi podmiot udostępniający informację, (2) danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, (3) danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz (4) datą udostępnienia.

Dodatkowo podstawą prawną dla takiej formy działania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej o ogólnym charakterze mogą

⁸ Por. np. S. Szuster, *Komentarz do art. 11 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, (Dz.U.01.112.1198), teza 3 lub M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 219.

⁹ Sygn.: II SAB/Po 39/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

być również normy zadaniowe. Zgodnie z poglądem prezentowanym przez część doktryny prawa administracyjnego mogą one bowiem stanowić wystarczającą podstawę dla podjęcia konkretnych działań przez podmioty administracji publicznej¹⁰.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest relacja prawna pomiędzy własnymi stronami internetowymi prowadzonymi przez podmioty zobligowane do udostępniania informacji publicznej a ich stronami podmiotowymi Biuletynu Informacji Publicznej. Jedynym miejscem, w którym obowiązujące przepisy prawne odnoszą się do tego problemu, jest przywołany § 9 rozporządzenia ws. BIP. Wskazuje on na dwa rodzaje zależności, w jakich mogą znajdować się omawiane strony internetowe.

Pierwszy przypadek, określony w ust. 2, przewiduje możliwość posiadania przez podmiot zobowiązany własnej strony internetowej, z którą funkcjonalnie będzie powiązana strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej. Treść przepisu sugeruje, że strona BIP ma być systemowo wydzieloną częścią serwisu własnego. Jak podkreśla się w literaturze, należy to raczej rozumieć jako „wydzielenie informacji publicznej” i umieszczenie jej na nowo utworzonej stronie podmiotowej Biuletynu¹¹. W takiej sytuacji dochodzi więc do równoległego istnienia dwóch odrębnych konstrukcyjnie stron WWW¹². Praktyka stosowania § 9 wskazuje jednak, że w wielu przypadkach jego interpretacja prowadzi do powstania jednego strukturalnie systemu stron internetowych, w ramach którego funkcjonuje zarówno własny serwis informacyjny, jak i stanowiący jego wyodrębnioną część Biuletyn Informacji Publicznej¹³. Bez względu na zastosowane rozwiązanie, na stronie głównej WWW wymagane jest umieszczenie odnośnika zawierającego logo BIP, umożliwiającego bezpośrednie połączenie ze stroną podmiotową odsyłacza. W ten sposób zwiększona jest dostępność do Biuletynu Informacji Publicznej, na który można trafić nie tylko z jego strony głównej, prowadzonej przez ministra właściwego ds. informatyzacji, ale i z właściwego serwisu własnego.

Drugie rozwiązanie określające relację pomiędzy serwisem własnym a Biuletynem, jakie dopuszcza rozporządzenie ws. BIP, zostało określone w § 9 ust. 3. Przepis ten wskazuje, że strona WWW może być jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia. Warto zwrócić uwagę, że poprzednio obowiązujące rozporządzenie ws. BIP z 2002 r. nie przewi-

¹⁰ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 428. W tym zakresie za przykład może posłużyć art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym: „W szczególności zadania własne obejmują sprawy promocji gminy”.

¹¹ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 233.

¹² Por. np. własny serwis internetowy miasta Puck prowadzony po adresem URL: <http://miasto.puck.pl/> oraz stronę podmiotową BIP prowadzoną pod adresem URL: <http://bip.miasto.puck.pl/>.

¹³ Por. np. własny serwis internetowy miasta Gdańska prowadzony po adresem URL: <http://www.gdansk.pl/> oraz stronę podmiotową BIP prowadzoną pod adresem URL: <http://bip.gdansk.pl/>.

dywało takiej możliwości. Mimo tak istotnego ułatwienia w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych w Internecie nie nastąpiła jednak rewolucja w postaci rezygnacji z dualnego systemu stron internetowych, publikujących informację publiczną. Jak wskazuje przykład 123 gmin znajdujących się na terenie Województwa Pomorskiego, rozwiązanie to nie zostało zastosowane nawet w jednej z nich. W związku z tym należy przyjąć, że istnienie zdywersyfikowanego systemu udostępniania informacji publicznej w sieci internetowej jest najprawdopodobniej zjawiskiem powszechnym.

Inna, nieuregulowana prawnie, relacja między serwisem własnym a Biuletynem występuje w sytuacji odwrotnej w stosunku do przedstawionej w § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. BIP (serwis własny odsyła do strony podmiotowej BIP), czyli wówczas, gdy w Biuletynie Informacji Publicznej znajdują się odnośniki do odrębnych stron internetowych. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 12 maja 2012 r.¹⁴ uznał, że w takim wypadku zasoby pozostające *de facto* poza Biuletynem należy traktować jako jego elementy. Jak zaznaczono w rzeczonym judykacie: „Nie istnieje [...] wymóg, aby informacje publiczne udostępniane w BIP nie mogły być zamieszczone na stronach sieci teleinformatycznej o odrębnym adresie, a jedynie w ramach adresu BIP, jeżeli istnieje mechanizm automatycznego przejścia ze strony BIP do strony zawierającej określone dane”. W świetle tej tezy możliwe jest zatem przyjęcie, że serwis własny może być częścią Biuletynu Informacji Publicznej, o ile ten do niego odsyła poprzez odpowiednie hiperłącza. W takiej sytuacji należy jednak pamiętać, że udostępnienie informacji publicznej poza systemem BIP musi respektować treść § 9 ust. 3 rozporządzenia ws. BIP, która jednoznacznie określa konieczność dochowania wszystkich wymogów opisanych w ustawie i rozporządzeniu.

Jak już wyżej zasygnalizowano, istnienie dualistycznego systemu udostępniania informacji publicznej w Internecie może rodzić liczne problemy dla podmiotów zobowiązanych do upowszechniania informacji publicznej, jak również dla jej odbiorców. Po pierwsze, istnienie dwóch odrębnych źródeł informacji o sprawach publicznych nie jest w pełni zgodne z prakseologią prawa dostępu do informacji publicznej. Taki układ może bowiem powodować zamieszanie i rodzić wątpliwości co do faktycznego źródła autentycznej i aktualnej wiedzy na temat funkcjonowania podmiotu zobligowanego do udostępniania informacji publicznej, a co za tym idzie, negatywnie przyczynić się dla postulowanej, powszechnej dostępności informacji publicznej. Po drugie, informacje publikowane *online* mogą być niekiedy rozproszone pomiędzy oba serwisy i w związku z tym powstaje ryzyko, że strona podmiotowa BIP, wbrew obowiązującym przepisom, nie będzie zawierać pełnej informacji na określony temat. Co więcej, mnogość stron internetowych może bezpośrednio wiązać się ze zwiększonymi (niekiedy podwójnymi) kosztami ich zaprojektowania oraz wykonania. Istnienie dwóch niezależ-

¹⁴ Sygn.: II SAB/Gd 79/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

nych systemów zarządzania treścią zwykle skutkuje także szerszym zakresem obowiązków służbowych, którymi są obciążone osoby odpowiedzialne za zarządzanie zasobami internetowymi podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Uniknięcie trudności organizacyjnych w postaci niewydolności aparatu urzędniczego również musi w związku z tym odnosić się do aspektu ekonomicznego. Prawidłowa realizacja obowiązków informacyjnych może bowiem skutkować koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów wynikających np. z potrzeby zatrudnienia dodatkowych pracowników. Alternatywą dla wyższych wydatków na utrzymanie dwóch równoległe funkcjonujących serwisów internetowych może być próba zwiększenia efektywności pracy urzędników, wykonujących zadania w tym zakresie. Pewną formą oszczędności może być również strukturalne połączenie strony podmiotowej BIP oraz serwisu własnego w ramach jednego systemu stron internetowych, o którym mowa we wspomnianym § 9 ust. 2 rozporządzenia ws. BIP. Niestety, rozwiązanie to nie eliminuje jednak pozostałych wad dualnego systemu udostępniania informacji publicznej w Internecie.

Ostatecznością, która często staje się przykrą rzeczywistością, jest zjawisko zaniedbywania rzetelnego zarządzania jednym z omawianych narzędzi informowania o sprawach publicznych. Pobieżny przegląd serwisów własnych oraz stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, prowadzonych przez losowe podmioty¹⁵, dowodzi, że systemem, który w takim wypadku traktuje się jako mniej istotny, jest strona BIP. Objawia się to przede wszystkim niższym poziomem dbałości o stan aktualizacji Biuletynu oraz mniejszą skalą publikowanych na nim informacji publicznych.

Taki wybór może być poniekąd zrozumiały i to zarówno dla odbiorców informacji, jak i dla podmiotów, które decydują się na takie rozwiązanie. Użytkownicy serwisu własnego uzyskują bowiem dostęp do informacji publicznej przedstawionej w atrakcyjnej graficznie i przyjaznej dla użytkownika formie. Niczym nie ograniczony jest ponadto dobór publikowanych informacji. W związku z tym na własnej stronie internetowej znajdziemy zarówno informacje publiczne, wyodrębnione ze względu na przedmiotowe kryterium podziału, opisane w art. 6 ust. 1 u.d.i.p., jak i cały szereg innych wiadomości na temat określonego podmiotu, których intencją jest przede wszystkim informowanie i promowanie bieżącej działalności oraz zachęcenie użytkowników do udziału w przedsięwzięciach organizowanych przez ten podmiot, a także wprowadzanie ułatwień w komunikowaniu się z nim, zwłaszcza w celu uproszczenia i usprawnienia procedur urzędowych.

Problemem, jaki należy zaznaczyć w kontekście dominującej pozycji serwisów własnych w stosunku do stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, jest fakt, że sposób prowadzenia własnych stron WWW nie jest praktycznie w żaden sposób uregulowany normatywnie. Wyjątek stanowi jedynie wspo-

¹⁵ Np. w przywołanym wyżej mieście Pucku.

mniany wyżej obowiązek zamieszczenia odnośnika do strony podmiotowej Biuletynu zawierającego jego logo oraz konieczność oznaczenia informacji publicznej publikowanej na tej stronie w sposób określony w art. 12 ust. 1 u.d.i.p. Rozporządzenie ws. BIP wskazuje wprawdzie, że serwis własny może formalnie zastępować Biuletyn, o ile spełnione zostaną wszelkie wymogi określone w u.d.i.p. oraz w rozporządzeniu. Takie przypadki właściwie nie występują jednak w praktyce (a przynajmniej nie udało się ich odnotować, co nie jest zadaniem prostym, biorąc pod uwagę skalę problemu wyznaczoną zakresem podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej). W związku z powyższym, sytuację, w której głównym źródłem pełnej i aktualnej informacji publicznej na temat bardzo wielu podmiotów władzy publicznej jest ich własna strona WWW, co do której ustawodawca nie sformułował żadnych wymagań dotyczących treści, struktury, zabezpieczeń oraz innych standardów technicznych, należy ocenić krytycznie.

4. Wnioski *de lege ferenda*

Podsumowując, należy uznać, że kształt obecnie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących trybów oraz form udostępniania informacji publicznej w Internecie jest nieadekwatny do rzeczywistych działań podejmowanych przez podmioty, na które nałożono obowiązek realizacji obowiązków informacyjnych. W związku z tym, w niniejszej części artykułu przedstawiono ogólne propozycje zmian normatywnych w stosunku do kategorii własnych stron WWW oraz stron podmiotowych BIP, które miałyby doprowadzić do uporządkowania oraz racjonalizowania funkcjonowania tych kanałów komunikacyjno-informacyjnych. Kształtują się one następująco:

1. Najdalej idącą propozycją jest rozważenie likwidacji systemu stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, przy jednoczesnym objęciu serwisów własnych regulacją prawną zbliżoną w zakresie standardów treściowych oraz technicznych do istniejących aktualnie Biuletynów. Chodzi więc o usankcjonowanie obecnego stanu polegającego na przeniesieniu ciężaru informowania o sprawach publicznych z Biuletynów Informacji Publicznej na własne strony WWW. Strony te mogłyby wciąż sprawować swoją aktualną funkcję jako medium promocyjno-informacyjne, a zarazem pełnić funkcję urzędowego publikatora informacji publicznej.

2. Bardziej zachowawczy postulat polega na objęciu względnie szczegółową regulacją ustawową funkcjonowania własnych stron WWW. W pierwszej kolejności należałoby wyraźnie dopuścić możliwość tworzenia takich serwisów i udostępniania za ich pośrednictwem informacji publicznych. Po drugie, koniecznym byłoby także określenie standardów tworzenia i prowadzenia tych stron – zarówno w zakresie dopuszczalnych rozwiązań technicznych oraz minimalnych kate-

gorii treściowych, jak i obowiązkowych sposobów zabezpieczenia publikowanych na nich informacji przed niepożądaną ingerencją w ich treść.

3. Najmniej reformistyczny jest natomiast wniosek opierający się na założeniu utrzymania obecnie istniejącego systemu Biuletynów Informacji Publicznej, z wyraźnym zastrzeżeniem, że podmiot zobowiązany do udostępniania informacji publicznej ma możliwość jego zastąpienia przez własny serwis internetowy, gwarantujący realizację funkcji Biuletynu. Rozwiązanie to byłoby więc bardzo zbliżone do obecnie obowiązującej regulacji opisanej w § 9 ust. 3 rozporządzenia ws. BIP, która dopuszcza, by własna strona WWW była jednocześnie stroną podmiotową BIP. Wydaje się jednak, że przyczyną braku popularności tego sposobu działania jest zbyt sztywne określenie warunków treściowych, strukturalnych i technicznych, jakie musi spełniać Biuletyn Informacji Publicznej, a na podstawie przywołanego paragrafu również własny serwis internetowy. W związku z tym, zasadne wydaje się zliberalizowanie tych wymogów w odniesieniu do serwisów własnych, co umożliwiłoby zainteresowanym podmiotom odstąpienie od prowadzenia Biuletynu w obecnym kształcie na rzecz odpowiednio zmodyfikowanej własnej strony WWW.

Należy zaznaczyć, że wszystkie przedstawione koncepcje nowelizacji stanowią jedynie zarys propozycji, mających na celu wzbudzenie refleksji na temat przedmiotu niniejszego artykułu. Wszelkie szczegółowe rozwiązania w tym zakresie wymagają pogłębionej analizy prakseologicznej, prawnooporównawczej, ekonomicznej oraz technicznej, której przedmiotem będą możliwe do wykorzystania media internetowe, mogące stanowić nośnik informacji publicznej. Badanie to mogłoby następnie posłużyć do przygotowania projektu stosownych nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz rozporządzenia w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Providing access to public information through the Public Information Bulletin and the 'so-called' own website – comments and recommendations (Summary)

The purpose of this article is to provide an overall framework concerning the fulfillment of the obligation to provide access public information through the Public Information Bulletin under the Act of 6 September 2001 on access to public information and regulations, including, in particular, the Minister of Internal Affairs and Administration regulation of 18 January 2007, on the Public Information Bulletin. The article analyzes the legal basis of the relationship between the websites of Public Information Bulletin and the so-called own websites, as well as the validity of the simultaneous conduct of these two types of websites by public entities obliged to provide access to public information. Own websites very often duplicate the information published on the Public Information Bulletin, and sometimes even replace them as a primary online source of public information. The consequence of these considerations is also to propose changes in the law that aim to reorganize and rationalize the forms of fulfillment of the obligation to inform the public about public affairs through the Internet.