

Czekając na otwarte rządy

Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa 2013





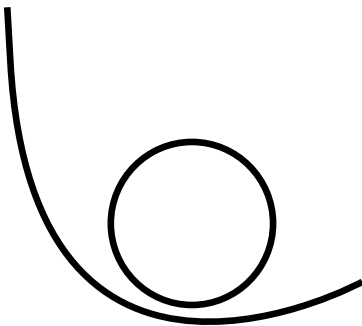
FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Czekając na otwarte rządy

Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu

Przygotował zespół w składzie:

Grażyna Czubek
Krzysztof Izdebski
Łukasz Jachowicz
Grzegorz Makowski



Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48 22) 536 02 00
faks (48 22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

opracowanie redakcyjne i korekta:
Marcin Grabski (www.mesem.pl)

opieka graficzna:
Koko Studio

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC).
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]



skład elektroniczny:
Koko Studio

ISBN: 978-83-62338-29-0

Publikacja wydana w wersji elektronicznej.

Spis treści

Grażyna Czubek

1. Wstęp	8
1.1. Otwarty rząd i zasady Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	9
1.2. Kryteria przystąpienia do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	9
1.2.1. Przejrzystość finansów publicznych	10
1.2.2. Dostęp do informacji publicznej	10
1.2.3. Jawność dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy publicznych pochodzących z powszechnych wyborów	10
1.2.4. Zaangażowanie obywateli	11
1.2.5. Skoro jest tak dobrze, to dlaczego jest źle?	11

Krzysztof Izdebski

2. Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie	12
2.1. Podstawowe ramy prawne i instytucjonalne dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystania	12
2.2. Dostęp do informacji publicznej w praktyce	13
2.2.1. Problem interpretacji obowiązujących przepisów	14
2.2.2. Zbyt mały zakres informacji publicznych udostępnianych proaktywnie	15
2.2.3. Opis informacji publicznych i sposób ich przechowywania	20
2.2.4. Terminowość rozpatrywania wniosków o informację publiczną i dostęp do informacji do ponownego wykorzystania	21
2.2.5. Realizacja procedur odwoławczych od decyzji odmownych w sprawie wniosków o dostęp do informacji	21
2.2.6. Zastosowanie sankcji karnej za niewykonanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej	23
2.2.7. Niedostatek działań upowszechniających wiedzę o możliwościach dostępu do informacji publicznej	23
2.2.8. Dostępność i możliwość ponownego wykorzystywania danych publicznych jako szczególnej formy dostępu do informacji publicznej	24
2.3. Dostęp do informacji publicznej a rządowa strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> i cele Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	26
2.4. Podsumowanie i rekomendacje	27

Łukasz Jachowicz, współpraca Alek Tarkowski

3. Otwartość danych publicznych	30
3.1. Ramy prawne i instytucjonalne otwartości danych publicznych	30

3.2. Otwartość danych publicznych w praktyce	32
3.2.1. Plany i strategie	33
3.2.2. Czy istnieje i jest wdrożona strategia otwierania danych publicznych?	34
3.2.3. Ograniczenia w dostępie do danych publicznych	38
3.2.4. Techniczne uwarunkowania korzystania z danych publicznych	39
3.2.5. Standardy zapewniające przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego wykorzystania danych z serwisów i zasobów informacyjnych	40
3.2.6. Rejestry i ewidencje danych publicznych będących w zasobach administracji oraz możliwości ponownego wykorzystania zawartych tam danych	41
3.2.7. Problem braku informacji o aktualizacjach danych publicznych	41
3.2.8. Tworzenie zewnętrznych rozwiązań korzystających z danych systemów administracji publicznej	42
3.2.9. Udostępnianie danych przez Centralne Repozytorium Informacji Publicznej	42
3.3. Omówienie i ocena rozwiązań proponowanych w strategii <i>Sprawne Państwo 2020</i> pod kątem otwartości danych publicznych i w wymiarze Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	43
3.4. Podsumowanie i rekomendacje	44

Grażyna Czubek

4. Polityka antykorupcyjna	47
4.1. Podstawowe ramy prawne i instytucjonalne polityki antykorupcyjnej	47
4.1.1. Ramy prawne	47
4.1.2. Ramy instytucjonalne	50
4.2. Polityka antykorupcyjna w praktyce	53
4.2.1. Ściganie przestępstw korupcyjnych	53
4.2.2. Prewencja korupcji	56
4.2.3. Edukacja antykorupcyjna	61
4.2.4. Strategie i programy rządowe	64
4.3. Polityka antykorupcyjna a rządowa strategia <i>Sprawne Państwo 2020</i> i cele Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	66
4.4. Podsumowanie i rekomendacje	67

Grzegorz Makowski

5. Otwartość procesów decyzyjnych	71
5.1. Ramy prawne i instytucjonalne uczestnictwa w procesach decyzyjnych	71
5.2. Otwartość procesów decyzyjnych w praktyce	76
5.2.1. Konsultacje publiczne	76
5.2.2. Udział w rządowym procesie legislacyjnym	77
5.2.3. Dialog obywatelski	79
5.2.4. Dialog społeczny	80

5.3. Omówienie i ocena rozwiązań proponowanych w rządowej strategii <i>Sprawne Państwo 2020</i> w wymiarze celów Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	82
5.4. Podsumowanie i rekomendacje	83
<i>Grzegorz Makowski, Grażyna Czubek</i>	
6. Ocena sytuacji <i>Anno Domini</i> 2013	85
6.1. Dostęp do informacji publicznej – podsumowanie	86
6.2. Otwartość danych publicznych – podsumowanie	87
6.3. Polityka antykorupcyjna – podsumowanie	89
6.4. Otwartość procesów decyzyjnych – podsumowanie	91
Załącznik 1. Historia dyskusji prowadzonej przez organizacje pozarządowe z polskim rządem wokół przystąpienia do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów	93
Propozycje zobowiązań Polski w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów	95
Załącznik 2. Deklaracja Otwartych Rządów	97
Noty o autorach	100

1. Wstęp

Koalicja na rzecz Otwartego Rządu rozpoczyna niniejszym raportem projekt monitorowania podejmowanych przez polski rząd działań na rzecz otwartości i przejrzystości, odpowiedzialnego rządzenia i włączania obywateli w procesy decyzyjne.

Koalicja powstała w maju 2012 roku, aby prowadzić działania służące przystąpieniu Polski do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership, OGP).

Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów zostało powołane we wrześniu 2011 roku przez osiem państw¹ i jest otwarte dla krajów, które zobowiążą się do przestrzegania i propagowania zasad przejrzystości, otwartości i odpowiedzialności w rządzeniu, a także zadeklarują konkretne działania prowadzące do zwiększenia udziału społeczeństwa we współtworzeniu oraz w monitorowaniu i ocenie działań rządu.

Chęć przystąpienia do inicjatywy zgłaszają rządy państw. Zgodnie z przyjętą procedurą, rząd musi zaakceptować podstawowy dokument partnerstwa, jakim jest Deklaracja Otwartych Rządów, przesłać list intencyjny, a następnie rozpocząć opracowywanie planu działań, które będą realizowane w kolejnych latach w ramach uczestnictwa w partnerstwie. Plan działań musi być przygotowany w procesie konsultacji publicznych, przy zaangażowaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Harmonogram i szczegóły procesu konsultacji powinny być upublicznione z odpowiednim wyprzedzeniem. Następnie wspólnie przygotowany plan działań zostaje upubliczniony i przesłany do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, rząd zaś przystępuje do jego realizacji.

Partnerstwo wprowadziło dwustopniowy mechanizm oceny realizacji planów działań:

- po roku rząd dokonuje samooceny,
- niezależni eksperci przygotowują swoją ocenę w ramach tak zwanego niezależnego mechanizmu raportowania.

Oceny są jawne i upubliczniane na krajowej stronie internetowej oraz na stronie internetowej Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

Polski rząd – mimo wstępnych zapowiedzi – nie przystąpił do partnerstwa². Deklaruje jednak, że w ramach strategii *Sprawne Państwo 2020* realizuje i w najbliższych latach nadal będzie realizował wiele działań zbieżnych z celami i postulatami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Wobec braku decyzji rządu o przystąpieniu do partnerstwa Koalicja na rzecz Otwartego Rządu za swój główny cel przyjęła podejmowanie działań na rzecz przejrzystości i otwartości, uznając jednocześnie, że

¹ Są to: Stany Zjednoczone Ameryki, Norwegia, Meksyk, Brazylia, Wielka Brytania, Indonezja, Filipiny i Republika Południowej Afryki. Do dziś do inicjatywy przystąpiły 62 państwa.

² Historia dyskusji prowadzonej z polskim rządem przez Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych i kontynuowanej przez Koalicję na rzecz Otwartego Rządu – por. załącznik do niniejszego raportu.

przystąpienie do partnerstwa stanowiłoby istotny krok w kierunku realizacji tego dążenia, zarazem jednak, że nie byłby to jedyny instrument, który można tutaj wykorzystać.

Koalicja postanowiła monitorować realizację rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020*, w której zapisano najwięcej planów działań dotyczących bezpośrednio celów partnerstwa. Przygotowanie „bilansu otwarcia” jest pierwszym działaniem w ramach wspomnianego monitoringu. W niniejszym raporcie opisano stan prawnoinstytucjonalny i praktykę działań w czterech obszarach kluczowych dla idei otwartego rządu:

- dostęp do informacji publicznej,
- otwartość danych publicznych,
- polityka antykorupcyjna,
- otwartość procesów decyzyjnych,

poddając krytycznej analizie sytuację w wymienionych obszarach, w wymiarze zarówno wymagań stawianych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów, jak i obietnic zawartych w strategii *Sprawne Państwo 2020*.

1.1. Otwarty rząd i zasady Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Realizacja idei otwartego rządzenia to budowanie administracji publicznej i instytucji publicznych, które działają jawnie i przejrzysto, udostępniają zatem obywatelom informacje o swoim funkcjonowaniu i o podstawie podejmowanych decyzji. Jest to możliwe dzięki otwartości zasobów i przejrzystości procedur działania, wiąże się także z dbaniem o mobilizowanie obywateli do włączania się w debatę publiczną. Rezultatem takiego podejścia jest skuteczny nadzór społeczny i kontrola działania instytucji publicznych.

Deklaracja Otwartych Rządów³ jest programowym dokumentem Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Zostały w niej zapisane i szerzej omówione cztery zasady otwartego rządu:

- zwiększanie dostępu do informacji publicznej,
- wsparcie uczestnictwa w życiu społecznym,
- wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w administracji,
- zwiększanie dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności.

W niniejszej analizie znajdują się liczne odwołania do szczegółowych zapisów Deklaracji Otwartych Rządów.

1.2. Kryteria przystąpienia do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Dla krajów, które ubiegają się o przystąpienie do inicjatywy, Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów wprowadziło **kryteria przystąpienia** (*eligibility criteria*). Kraje te muszą wykazać zaangażowanie na rzecz otwartego rządu w czterech obszarach:

- przejrzystość finansów publicznych,
- dostęp do informacji publicznej,

³ Deklaracja Otwartych Rządów stanowi jeden z załączników do niniejszego raportu.

- jawność dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy pochodzących z powszechnych wyborów,
- zaangażowanie obywateli.

Kryteria uczestnictwa są automatycznie włączane do planów działań krajów uczestniczących w partnerstwie, ich realizacja stanowi zaś przedmiot oceny w ramach tak zwanego niezależnego mechanizmu raportowania – podobnie jak innych działań zawartych w tych planach.

Działania podejmowane w czterech wymienionych obszarach przez kraje ubiegające się o przystąpienie do partnerstwa są oceniane według wystandaryzowanej skali od 1 do 4 punktów – każdy kraj może zdobyć maksymalnie 16 punktów. **Polska od początku funkcjonowania inicjatywy spełnia kryteria przystąpienia i jest oceniana wysoko:** w 2012 roku otrzymała 15 punktów (<http://www.opengovpartnership.org/eligibility>).

1.2.1. Przejrzystość finansów publicznych

Najistotniejszym kryterium jest terminowa publikacja ważnych dokumentów budżetowych – projektu budżetu i sprawozdań z wykonania budżetu – będąca podstawowym standardem przejrzystości i odpowiedzialności za finanse publiczne. Zgodnie z badaniem The Open Budget Survey 2012, realizowanym przez International Budget Partnership, Polska spełnia to kryterium, polski rząd publikuje bowiem oba dokumenty. Za każdy z nich można otrzymać 2 punkty, ogólna ocena w wypadku tego kryterium wynosi więc 4 punkty.

1.2.2. Dostęp do informacji publicznej

Spełnianie tego kryterium jest oceniane na podstawie badania przeprowadzanego przez Right2Info.org we współpracy z Open Society Institute i Access Info Europe. Dostęp do informacji publicznej i danych rządowych to kluczowy element świadczący o przejrzystości działań instytucji państwa. Najwyższa punktacja przysługuje za wprowadzenie rozwiązań ustawowych regulujących dostęp do informacji publicznej. Polska, w której od 2001 roku obowiązuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, została oceniona na 4 punkty.

1.2.3. Jawność dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy publicznych pochodzących z powszechnych wyborów

W tej kategorii ocena jest dokonywana na podstawie następujących badań:

- World Bank „Disclosure by Politicians”,
- Chr. Michelsen Institute „Income and Assets Declaration”,
- World Bank „Public Officials Financial Disclosure”.

Niezbędnym elementem walki z korupcją jest publikacja oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści. Można powiedzieć, że jest to podstawowa cecha otwartych, przejrzystych i rozliczalnych rządów.

W Polsce obowiązek publikacji oświadczeń majątkowych wprowadzono dla parlamentarzystów, nie obejmuje on jednak urzędników administracji centralnej. Warto także przypomnieć, że obowiązkowi temu podlegają radni, pracownicy samorządowi i członkowie organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Polska otrzymała w tej kategorii 3 punkty – tak są oceniane kraje, w których publikacja oświadczeń obejmuje albo wyłącznie osoby wybierane w powszechnych wyborach, albo wyłącznie wyższych urzędników.

1.2.4. Zaangażowanie obywateli

Otwarty rząd działa na rzecz wzmocnienia udziału obywateli w życiu publicznym, włączając ich w proces podejmowania decyzji. W tej kategorii Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów podkreśla znaczenie ochrony wolności obywatelskich – i to ona jest podstawą oceny w tej kategorii. Zaangażowanie obywateli jest oceniane według rankingu Democracy Index przygotowywanego przez tygodnik „The Economist”.

W Democracy Index 2012 w kategorii wolności obywatelskich (*civil liberties*) bada się siedemnaście wskaźników. Są wśród nich między innymi: wolność mediów, wolność słowa, wolność zrzeszania się, ochrona praw człowieka, wolność w dostępie do Internetu. Na 10 możliwych do uzyskania punktów Polska otrzymała 9,12 punktu, co w skali przyjętej przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów daje jej 4 punkty (dla wartość indeksu powyżej 7,5 punktu).

1.2.5. Skoro jest tak dobrze, to dlaczego jest źle?

Punktacja Polski w ocenie spełniania kryteriów przystąpienia do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów – 15 punktów na 16 możliwych do uzyskania – jest dość wysoka.

Autorzy niniejszego raportu uznali, że jest konieczny krótki komentarz do tych wyników. Jak w wielu innych sytuacjach, także w tym wypadku formalne uwarunkowania – a takie są przedmiotem oceny w czterech wymienionych wcześniej obszarach – Polska spełnia w dość wysokim stopniu. Gdyby jednak oceniano praktykę stosowania przyjętych rozwiązań, wówczas oceny nie byłyby już tak dobre.

Jeśli w analizie kryterium przejrzystości finansów publicznych byłyby oceniane inne wskaźniki niż tylko terminowość, na przykład sposób prezentowania danych, to Polska wypadłaby gorzej, choćby dlatego, że jest on niezrozumiały dla dużej części obywateli.

W praktyce realizacji zasady dostępu do informacji publicznej występuje wiele przeszkód. Do najbardziej uciążliwych należą między innymi: złe prowadzenie Biuletynów Informacji Publicznej, brak spójnego sposobu uregulowania trybów dostępu do informacji publicznej, bezczynność („milczenie”) organów przy odpowiadaniu na wnioski o informację publiczną, brak sankcji za nieudzielenie informacji.

Do problemów związanych z realizacją zasady jawność dochodów i stanu majątkowego wyższych urzędników oraz funkcjonariuszy publicznych pochodzących z powszechnych wyborów nawiązano w niniejszym raporcie. W tym miejscu warto tylko przypomnieć, że nie ma pełnej jawności oświadczeń majątkowych, słabo również funkcjonują mechanizmy kontroli oświadczeń majątkowych.

Autorzy prezentowanego raportu, analizując i oceniając działania rządu na rzecz zaangażowania obywateli, nie odnoszą się do obszaru wolności obywatelskich, ale koncentrują się na innym wymiarze – mocno podkreślanym w Deklaracji Otwartych Rządów – jakim jest wzmocnienie udziału obywateli w życiu publicznym przez ich włączanie w proces podejmowania decyzji, uczestniczenie w tworzeniu prawa i strategii oraz kształtowaniu polityki państwa. Dialog rządu (władz) z obywatelami nie jest zadowalający, jakość i efektywność przeprowadzanych konsultacji pozostawiają zaś wiele do życzenia.

2. Dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie

Idea otwartego rządu opiera się przede wszystkim na szerokim dostępie do informacji publicznej. Państwa, które deklarują postępowanie zgodnie z zasadami otwartości, wskazują, że działają „według zasad przejrzystości i otwartości rządu, dążąc do osiągnięcia większego rozkwitu, dobrobytu i godności ludzkiej w naszych krajach oraz w coraz bardziej zglobalizowanym świecie”. Naczelną zasadą jest dla nich „zwiększenie dostępu do informacji na temat działań rządowych” oraz „zwiększenie dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności”. Mamy świadomość, że zasada jawności musi być ważona z innymi prawami, na przykład z prawem do prywatności, jakie przysługuje każdemu obywatelowi w zakresie działań niezwiązanych z wykonywaniem zadań publicznych lub niemających wpływu na wykonywanie tych zadań.

2.1. Podstawowe ramy prawne i instytucjonalne dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystania

Prawo do informacji publicznej jest w Polsce zagwarantowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Konstrukcja przywoływanego przepisu wskazuje, jaki jest zakres przedmiotowy tego prawa (definicja informacji publicznej), jakie są dopuszczalne granice jego realizacji (ograniczenia w dostępie do informacji publicznej) i w jaki sposób jest regulowana praktyczna realizacja tego uprawnienia. Podstawowym aktem rangi ustawowej, który reguluje tryb dostępu do informacji publicznej, jest ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁴ (dalej: udip), z kolei tryb dostępu do informacji znajdujących się w zasobach sejmu i senatu ustanowiono w regulaminach prac obu izb parlamentu.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest podstawowym, ale nie jedynym aktem rangi ustawowej, który reguluje tryb (procedury) dostępu do informacji publicznej. Wskazuje na to brzmienie art. 1 ust. 2 udip, stanowiącego, że ustawa ta nie narusza przepisów innych ustaw regulujących odmiennie dostęp do informacji. W orzecznictwie podkreśla się z kolei, że z art. 1 ust. 2 udip wynika, że w wypadku kolizji ustaw pierwszeństwo przed przepisami udip mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w sytuacji odmiennego i całościowego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2011 roku, sygn. akt I OSK 933/11). Przykładem takich regulacji jest ustawa z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵ oraz ustawa z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁶. Odrębną

⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2011 r., Nr 123, poz. 698 z późn. zm.

regulację w tym zakresie ma również tryb dostępu do informacji o środowisku, określony w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷, a także ustawy procesowe (kodeks postępowania administracyjnego czy kodeks postępowania karnego) – w aspekcie dostępu do informacji wytworzonych w związku z toczącym się jeszcze postępowaniem.

Rozproszenie w wielu ustawach przepisów regulujących dostęp do informacji jest bez wątpienia jednym z mankamentów systemu prawa do informacji w Polsce. Obywatele powinni mieć pewność, w jakim trybie mogą uzyskać wiedzę na temat działalności władz publicznych, w praktyce bowiem często się zdarza, że zamiast uzyskać informację publiczną szybko i bez zbędnych formalności (udip), muszą korzystać ze skomplikowanych i nierzadko kosztownych procedur.

Pojęcie ponownego wykorzystania informacji publicznej zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego w 2011 roku nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej – trybowi ponownego wykorzystywania informacji publicznej poświęcono rozdział 2a tej regulacji.

Mimo występowania licznych wyjątków, udip stanowi podstawową regulację dotyczącą trybu dostępu do informacji, określa także zasady ich ponownego wykorzystywania. Z tego powodu w niniejszym rozdziale odniesiono się głównie do jej postanowień i do realizacji przepisów tej ustawy w praktyce.

2.2. Dostęp do informacji publicznej w praktyce

Opinie na temat realizacji dostępu do informacji publicznej w Polsce były już wielokrotnie prezentowane zarówno przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska (dawniej Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich), jak i przez inne organizacje pozarządowe⁸ oraz przez praktyków i naukowców. Z tego powodu niektóre oceny sformułowane w niniejszym rozdziale będą się odwoływać do doświadczeń szerokiego grona podmiotów, którym nie sposób – ze względu na ich metodologię pracy, opartą głównie na interpretacji oficjalnych dokumentów – odmówić przymiotu obiektywności i całościowego podejścia do tego zagadnienia. Nie może również zabraknąć odniesień do oceny dokonanej przez ekspertów zagranicznych, szczególnie przez organizacje **Access Info Europe** i **Center for Law and Democracy**, które w 2012 roku wystawiły szczegółową ocenę **wszystkim istniejącym wówczas krajowym aktom prawnym określającym dostęp do informacji publicznej**⁹.

Oceniając istniejące przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej, należy również nawiązać do standardów poprawnego prawodawstwa w obszarze dostępu do informacji, jakie zostały opracowane na potrzeby badania przeprowadzonego przez przywołane wyżej organizacje międzynarodowe.

W zakresie wdrażania zasad dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia z licznymi problemami, które powodują, że hasło jawnego państwa staje się często czystą iluzją¹⁰.

⁷ Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁸ Między innymi przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej „Bona Fides” i Stowarzyszenie Razem dla Innych.

⁹ <http://www.rti-rating.org>

¹⁰ Problemy te zostały szeroko opisane w stanowisku z 5 listopada 2012 roku, przygotowanym przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich w związku z pracami dotyczącymi nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej – http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/stanowisko_ws_nowelizacji_ustawy_dip_d1fp.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

2.2.1. Problem interpretacji obowiązujących przepisów

Głównym problemem jest sposób interpretacji definicji informacji publicznej, który stanowi realną przeszkodę w korzystaniu przez obywateli z gwarancji konstytucyjnych. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 konstytucji, **informacja publiczna to informacja o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne**. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Interpretacja szerokiej definicji informacji publicznej zaprezentowanej w przywołanym przepisie znajduje uznanie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanym w wyroku z 30 października 2002 roku, **informacje publiczne to „informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone”**¹¹. Podejście to jest zgodne z międzynarodowym standardem szerokiego zakresu **obowiązania prawa do informacji**, zakładającym, że prawo do informacji dotyczy:

- **wszystkich materiałów znajdujących się w zasobach instytucji publicznych** albo przechowywanych w ich imieniu, niezależnie od tego, w jakim formacie są utrwalone i kto je wytworzył,
- **bez wyjątku wszystkich instytucji publicznych i wykonujących funkcje publiczne lub finansowanych ze środków publicznych**.

Gorzej przedstawia się realizacja tego standardu – ze względu na powszechne odmawianie walurowi informacji publicznej licznym dokumentom, jakie zgodnie z prawem znajdują się w zasobach podmiotów zobowiązanych. W negatywnych odpowiedziach tych ostatnich, które uzyskują poparcie części składów orzekających sądów administracyjnych, pojawia się na przykład – nieznaną polskiemu prawodawstwu – koncepcja „dokumentu wewnętrznego” (sfery działalności wewnętrznej administracji), który – mimo że spełnia przesłanki określone w art. 61 ust. 1 konstytucji – jest uznawany za bliżej niezdefiniowany dokument niepodlegający udostępnieniu. **Konsekwencją takiej praktyki, oprócz nieuzasadnionego wyłączenia działania zasady jawności administracji, jest pozbawienie obywateli możliwości sprawowania kontroli społecznej, przede wszystkim zaś – podważenie pewności obrotu prawnego**. W tym wymiarze warto zwrócić uwagę na miazdzącą krytykę ze strony przedstawicieli doktryny, którzy oceniali jedno z rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyłączającego spod pojęcia informacji publicznej dokumenty będące w zasobach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Bogusław Banaszak i Michał Bernaczyk alarmowali, że „jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany będzie to oznaczać jedno z najdalej idących ograniczeń prawa do informacji i zasadnicze utrudnienie dla obywatelskiej partycypacji”¹².

Odmowa uznania określonego dokumentu za informację publiczną ma swoje odzwierciedlenie również w niektórych ustawach. Na mocy art. 284 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o fi-

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 roku, sygn. akt II SA 181/02. Identycznie M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 28.

¹² B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, t. 8, nr 4, s. 16–39.

nansach publicznych¹³ wyłączono z definicji informacji publicznej wyniki audytu wewnętrznego. Jest szansa, że ta decyzja ustawodawcy zostanie w najbliższym czasie wyeliminowana przez Trybunał Konstytucyjny na skutek skargi złożonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴.

Istnieją również przepisy wyłączające *in gremio* dostęp do licznych informacji dotyczących bezpośrednio gospodarowania mieniem publicznym. Za przykład może posłużyć art. 15 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o zasadach finansowania nauki. Przepis ten ogranicza jawność danych recenzentów i ekspertów oceniających wnioski, najbardziej szkodliwe jest jednak **zawarcie w jego ust. 1 zasady, że wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji**. Tak skonstruowane przepisy wykluczają jakąkolwiek kontrolę społeczną nad dysponowaniem mieniem publicznym w tym obszarze.

W czasie powstawania niniejszego raportu trwały również prace nad dalszymi ograniczeniami jawności, które mogą zagrozić przejrzystości działań administracji publicznej. Chodzi tutaj przede wszystkim o objęcie licznych informacji z zakresu polityki zagranicznej pojęciem tajemnicy dyplomatycznej (przez zmiany w ustawie z dnia 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej¹⁵) i o planowaną zmianę Prawa zamówień publicznych w zakresie nieudostępniania danych osobowych twórców, którzy zawarli umowy z podmiotami publicznymi¹⁶. Należy jednocześnie zauważyć, że ogromnym problemem jest brak ze strony organów państwa jakiegokolwiek koordynacji polityki przejrzystości i jawności, zwłaszcza brak koordynacji tworzenia przepisów w tym zakresie. Oprócz przywołanych przykładów trwającego obecnie procesu legislacyjnego podjęcie niezależnych działań w tej dziedzinie sygnalizował także minister administracji i cyfryzacji¹⁷.

Niezależnie od powyższego, istnieją również poważne błędy w aktach prawa miejscowego. Jak wykazała analiza prowadzona przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, aż 152 statuty małopolskich gmin zawierają ograniczenia materialne lub proceduralne rażąco sprzeczne z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Tylko w 30 analizowanych statutach nie ujęto zapisów sprzecznych z ustawą¹⁸.

2.2.2. Zbyt mały zakres informacji publicznych udostępnianych proaktywnie

Zakres informacji udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej jest określony w katalogu wprowadzonym w art. 6 ust. 1 udip (do którego odsyła art. 8 ust. 3 tej regulacji) i w wielu innych aktach prawnych, których przepisy nakazują udostępnianie określonych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej danego urzędu. Jako przykłady takich ustaw należy wymienić między innymi:

¹³ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹⁴ Por. <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1714126> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁵ Dz.U. z 2001 r., Nr 128, poz. 1403 z późn. zm.

¹⁶ Identyczna propozycja jest zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów, w części dotyczącej zmian w ustawie z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

¹⁷ Por. <https://mac.gov.pl/dzialania/warsztat-w-mac-o-dostepie-do-informacji-publicznej> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁸ J. Niedośpiał, M. Banach, P. Żak, *Przyjazny Urząd. Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego. Raport z monitoringu*, Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, Kraków 2012 – <http://www.stanczyk.org.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport-przyjazny-urzed-malopolska.pdf> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

- ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (oświadczenia majątkowe),
- ustawę z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (art. 13 ust. 1: „Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej”),
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (ogłoszenia o otwartych konkursach),
- ustawę z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (art. 5: „Projekty założeń projektów ustaw, projekty ustaw oraz projekty rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów),
- ustawę z dnia 7 listopada 2008 roku o Komitecie Stabilności Finansowej (art. 12: „Informacje o pracach Komitetu Stabilności Finansowej, w tym ustalenia dokonane przez Komitet, mogą zostać podane do publicznej wiadomości”).

Ponadto należy wymienić przepisy, które nakazują podanie określonych informacji do „publicznej wiadomości”, ale bez bezpośredniego wskazania, że czynność ta musi się odbywać za pośrednictwem strony Biuletynu Informacji Publicznej. Jest jednak oczywiste, że w związku z treścią art. 8 ust. 1 („Tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – **w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej**”) i art. 8 ust. 3 zdanie 2 („Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne”), **zakres informacji, które muszą być udostępnione proaktywnie, jest znacznie szerszy**. Przykładem są choćby informacje określone w ustawie o finansach publicznych, między innymi dane dotyczące wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, w tym kwota deficytu albo nadwyżki czy wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń i umorzeń albo rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 złotych, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

To zaledwie cząstka przykładów informacji, które muszą być umieszczone na właściwych podmiotowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Obrazują one jednak potencjał, jakim może dysponować często uzupełniany i aktualizowany Biuletyn Informacji Publicznej. Ma to istotne znaczenie choćby dlatego, że Biuletyn Informacji Publicznej jest podstawowym źródłem dostępu do informacji publicznej, dopiero bowiem nieujęcie w nim określonych informacji uzasadnia udostępnienie informacji w trybie wnioskowym. Departament Informatyzacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w raporcie z lipca 2007 roku wprost wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Jedynym aktem prawnym w randze ustawy nakładającym na podmioty obowiązek prowadzenia strony internetowej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Dlatego nawet jeśli w innych aktach prawnych znajduje się zapis: «publikuje się na stronie internetowej podmiotu», należy rozumieć przez to umieszczanie informacji publicznych na stronie podmiotowej BIP [Biuletynu Informacji Publicznej]”¹⁹. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że wniosek zainteresowanego rodzi po stronie dysponenta informacji

¹⁹ Wywiadywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 7 lipca 2007 roku – <http://bip.msw.gov.pl/bip/komunikaty/15585,dok.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym. Przy czym – jak wynika z art. 10 ust. 1 udip – jedynie udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej zwalnia jej dysponenta od udostępnienia tej informacji na wniosek (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 listopada 2003 roku, sygn. akt II SAB 372/03; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 22 stycznia 2004 roku, sygn. akt II SA/Ka 2633/03).

Wydawałoby się zatem, że najlepszym rozwiązaniem problemu powszechnego dostępu do informacji publicznej byłaby możliwość zażądania, aby w sytuacji braku publikacji żądanych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej wnioskodawca miał możliwość wskazania sposobu udostępnienia informacji przez publikację na stronie Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zobowiązane-go. Niestety, część składów orzekających przyjęła stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2009 roku (sygn. akt I OSK 169/09) w postępowaniu dotyczącym skargi mieszkańca na wójta w związku z brakiem opublikowania informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej, która zgodnie z prawem powinna się w nim znajdować (dokumentacja z kontroli – art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* drugi udip: „dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających”). Sąd uznał w przywołanej sprawie, że „obowiązek umieszczenia informacji w Biuletynie nie rodzi po stronie jego potencjalnych odbiorców uprawnienia do żądania dokonania publikacji [...]. Sama czynność utworzenia Biuletynu czy też czynność zamieszczenia w nim określonej informacji publicznej, nie dotyczy ani uprawnień strony, ani też jej obowiązków. W konsekwencji wszelkie akty i czynności podejmowane przez organy administracji w związku z prowadzeniem Biuletynu Informacji Publicznej, jak i bezczynność w tym zakresie, nie mogą podlegać kontroli sądu administracyjnego. Tym bardziej że w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie istnieje żaden przepis prawa, który wskazywałby na uprawnienia strony do żądania zamieszczenia bądź też usunięcia określonych informacji publicznych z Biuletynu Informacji Publicznej”. Tymczasem liczne urzędy – w ślad za nimi również sądy – powołując się na ten wyrok, uznają, że nie można żądać (mimo możliwości wyboru formy i sposobu udostępnienia informacji na podstawie art. 14 ust. 1 udip) opublikowania konkretnej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. **Możliwość wnioskowania o opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej jest rozwiązaniem w oczywisty sposób urzeczywistniającym intencje ustawodawcy, przede wszystkim zaś prowadzącym do efektywnej kontroli społecznej w zakresie powszechnego dostępu do informacji.**

Warto zauważyć, że właściwe organy nie nadzorują należyście prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej przez podległe jednostki, najwyraźniej lekceważąco traktując tę formę działalności administracji. Za przykład może posłużyć choćby brak reakcji Ministerstwa Finansów na uwagi dotyczące niedostępnych informacji w Biuletynach Informacji Publicznej izb skarbowych, mimo niewątpliwego obowiązku ich publikacji²⁰.

Właściwie nie istnieją również żadne wewnętrzne przepisy regulujące publikowanie informacji w Biuletynach Informacji Publicznej. Z monitoringu przeprowadzonego w 2012 roku przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka wynika, że **żaden urząd gminy i miasta w całym województwie małopolskim nie ma w swoich wewnętrznych regulaminach wytycznych, które zobowią-**

²⁰ Por. http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=10801 [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

zywałyby pracowników do monitorowania informacji publicznych i uzupełniania pod tym kątem Biuletynu Informacji Publicznej. Jedynie w regulaminie organizacyjnym jednej badanej gminy zawarto zapis, że pracownicy powinni monitorować pytania zawarte we wnioskach o informację publiczną, ale – jak zwrócili uwagę autorzy przywoływanego raportu – nie zaznaczono, że powinno to służyć poprawie funkcjonowania biuletynu²¹.

Z badań przeprowadzonych przez organizacje pozarządowe i ośrodki naukowe wynika, że praktyka działania Biuletynów Informacji Publicznej pozostawia wiele do życzenia. Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej „Bona Fides” dwukrotnie – w 2008 i 2010 roku – przeprowadziło badanie biuletynów jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego²². Z danych opracowanych przez stowarzyszenie wynika, że w województwie śląskim następuje poprawa działania administracji w tym zakresie, nadal jednak nie można powiedzieć, że powszechna jest praktyka proaktywnego informowania. W obszarze związanym z funkcjonowaniem rady gminy w 2008 roku protokoły z posiedzeń rady umieszczało w biuletynach 47% jednostek, w 2010 roku – 77%. Z 16% w 2008 roku do 35% w 2010 roku wzrosła liczba gmin, które publikują protokoły z posiedzeń komisji. W 2008 roku wszystkie uchwały rady były publikowane jedynie przez 82% gmin, w 2010 roku udostępniła je już 96% jednostek. Autorzy raportu odnotowali również wzrost liczby publikowanych zarządzeń organów wykonawczych – z 46% w 2008 roku do 74% w 2010 roku. Stały wzrost liczby publikowanych informacji nie świadczy jednak o tym, że mamy do czynienia z dobrą praktyką – urzędy starają się jedynie realizować obowiązki nałożone na nie z mocy prawa, choć należy podkreślić, że prawo to nie jest w pełni przestrzegane. Nawet bowiem imponujący wzrost liczby publikowanych informacji na temat przebiegu i rezultatów kontroli wewnętrznych (z 15% do 43%) i zewnętrznych (z 16% do 46%) oraz dotyczących ulg i umorzeń podatkowych udzielanych przez urząd (z 22% do 45%) świadczy o tym, że wciąż ponad połowa gmin nie realizuje obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jakość Biuletynu Informacji Publicznej nie zależy przy tym od wielkości urzędu. Jak się bowiem okazało w innym badaniu – „BIP-Watch: Monitoring Biuletynów Informacji Publicznej”, które w 2012 roku objęło obszar województwa pomorskiego i zostało zrealizowane przez Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych oraz Katedrę Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – miasto Gdańsk miało najgorszy Biuletyn Informacji Publicznej w całym województwie²³.

Istnieją obiektywne czynniki, które decydują o tym, że informacja jest trudno dostępna. **Jednym z nich jest zbyt duża różnorodność standardów Biuletynów Informacji Publicznej, właściwie zaś brak tych standardów.** Ustawa zobowiązuje ministra właściwego do spraw informatyzacji do udostępnienia nieodpłatnego przykładowego oprogramowania służącego do tworzenia stron w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnych z przepisami wydanymi na podstawie art. 9 ust. 5 udiip lub kodów źródłowych tego oprogramowania (art. 9 ust. 4 pkt. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

²¹ J. Niedośpiąt, M. Banach, P. Żak, *Przyjazny Urząd. Realizacja trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej w gminach województwa małopolskiego. Raport z monitoringu*, op. cit.

²² Indeks przejrzystości Biuletynów Informacji Publicznej gmin województwa śląskiego z 2008 roku – por. http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/index_przejrzystosci_pdf_01.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku]; raport z realizacji projektu „Monitoring wywiązywania się urzędów gmin woj. śląskiego z prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej” w 2010 roku – por. http://bonafides.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=522:monitoring-bip-2010&Itemid=341 [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

²³ Por. <http://wolnoscmediow.org/pomorskie/wyniki-projektu-bip-watch-monitoring-biuletynow-informacji-publicznej> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

Zakończone obecnie prace legislacyjne nad **uruchomieniem istniejącego od 2011 roku Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej** są działaniem **spóźnionym**. Duża część podmiotów publicznych ma własne strony Biuletynu Informacji Publicznej (lub jest w stanie je prowadzić, korzystając z darmowego oprogramowania), z kolei odpowiedzialne za system Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie przewidziało możliwości korzystania z tego rozwiązania przez jednostki spoza administracji publicznej.

Kolejnym problemem są **formaty udostępnianych danych**. „Trzeba też zwrócić uwagę na celowość umieszczania informacji w formatach innych niż HTML. O ile umieszczenie zdigitalizowanego obrazu nominacji, dyplomu, nagrody można uznać za celowe, to trudno zrozumieć sens umieszczania w formacie PDF listy kandydatów do zatrudnienia spełniających wymagania formalne. Departament Informatyzacji stoi na stanowisku rozważenia umieszczania w formacie PDF dokumentów, które spływają do danego podmiotu (trudno sobie wyobrazić wymaganie od podmiotu przepisywanie wyników kontroli NIK z dokumentu, który ma kilkadziesiąt stron), a dokumenty wytwarzane w danym podmiocie udostępniać w formie HTML. W przypadku zaś obszernych dokumentów, np. SIWZ [Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia], można zastosować metadane (słowa kluczowe) opisujące treść takiego dokumentu. Dzięki takiemu rozwiązaniu wyszukiwarka po wpisaniu poszukiwanego słowa może wskazać odpowiedni dokument PDF czy JPG jedynie w oparciu o informacje opisujące dokument nawet, gdy nie może przeszukiwać jego treści”²⁴.

Informacja udostępniana na wniosek nie jest udostępniana automatycznie, wymaga bowiem udzielenia odpowiedzi indywidualizowanej. **Określenie formy i sposobu dostępu do informacji jest uprawnieniem wnioskodawcy na mocy art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej**. Pomocne w udostępnianiu informacji w tym trybie są systemy zarządzania dokumentami w podmiotach zobowiązanych. **Sprawnie realizowana instrukcja kancelaryjna lub wydajne informatyczne systemy księgowo pozwalają na szybkie odszukanie informacji**. W innym wypadku urzędnicy często się powołują – niezgodnie z prawem – na to, że wyszukanie konkretnej informacji stanowi informację przetworzoną, gdyż trzeba ją odnaleźć w zbiorze dokumentów²⁵. Z doświadczenia Stowarzyszenia Klon/Jawor, zdobytego podczas gromadzenia danych publicznych na potrzeby serwisu mojanapolis.pl wynika, że „barierę stanowi także format zapisu w postaci pliku PDF. Pozyskanie danych z tego formatu oznacza konieczność konwertowania dokumentów do postaci edytowalnej, co zawsze może wiązać się z generowaniem błędów. Na podstawie informacji przekazanych przez instytucje można wnioskować, że udostępnianie danych wyłącznie w formacie PDF wynika z: obawy przed zniekształcaniem i nadmierną ingerencją w dane; braku praktyki gromadzenia danych w formatach MS Excel lub MS Access; ograniczonych do formatu PDF możliwości eksportu z lokalnych baz danych”²⁶. **Należy zatem wzmacniać – również instytucjonalnie – działania zmierzające do regularnego umieszczania danych w systemach informatycznych, a następnie publikowania ich w Biuletynach Informacji**

²⁴ Por.: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/21/15585>, s. 17–18 [dostęp: 12 listopada 2013 roku]; *Wywiadywanie się urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich i wojewódzkich z obowiązków prowadzenia stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej*, op. cit.

²⁵ Por. <http://nowagazeta.pl/2013/05/ps-10125-czy-burmistrz-probuje-zastraszy-redaktora-naczelnego> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

²⁶ *Dostęp do danych publicznych w Polsce. Raport z monitoringu Stowarzyszenia Klon/Jawor* – http://www.mojapolis.pl/c/document_library/get_file?uuid=5796cb2f-7e08-46c6-a83c-43fb33dd8124&groupId=10122 [dostęp: listopad 2013 roku].

Publicznej. Dobrą praktyką jest upubliczniany przez miasto stołeczne Warszawa rejestr zawieranych umów²⁷, co już zyskało naśladowców między innymi w województwie małopolskim²⁸. Pożądanym działaniem jest także praktyka poznańskiego urzędu miasta, który zamieszcza na swojej stronie Biuletynu Informacji Publicznej informacje w strukturze API (Application Programming Interface), która umożliwia pobieranie danych w formatach pozwalających na ich szybkie przetworzenie na własne potrzeby²⁹.

2.2.3. Opis informacji publicznych i sposób ich przechowywania

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 6 udip, podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są zobowiązane do:

- oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,
- podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej,
- oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

W większości wypadków informacje te są zamieszczane ze względu na konstrukcję systemu Biuletynu Informacji Publicznej, czasami jednak występują błędy związane z właściwym uzupełnianiem wspomnianych wyżej danych. Według wyników raportu przygotowanego przez Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej „Bona Fides”, najgorzej wygląda sytuacja z „właściwym oznaczeniem imienia i nazwiska osoby wytwarzającej informację lub odpowiadającej za jej treść. Najczęściej urzędy podają tu nieprawidłowe informacje, np. jako osobę odpowiedzialną wymienia się kogoś z redakcji BIP, czyli osobę odpowiadającą jedynie za wprowadzenie danych”. Zdaniem autorów przywoływanego opracowania, „niewiele lepiej wygląda sytuacja z właściwym oznaczeniem czasu wytworzenia informacji. Najczęściej można znaleźć jedynie dzień publikacji lub nawet datę z niczym niezwiązaną. Jedynie 31% urzędów zaznaczało właściwie jako datę wytworzenia uchwały i zarządzenia tę samą datę, która widnieje na tych dokumentach”³⁰. **Z tego powodu użytkownik nie zawsze może być pewien, czy odnalezione przez niego treści są aktualne. Sytuacja ta może ulec zmianie pod warunkiem realizacji postulatu wprowadzenia sankcji za brak należytego prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Ma to szczególne znaczenie dlatego, że prawo dostępu do informacji musi się opierać na wiarygodnych i aktualnych danych, przy braku właściwego oznaczenia wytworzenia danej informacji nie ma jednak pewności, w jakiej mierze jest ona aktualna.**

Podobne dane należy zamieścić w informacji udostępnionej na wniosek. Zgodnie z art. 12 udip, informacje takie powinny zawierać dane określające podmiot udostępniający informację, dane określające tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, dane

²⁷ Por. http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/umowy/default.htm [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

²⁸ Por. <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/aktualnosci/malopolska/1287619-pierwsze-malopolskie-samorzady-ujawniaja-komu-i-za-co-placa.html,,0:pag:6> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

²⁹ <http://bip.poznan.pl/bip/api/>

³⁰ Por. http://bonafides.pl/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=539&Itemid=459ring, s. 31 [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

określające tożsamość osoby, która udostępniła informację, i datę udostępnienia. W praktyce jednak jedynie sporadycznie dane te są zawarte w przygotowywanych odpowiedziach.

2.2.4. Terminowość rozpatrywania wniosków o informację publiczną i dostęp do informacji do ponownego wykorzystania

Wyniki badań procedur dostępu do informacji publicznej – zrealizowanych w 2012 roku przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka i Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej „Bona Fides” dla województwa małopolskiego i śląskiego – **wskazują, że nawet 50% podmiotów zobowiązanych nie odpowiada na wnioski o udostępnienie informacji publicznej. W województwie małopolskim w beczynności było 54,4% gmin**, z kolei w województwie śląskim wniosek pisemny pozostał bez rozpoznania w 44% gmin, a na wniosek złożony elektronicznie nie odpowiedziało poprawnie 66% gmin. Identyczny poziom beczynności organów gmin wykazują wewnętrzne badania, jakie w 2012 roku przeprowadziło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska. **Na wniosek złożony do 2479 gmin w terminie odpowiedziało 1185 jednostek.** W 2008 roku sieć ta (działająca wówczas pod nazwą Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich) zrealizowała badanie dostępu do informacji publicznej w 205 instytucjach centralnych. Wyniki badania wskazywały, że łącznie 54 podmioty nie wykonały ustawowego obowiązku udostępnienia informacji w terminie czternastodniowym, co stanowiło 26,43% wszystkich pytanych instytucji centralnych.

Kolejnym źródłem informacji na temat terminowego rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej są statystyki sądów administracyjnych. W wypadku braku odpowiedzi na wniosek wnioskodawca może złożyć do właściwego sądu administracyjnego skargę na beczynność. **Z danych za 2012 rok wynika, że do sądów wpłynęło 1169 takich skarg, z czego aż 449 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie³¹.** Należy jednak zwrócić uwagę, że instytucja skargi na beczynność jest stosowana w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej nie tylko w sytuacji braku odpowiedzi, ale także wtedy, gdy podmiot zobowiązany twierdzi, że informacja nie stanowi informacji publicznej, uzależnia jej udostępnienie od wniesienia opłaty, udziela informacji niepełnej lub wymijającej albo przekazuje ją w formie innej niż zażyczył sobie tego wnioskodawca. Liczba skarg pokazuje jednak skalę problemu z realizacją prawa do informacji, szczególnie jeśli się uwzględni, że tylko część takich spraw trafia do sądów administracyjnych.

2.2.5. Realizacja procedur odwoławczych od decyzji odmownych w sprawie wniosków o dostęp do informacji

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje – zgodnie z art. 16 ust. 1 udip – w formie decyzji administracyjnej. Jest ona wydawana wtedy, gdy inne prawa (na przykład prawo do prywatności lub tajemnica przedsiębiorcy) ograniczają jawność określonych dokumentów. Zastosowanie mają więc do niej przepisy art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego. Sądy administracyjne coraz częściej przychylają się do stanowiska, że **w wypadku konieczności wydania decyzji odmownej** stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego będzie również dotyczyło formy wniosku o udostępnienie informacji, co oznacza, że wnioskodawca, który złożył wniosek bez podpisu (również

³¹ Statystyki sądów administracyjnych – <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Statystyki-WSA>.

bez podpisu elektronicznego), musi go uzupełnić o podpis (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 maja 2013 roku, sygn. akt II SAB/Lu 81/13).

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 pkt 1 udip, odwołanie od decyzji odmownej powinno być rozpatrzone w ciągu czternastu dni od jej otrzymania. **Brakuje danych statystycznych, określających, w jakim zakresie termin ten jest przestrzegany. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z dużej liczby organów, które są właściwe do rozpatrzenia sprawy – w zależności od tego, jaki podmiot wydał decyzję odmowną.** Z doświadczeń autora wynika, że samorządowe kolegia odwoławcze, które są właściwe do rozstrzygania zasadności wydania decyzji odmownej przez jednostki samorządu terytorialnego, starają się działać zgodnie z terminem określonym w przywołanym przepisie ustawy. Nadal jednak liczba spraw, które trafiają do sądów administracyjnych, wskazuje, że największym problemem w tym obszarze jest beczynność podmiotów zobowiązanych. Warto przypomnieć, że w 2012 roku sądy administracyjne rozpatrywały aż 1169 spraw dotyczących beczynności, **a tylko w 366 sprawach zajęły się decyzjami odmownymi**, co oznacza, że w większości wypadków podmioty zobowiązane w ogóle nie stosują przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przeciwieństwie do prawodawstwa wielu innych państw, polskie przepisy nie zawierają nakazu rozważenia nadrzędnego interesu publicznego w wypadku udostępniania informacji publicznej. Kategoria ta nie została również wprowadzona w orzecznictwie. Według opracowania przygotowanego przez angielskiego komisarza do spraw informacji, **czynnikami przeważającymi na rzecz jawności interesu publicznego będą między innymi takie sytuacje, gdy udostępnienie informacji wzmocni debatę publiczną, spowoduje wzrost zaufania obywateli do państwa, zwiększy bezpieczeństwo obywateli, pomoże obywatelom w walce o ich prawa**³².

Polski ustawodawca nie przewidział sytuacji nieprzestrzegania przez podmioty zobowiązane wielu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie określono na przykład, co należy robić w wypadku braku odpowiedzi na wniosek, bezprawnego twierdzenia, że informacja stanowi informację przetworzoną lub w ogóle nie stanowi informacji publicznej, żądania wysokich opłat czy udzielania odpowiedzi wymijającej. **Dopiero orzecznictwo wskazało, że właściwą metodą zwalczania tej praktyki jest skarga na beczynność określona w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.** Niemniej jednak dla wielu osób skierowanie sprawy do sądu jest zbyt trudne, czasochłonne, często również kosztowne (opłata za wpis wynosi obecnie 100 złotych), nie decydują się więc one na podjęcie takich kroków. Zniechęca również to, że zakres kognicji sądów administracyjnych jest dość ograniczony w wypadku skarg na beczynność. Jeśli na skutek skargi podmiot udostępni informację przed rozprawą, to sąd nie może stwierdzić istnienia beczynności i wskazać, że organ powinien ponieść odpowiedzialność z tytułu opóźnienia w udostępnieniu informacji publicznej. Brakuje również – o czym wspomniano wyżej – możliwości sądowej lub instytucjonalnej kontroli nad prowadzeniem Biuletynów Informacji Publicznej.

³² Por. *Freedom of Information Act Awareness Guidance No 3. Public Interest Test* – http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_3_-_public_interest_test.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

2.2.6. Zastosowanie sankcji karnej za niewykonanie obowiązku udostępnienia informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje w art. 23 możliwość zastosowania sankcji karnej w stosunku do osób, które wbrew ciążącemu na nich obowiązkowi nie udostępniają informacji publicznej. Przepis ten jest jednak dość rzadko wykorzystywany, jeśli zaś dochodzi już do postępowania sądowego, to jest ono zainicjowane subsydiarnym aktem oskarżenia (wnoszonym nie przez prokuraturę, ale przez samego poszkodowanego). Z dostępnych statystyk wynika, że w 2012 roku policja zakończyła 27 postępowań, tylko w jednym wypadku kierując do prokuratury wnioski o sporządzenie aktu oskarżenia³³. W pozostałych wypadkach postępowanie zostało umorzone z powodu niskiej szkodliwości społecznej lub braku znamion przestępstwa. Tymczasem – zgodnie z przywołanymi wcześniej standardami – sankcje i środki ochrony powinny stanowić sposób reagowania wobec osób, które umyślnie naruszają prawo do informacji, włączając w to jej nielegalne niszczenie. Musi również istnieć – zapisany w prawie – system obciążania odpowiedzialnością władz publicznych, które notorycznie nie udostępniają informacji lub czynią to w niewystarczającym stopniu (przez nałożenie sankcji lub żądanie odszkodowania).

2.2.7. Niedostatek działań upowszechniających wiedzę o możliwościach dostępu do informacji publicznej

Administracja publiczna nie prowadzi wśród urzędników żadnych działań związanych z propagowaniem dostępu do informacji. Za działanie w tym zakresie nie może być bowiem uznane sporadyczne organizowanie przez jednostki administracji publicznej szkoleń dla swoich pracowników. W niektórych wypadkach przeprowadzane szkolenia mają na celu przekazanie wiedzy o tym, w jaki sposób ograniczyć dostęp do informacji publicznej, wykorzystując „kruczki prawne”³⁴. Jak wynika z doświadczeń w udzielaniu porad prawnych przez Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej³⁵, wiedza przekazywana podczas tych szkoleń znajduje w niektórych urzędach podatny grunt. W 2010 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizowało projekt „Minimalny standard informacji dla «Przejrzystej strony BIP»”. Wydana z tej okazji broszura odwoływała się jedynie do umieszczania informacji, które musiały się obowiązkowo znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej³⁶. W ramach akcji oceniano również najlepsze strony podmiotowe Biuletynu Informacji Publicznej. Działania te zasługują jednak na pochwałę, głównie dlatego, że była to – jak dotąd – jedyna akcja administracji publicznej propagująca przejrzystość.

Zgodnie z przywołanymi wyżej standardami międzynarodowymi³⁷, władze publiczne „powinny być zobowiązane do wyznaczenia urzędników (do spraw informacji) lub utworzenia wydziałów, które będą gwarantować, że organ władzy spełnia wymagania związane z udostępnianiem informacji.

³³ Dane statystyczne dotyczące przestępstw stwierdzonych z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej za lata 2001–2012, informacja Komendy Głównej Policji.

³⁴ Por.: http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/2013_02_21_173521_%281%29_1x09.jpg; <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10151441913366931&set=a.139877661930.123485.139869946930&type=1&theater> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

³⁵ Program prowadzony przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska.

³⁶ Por. <http://www.administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe/archiwum-projektow-sys/szkolenia-i-pomoc-dora/2015,Minimalny-standard-informacji-dla-Przejrzystej-strony-BIP.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

³⁷ <http://www.rti-rating.org/>

Powinien także istnieć organ centralny (na przykład rzecznik prawa do informacji) lub powinna działać instytucja rządowa ponosząca całościową odpowiedzialność za propagowanie prawa do informacji, na przykład przez stworzenie przewodnika po prawie do informacji lub prowadzenie zajęć na ten temat w szkołach. Powinien również istnieć system, który określa i wdraża minimalne standardy zarządzania danymi, a władze publiczne muszą być obowiązane do wytworzenia, uaktualniania i upubliczniania list prowadzonych rejestrów zawierających dokumenty będące w ich zasobach. Urzędnicy powinni być obowiązkowo szkoleni w zakresie prawa do informacji, a władze publiczne muszą być zobowiązane do rocznych sprawozdań z ich działalności na polu udostępniania informacji, w tym podawać statystyki otrzymanych wniosków i sposoby ich załatwienia”.

Jedynie organizacje pozarządowe starają się w ramach swoich możliwości upowszechniać kwestię dostępu do informacji, prowadząc monitoring lub organizując spotkania z urzędnikami. **Nowym zjawiskiem jest zaangażowanie dziennikarzy w propagowanie jawności.** Za przykład może posłużyć akcja „Dziennika Polskiego”, polegająca na namawianiu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do udostępniania w Biuletynach Informacji Publicznej rejestrów umów zawartych przez te podmioty³⁸, czy regularne prezentowanie przez „Dziennik Gazetę Prawną” stanu przejrzystości różnych aspektów działania władz publicznych (między innymi przez przytaczanie przykładów z orzecznictwa).

Podobnie jak w wypadku propagowania jawności wśród urzędników, jednostki administracji publicznej nie prowadzą także żadnej akcji promocyjnej skierowanej do społeczeństwa. Lukę tę wypełniają jedynie organizacje pozarządowe, które nie mają jednak środków na realizację skutecznej kampanii ogólnopolskiej.

2.2.8. Dostępność i możliwość ponownego wykorzystywania danych publicznych jako szczególnej formy dostępu do informacji publicznej

Pojęcie ponownego wykorzystywania informacji publicznej zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego w 2011 roku ustawą nowelizującą³⁹ ustawę o dostępie do informacji publicznej. Dodano do niej nowy rozdział 2a, określający tryb i zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Uzupelnienie udip o stosowne przepisy wynikało z konieczności implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. **Warto podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie wskazał, że w wypadku Polski implementacji wymagają określone w dyrektywie zasady ponownego wykorzystywania⁴⁰, Polska przyjęła jednak rozwiązanie idące znacznie dalej niż wymagają tego przepisy dyrektywy.** Zamiast ograniczyć zmiany do określenia zasad ponownego wykorzystywania danych (między innymi zakaz umów na wyłączność lub niedyskryminacji), wprowadzono skomplikowaną procedurę, która nie ułatwiła ponownego wykorzystywania informacji, ale znacznie utrudniła całą procedurę.

³⁸ Por. <http://www.dziennikpolski24.pl/pl/aktualnosci/malopolska/1280598-pierwsze-samorzady-ujawniaja-swoje-wydatki.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

³⁹ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195).

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 27 października 2011 roku w sprawie C-362/10.

Warto się zapoznać między innymi z listami otwartymi Stowarzyszenia OpenStreetMap Polska (w sprawie ponownego wykorzystywania map)⁴¹ i Tomasza Zielińskiego, twórcy aplikacji *Transportoid* (w sprawie ciągłego dostępu do aktualnych informacji)⁴², do ministra administracji i cyfryzacji w sprawie nieudostępniania informacji do ponownego wykorzystywania. **Znane są również sytuacje wymuszania przez organ na wnioskodawcy przyjęcie, że rzeczywiście żąda on ponownego wykorzystywania informacji publicznych, nie zaś dostępu do nich**⁴³. Należy podkreślić, że takie działanie spotkało się z negatywną oceną większości składów Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁴. Do niechlubnych wyjątków należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 czerwca 2013 roku (sygn. akt I OSK 530/13), w którym sędzia sprawozdawca Irena Kamińska zawarła następującą tezę: „O tym bowiem, który z trybów udostępniania informacji publicznej na wniosek tj. określony w rozdziale 2 (art. 10 ust. 1, art. 13 i nast.) czy też w rozdziale 2a (art. 23 g ust. 2 i nast.) – należy zastosować w danym przypadku, decyduje charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem wniosku, i ocena, dla jakiego pierwotnego celu publicznego dana informacja publiczna została wytworzona. Do dokonania powyższej oceny zobowiązany jest organ udostępniający informację, a nie strona wnioskująca”. **Jeśli taki pogląd zostanie podtrzymany w późniejszych orzeczeniach, będzie to oznaczać, że funkcjonujące przepisy w zakresie ponownego wykorzystywania informacji publicznej rażąco naruszają przepisy art. 61 ust. 1 i art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podważając zasadę swobody dostępu do informacji publicznej i wolności rozpowszechniania informacji.**

Problemem jest również wyłączenie spod obowiązywania udip możliwości bezpłatnego wykorzystywania wielu informacji publicznych, między innymi map. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 kwietnia 2013 roku (sygn. akt I OSK 175/13), „wyłączenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 2 dotyczy każdego dostępu do informacji publicznej uregulowanego w tej ustawie, a więc także udostępnienia do ponownego wykorzystania. Zatem, jeżeli odrębna ustawa (tu: Prawo geodezyjne i kartograficzne) określa odmienne zasady i tryb udzielania informacji, to w tym zakresie wyłączona jest ustawa o dostępie do informacji publicznej”. Podobna uwaga dotyczy również między innymi ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne w aspekcie dostępu do danych meteorologicznych, szczególnie w zakresie możliwości zawierania umów na wyłączność. **Stanu tego nie zmienia również propozycja ustawy zmieniającej udip, przyjęta przez sejm 8 listopada 2013 roku i podpisana przez prezydenta 27 listopada 2013 roku**⁴⁵. Obejmuje ona zmianę treści art. 1 ust. 2 udip w brzmieniu: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej «centralnym repozytorium»”. Aby zachować spójność dostępu do informacji, należy w pierwszym

⁴¹ Por. <http://www.dobreprogramy.pl/OpenStreetMap-zwraca-sie-do-ministra-Boniego-o-pomoc,Aktualnosc,38638.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

⁴² Por. <http://transportoid.com/pisze-do-ministra-administracji-i-cyfryzacji> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

⁴³ Por.: <http://nasze.dziemiany.net/07/przyjazny-i-przejrzysty-urzed-gminy-w-dziemianach-odpowiada-na-pytania> [dostęp: 12 listopada 2013 roku]; decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu z dnia 24 lipca 2012 roku, sygn. akt SKO-IP-4105-19/12.

⁴⁴ Por. sygn. akt: I OSK 454/13; I OSK 605/13; I OSK 520/13; I OSK 522/13; I OSK 604/12; I OSK 430/13.

⁴⁵ Druk sejmowy nr 1331 i nr 1596.

rzędzie nowelizować ustawy, które określają odmienny tryb dostępu do informacji – w tym ponownego wykorzystywania danych.

Kolejnym istotnym aspektem jest brak możliwości „umówienia” się wnioskującego i podmiotu zobowiązanego na cykliczne i terminowe przesyłanie danych w celu ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 23g udiip wymusza, aby każdorazowo składać wniosek o udostępnienie informacji do ponownego wykorzystywania. Uwzględniając długie terminy na udzielenie odpowiedzi (do dwudziestu dni), należy stwierdzić, że prawo nie umożliwia tworzenia serwisów opartych na informacji publicznej, które wymagają szybkiej i ciągłej aktualizacji (na przykład rozkłady jazdy czy dane statystyczne dotyczące popełnionych przestępstw w konkretnym miejscu).

Problemy proceduralne i brak otwartości powodują, że rzadko korzysta się z procedury ponownego wykorzystywania informacji, podmioty zobowiązane zaś – ze względu na nieprecyzyjną definicję ponownego wykorzystywania informacji zawartą w art. 23a udiip – błędnie kwalifikują wnioski o udostępnienie informacji jako wnioski o ich ponowne wykorzystywanie. Ustawodawca założył w art. 23g ust. 6 udiip, że podmiot zobowiązany informuje Prezesa Rady Ministrów o przekroczeniu 1 tysiąca wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej danego rodzaju. Tymczasem z monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska wynika, że w 2012 roku liczba wniosków o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej nie przekroczyła nawet 100 w żadnym z badanych urzędów. Najwięcej – 79 wniosków – otrzymała Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, ale lektura ich treści wskazuje, że w zdecydowanej większości nie dotyczyły one ponownego wykorzystywania informacji, a jedynie dostępu do danych, o których mowa w rozdziałach 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Główny Urząd Statystyczny, który ma w swoich zasobach wiele danych potencjalnie użytecznych do ponownego wykorzystywania, otrzymał w 2012 roku zaledwie dwanaście wniosków.

2.3. Dostęp do informacji publicznej a rządowa strategia *Sprawne Państwo 2020* i cele Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Opracowanie skutecznego systemu dostępu do informacji publicznej stanowi największe wyzwanie, przed jakim stoi sprawne i otwarte państwo. Obecna praktyka jednoznacznie wskazuje, że w Polsce nie ma spójnego systemu dostępu do różnych informacji znajdujących się w zasobach podmiotów wykonujących zadania publiczne i gospodarujących mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Nie istnieje również harmonijna polityka dotycząca proaktywnego informowania władz na temat ich działalności. Od wielu lat wymienia się liczne problemy – powtórzone również w niniejszym raporcie – które przekreślają konstytucyjną gwarancję dostępu do informacji publicznej.

Propozycje dotyczące dostępu do informacji publicznej, jakie zawarto w strategii *Sprawne Państwo 2020*, należy ocenić pozytywnie. Element celu pierwszego „Otwarty Rząd”, określający „wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej w połączeniu z deklaracją prowadzenia prac zmierzających do zwiększenia zakresu informacji udostępnianych z urzędu (proaktywnie)”, jest zbliżony z podstawowym celem Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, które uważa, że należy dążyć do propagowania szerszego dostępu do informacji i do ujawniania informacji na temat działań rządu na każdym szczeblu władzy.

Strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada podjęcie w tym obszarze wielu działań, które – przynajmniej częściowo – powinny być wdrażane jednocześnie. Dlatego rekomendujemy połączenie tych działań w bloki tematyczne. Działania te mają polegać na:

1. Polepszeniu ogólnego stanu dostępu do informacji publicznej przez:

- usprawnienie procedur i zagwarantowanie rzeczywistej dostępności informacji publicznej na wniosek,
- popularyzowanie wśród obywateli prawa dostępu do informacji publicznej,
- wprowadzenie obowiązku informowania o planowanych do opracowania i zamawianych ekspertyzach czy analizach oraz ich udostępniania,
- propagowanie kultury otwartości w urzędach administracji publicznej, opartej między innymi na dostępności urzędu, trosce o adekwatny i zrozumiały język komunikacji, jakość procedur i obiegu informacji, responsywność i otwartość na opinie obywateli (szkolenia oparte na studiach przypadku, upowszechnianie i nagradzanie aktywności społecznej urzędników).

2. Stworzeniu mechanizmów proaktywnego dostarczania informacji w wyniku podjęcia następujących działań:

- usprawnienie systemu funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej,
- ustalenie zasad wyodrębniania i jednolitego oznaczania niezbędnych elementów informacyjnych, które są konieczne do sprawnego zarządzania dokumentacją elektroniczną (w tym oznaczania informacji publicznie dostępnej),
- wdrożenie mechanizmów automatycznie udostępniających dokumentację stanowiącą informację publiczną wprost z systemów zarządzania dokumentacją już w momencie jej tworzenia, jeśli jest ona oznaczona jako publicznie dostępna,
- ujednocianie i stopniową integrację zawartości Biuletynów Informacji Publicznej oraz zwiększenie przejrzystości publicznych stron internetowych,
- wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów, zapewniających między innymi łatwość dostępu, interaktywność i możliwość samodzielnego przetwarzania i przeszukiwania informacji.

3. Urzeczywistnieniu prawa do informacji przez wprowadzenie rozwiązań technologicznych, które powinny objąć dane wyjątkowo istotne dla obywateli i przedsiębiorców. Strategia zawiera następujące zobowiązania w tym zakresie:

- utworzenie repozytorium danych publicznych, stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do systemu sfederowanych repozytoriów publicznych,
- zidentyfikowanie, jakiego rodzaju dane publiczne należy udostępniać ze względu na ich przydatność dla obywateli lub organizacji drugiego i trzeciego sektora,
- zapewnienie w ramach repozytorium rzeczywistego dostępu do danych publicznych i utworzenie mechanizmów ich regularnej aktualizacji.

2.4. Podsumowanie i rekomendacje

Realizując strategię *Sprawne Państwo 2020*, w tym urzeczywistniając propozycje przedstawione w pierwszym bloku tematycznym, należy głównie dążyć do ujednoczenia systemu dostępu do informacji na wniosek przez jak najszerszą likwidację procedur dostępu odrębnych od przyjętych

w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ujednolicone zasady dostępu zwiększą pewność obywateli co do sposobu korzystania przez nich ze swoich praw i doprowadzą do wyeliminowania wielu występujących obecnie problemów.

Zmiany powinny polegać przede wszystkim na ograniczeniu odrębnych trybów dostępu do informacji, likwidacji opłat nakładanych dodatkowymi przepisami i zapewnieniu skutecznych środków odwoławczych. Ostatnia kwestia jest szczególnie istotna w aspekcie wdrożenia poprawnej praktyki realizacji prawa do informacji, o czym świadczy odwołanie się do tego obszaru również w deklaracji Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Otwarte rządy „zobowiązują się do zapewnienia dostępu do skutecznych środków odwoławczych w momencie, gdy informacja lub dane są nieprawidłowo odmawiane, w tym przez skuteczny nadzór nad procesem odwołania”. W obecnym stanie prawnym nie istnieją skuteczne środki egzekwowania dostępu do informacji publicznej, nie ma także efektywnych regulacji dotyczących ponoszenia odpowiedzialności za nieterminowe udostępnianie danych publicznych. Pozytywnie należy ocenić zidentyfikowaną w strategii *Sprawne Państwo 2020* potrzebę propagowania otwartości wśród urzędników i obywateli. **Aby działanie to okazało się skuteczne, musi być prowadzone na podstawie opracowanej strategii, nie zaś tak, jak było dotąd – przez rozproszone i często fasadowe działania.**

Uwzględniając problemy i wyzwania związane z praktyką funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej, należy podjąć niezbędne kroki w celu nie tylko usprawnienia, ale także zmiany koncepcji funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej. Państwo realizujące zasadę otwartego rządu zobowiązuje się do „proaktywnego dostarczania wysokiej jakości informacji, włączając w to surowe dane, w odpowiednim czasie, w dostępnym i łatwym do znalezienia miejscu, informacji łatwych do zrozumienia i użycia, umożliwiając ponowne wykorzystywanie”. W związku z tym **Biuletyny Informacji Publicznej muszą stać się podstawowym źródłem informacji o wszystkich działaniach państwa na poziomie zarówno centralnym, jak i lokalnym.** Wdrażany obecnie Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej nie będzie spełniał tak określonych funkcji, jest bowiem zbyt późno wprowadzonym instrumentem, który może jedynie zwiększyć stopień wizualnego ujednoczenia stron.

Osiągnięcie założonych celów wymaga przede wszystkim zwiększenia świadomości urzędników na temat znaczenia proaktywnego udostępniania informacji i ich otwartości w dzieleniu się informacjami z obywatelami. Należy przyjąć całościowe rozwiązania w zakresie propagowania jawności wśród urzędników wszystkich szczebli. Wybierając możliwe do zastosowania instrumenty prawne, w pierwszym rzędzie trzeba obowiązkowo wskazywać w poszczególnych aktach prawnych – tam, gdzie jest to potrzebne – jaki zakres informacji i w jakim terminie musi być opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej danego podmiotu. Zasadne jest również określenie sankcji za brak wykonania tego obowiązku. Warto ponadto zamieścić w przepisach dotyczących instrukcji kancelaryjnej odpowiednich gwarancji automatycznego udostępniania części informacji pozyskiwanych przez podmioty. Rozważenia wymaga także nakaz umieszczania w ocenie skutków regulacji informacji o tym, w jaki sposób projektowany akt normatywny wpływa na przejrzystość działania władz publicznych.

Otwarty rząd uznaje, że „nowe technologie oferują możliwości dzielenia się informacją, udziału społeczeństwa w rządzeniu i [we] współpracy. Technologie te powinny zostać wykorzystywane, by zwiększyć informację publiczną w sposób, który umożliwi ludziom zarówno zrozumienie, co robi ich rząd, jak i wpływanie na jego decyzje”. Obecne rozwiązania, mimo wielokrotnie składanych deklara-

cji, nie spełniają tego warunku. Nie widać również dobrej woli ze strony rządzących w zapewnieniu sprawnego osiągnięcia zamierzonego celu w tym obszarze. Świadczy o tym między innymi zakres informacji wyłączonych z udostępniania w celu ponownego wykorzystywania, w tym wyłączenie niektórych z nich z umieszczenia w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, i praktyka udostępniania informacji do ponownego wykorzystywania. Stoi to w sprzeczności z zasadą otwartego rządu, który „zobowiązuje się do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorców w celu generowania nowych pomysłów i innowacyjnego podejścia do tworzenia aplikacji wykorzystujących nowe technologie, aby nadać większe prawa obywatelom i propagować przejrzysty rząd”. **Pełna realizacja tej zasady może nastąpić wyłącznie w wyniku zmiany regulacji dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej w Polsce.** Niestety, problem ten nie został zidentyfikowany w strategii, co może się przyczynić do braku efektywnej realizacji zamierzonych działań.

Za pozytywny element należy uznać akcentowane w strategii *Sprawne Państwo 2020* przeświadczenie o znaczeniu poprawnej identyfikacji informacji, które muszą być udostępniane w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Jest ono zbieżne z zasadą otwartego rządu, polegającą na „poszukiwaniu informacji zwrotnej od społeczeństwa w celu zidentyfikowania informacji stanowiącej dla niego najwyższą wartość, i [...] wzięciu pod uwagę możliwie wielu uwag zgłoszonych przez obywateli”. **Zarówno jednak w praktyce, jak i w treści strategii zabrakło określenia sposobu identyfikacji takich danych i wprowadzenia mechanizmów wdrożenia informacji zwrotnej od obywateli.**

3. Otwartość danych publicznych

Zapewnienie dostępu do danych publicznych jest jednym z podstawowych zadań otwartego rządu. Otwartość danych służy jednocześnie zachowaniu przejrzystości działań administracji publicznej, efektywnemu wykorzystaniu zasobów publicznych i tworzeniu szans na angażowanie obywateli w proces rządzenia. Deklaracja Otwartych Rządów potwierdza znaczenie stosowania otwartych standardów, które zapewniają obywatelom dostęp do danych publicznych. Od pięciu lat standardy otwartości danych publicznych są również definiowane przez liczne inicjatywy obywatelskie, poczynając od amerykańskich „8 Principles of Open Government Data”, opracowanych przez grupę działaczy w 2008 roku. Najnowsza inicjatywa – Global Open Data Initiative z 2013 roku – formułuje w tym zakresie siedem zadań dla rządów, z otwierającą listę regułą, aby usankcjonowaną przez prawo normą była otwartość danych publicznych.

3.1. Ramy prawne i instytucjonalne otwartości danych publicznych

Obecnie nie ma w Polsce aktu prawnego, który całościowo regulowałby wszystkie wymienione wyżej kwestie. Przepisy dotyczące technicznej strony udostępniania danych publicznych w systemach informatycznych zawiera **ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne**⁴⁶, z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku ustala minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, teoretycznie gwarantując neutralność technologiczną oraz jawność używanych standardów i specyfikacji.

Artykuł 13 ust. 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nakazuje podmiotom publicznym przy wymianie danych z podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi wykorzystywanie systemów informatycznych spełniających minimalne wymagania ustalone w przywołanym rozporządzeniu, wymaga także udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej lub w „inny sposób” zestawienia stosowanych struktur dokumentów, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących. Zgodnie z treścią art. 14, podmioty publiczne mają obowiązek prowadzić rejestry publiczne w formie spełniającej minimalne wymagania oraz udostępniać informacje z tych rejestrów w formie elektronicznej.

Zapisy ustawy są doprecyzowane wspomnianym **rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych**, które zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie z dnia 11 października 2005 roku⁴⁷. Wśród najważniejszych przepisów związanych z otwartością danych

⁴⁶ Dz.U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565.

⁴⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 526.

publicznych w rozporządzeniu znalazły się standardy zapisu stosowane przy przygotowywaniu danych, które mają być wykorzystywane poza jednostką je wytwarzającą, ujęto w nim także zakaz dyskryminacji jakiegokolwiek rozwiązania technologicznego przy budowaniu systemów interoperacyjnych (służących wymianie danych z innymi systemami). Wiąże się to jednoznacznie zarówno z koniecznością wykorzystywania jawnych standardów komunikacyjnych i zapisu danych, co jest jednym z podstawowych warunków otwartości danych, jak i z nakazem interoperacyjności semantycznej, czyli między innymi z obowiązkiem wykorzystywania struktur danych opublikowanych w Repozytorium Interoperacyjności (część Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP⁴⁸) lub wymienionych w rozporządzeniu. Wszystko to ma na celu zapewnienie jak największej wewnętrznej spójności i możliwości równoczesnego wykorzystania fragmentów ogólnego zasobu danych publicznych.

Rozporządzenie z 12 kwietnia 2012 roku nakłada więc na podmioty realizujące zadania publiczne obowiązek wykorzystywania systemów teleinformatycznych, które zawierają instrumenty umożliwiające wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi za pomocą protokołów i standardów przyjętych przez europejskie jednostki standaryzacyjne oraz organizacje IETF⁴⁹ (dokumenty RFC) lub W3C⁵⁰ (rekomendacje W3 REC). Systemy teleinformatyczne powinny udostępniać swoje zasoby informacyjne w co najmniej jednym formacie określonym w załączniku do przywoływanego rozporządzenia.

Załącznik drugi do rozporządzenia z 12 kwietnia 2012 roku jest listą formatów danych wykorzystywanych przez systemy informatyczne administracji. **Są wśród nich otwarte standardy**, które zapewniają pełną interoperacyjność i pozwalają na ponowne wykorzystywanie danych przez programistów tworzących własne rozwiązania. **Są tam jednak również rozwiązania zamknięte (własnościowe), w których wypadku pełną informację o sposobie zapisu w nich danych ma wyłącznie producent oprogramowania zapisującego pliki w danym formacie.** Administracja publiczna, korzystając z tego rodzaju rozwiązań, staje się zależna od ich producentów, którzy mogą wycofać zgodę na wykorzystanie swoich produktów, zaprzestać ich utrzymywania lub odmówić dostosowywania oprogramowania na potrzeby interoperacyjności.

Omawiana szerzej w poprzednim rozdziale **ustawa o dostępie do informacji publicznej** (udip) zakłada umieszczanie części informacji publicznych w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznych. Zgodnie z założeniami, w repozytorium tym miałyby się znaleźć informacje o charakterze danych, choć precyzyjne rozróżnienie poszczególnych rodzajów informacji publicznej nie jest proste. W udip została także zdefiniowana osobna kategoria informacji publicznej, określana jako zasób informacyjny, który – zgodnie z art. 9a udip – tworzą informacje publiczne „o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny”.

⁴⁸ Internetowy system służący do komunikowania się obywateli z jednostkami administracji publicznej.

⁴⁹ IETF (Internet Engineering Task Force) – nieformalna organizacja opracowująca i propagująca podstawowe standardy wykorzystywane w Internecie (tak zwane dokumenty RFC).

⁵⁰ W3C (World Wide Web Consortium) – organizacja zajmująca się ustanawianiem standardów związanych z tworzeniem stron internetowych.

Centralne Repozytorium Informacji Publicznych – prowadzone przez ministra właściwego do spraw informatyzacji jako system zapewniający powszechny dostęp do zasobów informacyjnych przez Internet – miało być uruchomione do połowy 2012 roku, nadal jednak nie ukończono prac nad poświęconym mu rozporządzeniem⁵¹. **Tym samym ostatecznie nie wiadomo, jakie konkretnie zbiory mają wchodzić w skład repozytorium i jakie będą wymagania techniczne związane z umieszczaniem danych w nowym systemie. Nie wiadomo również, czy Centralne Repozytorium Informacji Publicznej będzie służyć jako baza danych zawierająca wszystkie informacje czy jako baza metadanych – katalogująca informacje, które pozwolą odszukać konkretne dane na serwerze odpowiedzialnej za nie instytucji publicznej.**

Ustawa o dostępie do informacji publicznej mówi jedynie o tym, że do Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej trafią przede wszystkim informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Dane w repozytorium mają być umieszczane w sposób gwarantujący neutralność technologiczną, dostępność i przeszukiwalność, a także możliwość maszynowego przetwarzania.

Nie jest również jasna relacja Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej z istniejącym systemem Biuletynów Informacji Publicznej. Pojawiają się opinie, że nie ma potrzeby wyróżniania danych jako specyficznego „zasobu informacyjnego”, gdyż wszystkie informacje publiczne mogą być publikowane w Biuletynach Informacji Publicznej. Można sobie jednak wyobrazić rozwiązanie, w którym repozytorium stanowi scentralizowany punkt dostępu do danych jako specyficznej formy informacji publicznej rozproszonej w różnych źródłach, w tym w Biuletynach Informacji Publicznej.

3.2. Otwartość danych publicznych w praktyce

Instytucje publiczne generują ogromną ilość danych będących podstawą działań państwa. Są wśród nich zarówno dokumenty, które stanowią rezultat prac analitycznych (na przykład analizy, podsumowania, akty prawne, decyzje), jak i „czyste” dane gromadzone w związku z funkcjonowaniem konkretnej instytucji (na przykład wyniki głosowań, dokładne dane o wydatkach, dane geograficzne, meteorologiczne i demograficzne, bazy danych umów i przetargów, rozkłady jazdy, dane o ruchu drogowym i o zanieczyszczeniach). Według wyliczeń Komisji Europejskiej, otwarcie dostępu do danych znajdujących się w zasobach europejskiej administracji publicznej może przynieść całej gospodarce Unii Europejskiej co roku dodatkowo 40 miliardów euro⁵².

Otwartość danych publicznych oznacza nie tylko umieszczenie określonych treści w Internecie w sposób, który ułatwi obywatelowi zapoznanie się z nimi. Opublikowany na stronie, ale trudny do znalezienia plik w formacie PDF nie realizuje zasady otwartości danych, choć na pewno jest rozwiązaniem lepszym od całkowitego braku danych. Wydaje się jednak wskazane, aby upubliczniając zasoby, czynić to od razu zgodnie ze standardami.

⁵¹ Prace nad projektem z 17 lipca 2012 roku zatrzymały się na ponad rok na etapie uzgodnień. W systemie Rządowego Centrum Legislacji projekt jest dostępny wyłącznie w wersji PDF będącej zeskanowanym wydrukiem – <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/54174/katalog/54181> [dostęp: 1 października 2013 roku]. Centralne Repozytorium Informacji Publicznej było również przedmiotem prac parlamentu w trakcie zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 1331).

⁵² Por. *Agenda cyfrowa: Zamienianie danych rządowych w złoto*, Komisja Europejska, komunikat IP/11/1524 z dnia 12 grudnia 2011 roku.

Dane, aby można je było uznać za w pełni otwarte, powinny być publikowane w sposób zapewniający ich łatwe przeszukiwanie, łączenie z innymi danymi, wykorzystywanie przy użyciu odrębnych systemów i analizowanie. W 2008 roku grupa ekspertów zajmujących się otwartym rządem opracowała osiem warunków otwartości danych⁵³. Zgodnie z ich rekomendacjami, otwarte dane powinny być:

- kompletne,
- upubliczniane w wersji źródłowej, nie zaś wyłącznie w formie analiz, podsumowań czy streszczeń,
- aktualne,
- publikowane w formatach umożliwiającym ich ponowne użycie, niezależnie od wykorzystywanego oprogramowania (czyli jako powszechnie stosowane i dobrze udokumentowane formaty plików, na przykład XML czy CSV),
- przetwarzalne maszynowo – publikowane w formie ustrukturyzowanej wraz z opisem pól danych (formaty typu JPG, PNG czy – będący zeskanowaną wersją tekstu – PDF nie są formatami przetwarzalnymi maszynowo, nie można ich bowiem łatwo przekształcić w formę przeszukiwalnego tekstu),
- udostępnione niedyskryminująco – dostępne bez konieczności rejestracji czy podpisywania specjalnych umów (szczególnie umów na wyłączność),
- dostępne bez ograniczeń licencyjnych,
- dostępne – opublikowane przy wykorzystaniu otwartych i jawnych formatów danych, w sposób nieutrudniający sztucznie ich ponownego wykorzystania (na przykład przez rozrzucenie jednego zbioru danych na setkach podstron internetowych).

3.2.1. Plany i strategię

Kwestie otwartości danych – poza uwzględnieniem w obowiązujących aktach prawnych – są również elementem przygotowywanych ustaw, planów i strategii. Wśród najistotniejszych polskich inicjatyw tego rodzaju należy wymienić:

- *Sprawne Państwo 2020* – strategia przyjęta w lutym 2013 roku, wprowadzająca „państwo optimum”, którego nieodłączną częścią jest idea otwartego rządu i współpracy z obywatelami (w tym aspekcie konieczna jest zaś otwartość danych publicznych). Cel 1.1.1. strategii zakłada wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu, a także poszerzenie zakresu informacji udostępnianych z urzędu.
- Założenia projektu ustawy o otwartych zasobach publicznych, w których podkreśla się konieczność stworzenia odpowiednich warunków w zakresie formatów technicznych (wymagania minimalne). Ze względu na szeroki zakres otwieranych zasobów, projekt założeń wywołał ogromne kontrowersje w środowiskach artystycznych, od końca 2012 roku nie przedstawiono więc nowych wersji tego dokumentu.
- *Państwo 2.0* – strategia przedstawiona w kwietniu 2012 roku przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, zakładająca, że wszystkie dane gromadzone przez państwo staną się dostępne dla

⁵³ 8 Principles of Open Data – <http://www.opengovdata.org/home/8principles> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

obywateli do zastosowań społecznych, biznesowych i rozwojowych w otwartych standardach dzielenia się wiedzą.

- Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, marzec 2013 roku), który zakłada wprowadzenie powszechnych standardów udostępniania informacji przez administrację, zapewniając możliwość samodzielnego przeszukiwania i przetwarzania informacji (przez Centralne Repozytorium Informacji Publicznej), a także stworzenie i udostępnienie na platformie ePUAP – przewidzianego w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – Repozytorium Interoperacyjności.
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020 (konsultacje rozpoczęte w październiku 2013 roku), w którym przypomniano, że realizacja idei otwartego rządu wiąże się między innymi z udostępnieniem zgromadzonych przez państwo danych i zasobów. W związku z tym konieczne jest stworzenie standardów i narzędzi udostępniania informacji sektora publicznego przez repozytoria *online* i interfejsy programistyczne (API), a także opracowanie spójnego systemu metadanych, doprowadzenie informacji sektora publicznego do formy przetwarzalnej maszynowo, stworzenie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej.
- *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju*⁵⁴, zakładająca w ramach pierwszego obszaru strategicznego („Sprawne i efektywne państwo”) między innymi utworzenie cyfrowych zasobów wiedzy i centralnej platformy przepływu informacji, a także poprawę dostępu do informacji publicznej i otwieranie zasobów danych.
- *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*⁵⁵, w której zwraca się uwagę na wartość dodaną płynącą z wykorzystania potencjału e-państwa i otwartych zasobów (niezbędnych do realizacji założeń *open government*), zakładając, że do 2015 roku zostanie w pełni rozwinięty model otwartych zasobów. Wśród kierunków koniecznych interwencji wymienia się opracowanie otwartych standardów udostępniania informacji publicznych i wprowadzenie repozytorium ze standaryzowanych otwartych zasobów publicznych gotowych do ponownego wykorzystania.
- Ustawa o otwartych zasobach publicznych (konsultacje rozpoczęte w 2012 roku), która zakłada pełne udostępnienie zasobów finansowanych z funduszy publicznych w sposób spełniający wszystkie zasady otwartych danych publicznych.

3.2.2. Czy istnieje i jest wdrożona strategia otwierania danych publicznych?

Mimo zapowiedzi ujętych w kolejnych rządowych strategiach, a także obietnicy premiera Donalda Tuska podczas debaty związanej z ACTA⁵⁶, do dziś nie przygotowano całościowej strategii otwierania danych publicznych.

Najbardziej sprzyjające otwartości zapisy dotyczące danych publicznych można znaleźć w strategii *Sprawne Państwo 2020*, której pierwszy cel („Otwarty Rząd”) zawiera propozycje dotyczące otwieranie zasobów sektora publicznego.

⁵⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (M.P. z 2012 r., poz. 882).

⁵⁵ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (M.P. z 2013 r., poz. 121).

⁵⁶ „To, co powstaje za publiczne pieniądze, jest własnością publiczną, a więc także tych, którzy chcą z tego korzystać w sposób wybrany przez siebie” – premier Donald Tusk podczas spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych i blogerami, 18 maja 2011 roku.

Wśród najważniejszych zapisów tego dokumentu strategicznego można znaleźć następujące założenia:

- usprawnienie systemu funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej,
- wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystania informacji publicznej,
- utworzenie repozytorium danych publicznych, stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do systemu sfederalizowanych repozytoriów publicznych,
- wprowadzenie otwartych standardów publikacji informacji publicznej, które uwzględniają możliwość maszynowego przetwarzania danych,
- wprowadzenie systemu automatycznie udostępniającego dane publiczne wprost z systemów służących do ich wytwarzania⁵⁷,
- opracowanie mechanizmów regularnej aktualizacji danych publicznych,
- zagwarantowanie, aby prawa do zasobów w całości finansowanych ze środków publicznych należały do podmiotów finansujących, które je udostępnią.

Zapisy strategii nadal nie znalazły przełożenia na konkretne zmiany. Jedynie pojedyncze warunki udostępniania otwartych danych zostały uregulowane prawnie, a tylko niewielka część danych publicznych doczekała się opublikowania w sposób spełniający te warunki.

Kompletność – warunek kompletności (udostępnienie wszystkich zbiorów dotyczących danego tematu) nie znalazł się w żadnym obowiązującym akcie prawnym. Z prezentacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wynika, że Centralne Repozytorium Informacji Publicznej może w przyszłości stać się systemem docelowo udostępniającym pełne zbiory danych publicznych, ale rozporządzenie dotyczące repozytorium nadal jest opracowywane.

Upublicznienie w wersji źródłowej – warunek upubliczniania danych w wersji źródłowej (przy poszanowaniu ochrony danych osobowych niemających związku z wykonywaniem funkcji publicznych przez osobę, której dotyczą) nie znalazł się w żadnym obowiązującym akcie prawnym. W praktyce instytucje realizujące zadania publiczne unikają udostępniania danych źródłowych (najczęściej przywoływanym przykładem jest Główny Urząd Statystyczny, który odsyła zainteresowanych do baz zbiorczych prowadzonych przez Eurostat lub do roczników statystycznych zawierających skompilowane informacje). Często jedynym sposobem uzyskania danych źródłowych jest odpowiednio sformułowany wniosek o dostęp do informacji publicznej.

Aktualność – aktualność danych publicznych jest jednym z największych problemów związanych z możliwością ich ponownego wykorzystywania. Dotąd nie wprowadzono ogólnych procedur aktualizowania danych publikowanych na stronach instytucji realizujących zadania publiczne, część danych jest również niedatowana, w związku z tym nie można stwierdzić, czy zostały zaktualizowane od czasu pierwszej publikacji. Nierzadko jedyną informacją o dacie publikacji (ale już nie o dacie wytworzenia) danych jest wpis o ostatniej modyfikacji strony Biuletynu Informacji Publicznej, na której zamieszczono określony zasób. Dodatkowym problemem związanym z aktualnością danych jest działanie części instytucji finansowanych ze środków publicznych, które ma na celu utrudnienie ponownego wykorzystania danych przez nie generowanych. Najbardziej znanym przykładem instytucji działającej

⁵⁷ Zgodnie z zasadami przetwarzania i ochrony danych osobowych, które mogą się znajdować w takich systemach.

w ten sposób jest krakowskie Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne SA, które odmawia twórcy popularnej w Polsce aplikacji *Transportoid* dostępu do aktualnych rozkładów jazdy. Przedsiębiorstwo – zobowiązane przez wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie⁵⁸ do udostępnienia rozkładów jazdy – zdecydowało się na maksymalne dopuszczalne prawem opóźnianie w przekazywaniu informacji i na wysyłane codziennie wnioski o informację publiczną odpowiadało po czternastu dniach, dostarczając rozkład ważny na dzień złożenia wniosku, czyli nieaktualny w dniu przekazania go twórcy aplikacji *Transportoid*. Ponieważ dostęp do aktualnych baz danych ma również Urząd Miasta Krakowa, twórca aplikacji zdecydował się złożyć wniosek o uzyskanie dostępu do aktualnych rozkładów jazdy w zasobach urzędu. W rezultacie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie⁵⁹ wniosek o informację publiczną zrealizowano, wysyłając rozkład jazdy pocztą, na płycie CD. W momencie dostarczenia rozkładu jazdy przez pocztę do odbiorcy był on już nieaktualny. Inną strategię przyjęły między innymi władze Poznania, które zdecydowały się udostępnić wiele danych za pośrednictwem interfejsów programistycznych (API), dzięki czemu możliwy stał się natychmiastowy dostęp do najbardziej aktualnych rozkładów jazdy.

Dostęp w formatach umożliwiających ponowne użycie danych – przeszukiwanie, analizowanie i ponowne wykorzystywanie danych publicznych wymaga, aby były one dostępne w formatach, których specyfikacja jest jawna i dobrze udokumentowana. Duża część danych publikowanych przez administrację publiczną – w tym urzędy propagujące otwartość – jest dostępna w zamkniętych formatach typu DOC czy XLS, których niejawną specyfikacja jest własnością firm je tworzących, a możliwość ich otwierania przez inne oprogramowanie jest możliwa wyłącznie dzięki pracy tysięcy programistów na całym świecie. Obowiązujące w latach 2005–2012 rozporządzenie dotyczące minimalnych wymagań dla systemów informatycznych dopuszczało wykorzystywanie formatu DOC jedynie dla dokumentów służących wyłącznie do odczytu, było to jednak powszechnie ignorowane przez instytucje publiczne. Nowa wersja rozporządzenia nie precyzuje, do jakiego rodzaju dokumentów może być wykorzystywany plik DOC, wskazując wyłącznie, że jest to wewnętrzny standard firmy Microsoft.

Możliwość maszynowego przetwarzania – wnioskujący, na mocy zapisów udip, ma prawo wskazać formę, w jakiej instytucja publiczna powinna udostępnić mu żądane informacje. Strategia *Sprawne Państwo 2020* podkreśla konieczność wdrożenia otwartych standardów publikacji informacji publicznej, uwzględniając możliwość maszynowego przetwarzania danych. Również Krajowe Ramy Interoperacyjności (wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 roku) posługują się pojęciem interoperacyjności semantycznej, polegającej między innymi na stosowaniu struktur danych publikowanych w Repozytorium Interoperacyjności.

Od pewnego czasu działa Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych – dostępny w sieci katalog „wzorców XML” (schematów XML) dokumentów urzędowych. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych udostępnia nieodpłatnie edytor aktów prawnych EDAP, służący jednostkom samorządu terytorialnego do przygotowywania aktów prawnych zarówno w formacie PDF, jak i w maszynowo przetwarzalnym formacie XML.

Pod koniec 2012 roku Ministerstwo Gospodarki wspólnie z innymi instytucjami centralnymi przygotowało schemat XML przeznaczony do tworzenia projektu aktu prawnego, niemający ograniczeń

⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 18 września 2012 roku, sygn. akt II SAB/KR 105/12.

⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 listopada 2012 roku, sygn. akt II SAB/KR 152/12.

widocznych w edytorze EDAP. Jest to element opracowywanego pilotażowo systemu konsultacji *online*, mającego w pierwszym etapie służyć do konsultowania projektów aktów prawnych tworzonych w tym resorcie. Obecnie nie wiadomo, czy przygotowywane przez Ministerstwo Gospodarki narzędzie będzie wykorzystywane wyłącznie przez ten resort, czy zapadnie odgórna decyzja o jego wprowadzeniu w pozostałych ministerstwach.

Mimo istnienia narzędzi tworzenia danych w przetwarzalnych maszynowo formatach, w praktyce nadal większość materiałów publikowanych na stronach Biuletynów Informacji Publicznej jest upubliczniana w formie plików PDF, często zawierających zeskanowane dane. Główny Urząd Statystyczny dopiero po skargach Fundacji Obywatelskiego Rozwoju zintensyfikował działania na rzecz publikowania swoich informacji w dopuszczonym prawem, choć własnościowym formacie XLS (nie zaś tylko jako PDF). Większość dokumentów, na przykład projekty aktów prawnych, protokoły czy umowy, jest nadal publikowana w formie zeskanowanych dokumentów papierowych lub nieedytowalnych plików PDF. Co interesujące, dostępny na stronach Ministerstwa Finansów projekt budżetu państwa również jest dostępny wyłącznie w formacie PDF, mimo że zawiera głównie informacje liczbowe – do jego przeanalizowania konieczne jest więc ręczne przepisanie danych do programów analitycznych.

Niedyskryminacja i dostępność bez dodatkowych umów czy bez rejestracji oraz dostępność bez ograniczeń licencyjnych – kwestie dostępu i ponownego wykorzystywania danych publicznych są regulowane przez udip, przyznającej każdemu obywatelowi prawo do dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystania bez konieczności uzasadnienia celu. Zakazane są również umowy wyłączne. Kwestię licencjonowania reguluje z kolei ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁶⁰, w myśl której przedmiotem prawa autorskiego nie są urzędowe dokumenty i materiały oraz akty normatywne i ich projekty. Oznacza to, że licencjonowanie tych treści na gruncie prawa autorskiego jest bezpodstawne i pozbawione mocy prawnej. W Polsce nie obowiązuje zakaz (sankcja) ograniczający ten dość częsty proceder, który – nawet jeśli jest nieskuteczny na gruncie prawa – wprowadza wielu użytkowników treści w błąd. Także strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada, że wszystkie zasoby finansowane ze środków publicznych będą udostępnione do ponownego wykorzystywania.

W praktyce część instytucji finansowanych ze środków publicznych blokuje dostęp do wytwarzanych przez siebie danych, nie motywując swojej decyzji lub argumentując, że informacje te mogą być przez nie wykorzystywane do celów komercyjnych i z biznesowego punktu widzenia ich otwieranie nie jest uzasadnione.

Przykładem instytucji blokującej dostęp do generowanych przez siebie danych jest Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, który w czerwcu 2013 roku poinformował twórców strony *radareu.cz*, gromadzącej i nieodpłatnie udostępniającej zobrazowanie pogodowe dla całej Europy, że wykorzystywanie danych publikowanych przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej bez zgody tej instytucji jest naruszeniem prawa. Z kolei w 2011 roku Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej odmówił nieodpłatnego udostępnienia danych pogodowych fundacji *non profit* prowadzącej stronę *iMeteo.sk*. Podczas tragicznych w skutkach burz w połowie 2009 roku wyszło na jaw, że nieodpłatnie dostępne w sieci informacje z radarów wskazujących lokalizację chmur burzowych są publikowane z trzygodzinnym opóźnieniem.

⁶⁰ Dz.U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83.

Innym często stosowanym sposobem utrudniania dostępu do informacji jest objęcie jej notą z zakresu prawa autorskiego, nawet jeśli materiał jest wprost wyłączony spod ochrony przez ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Zastrzeżenia takie występują na dostępnych na stronach internetowych sejmie plikach PDF z obowiązującymi aktami prawnymi, znak „©” widnieje zaś na stronach internetowych większości ministerstw, Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy czy Rządowego Centrum Legislacyjnego, a także na materiałach i danych instytucji finansowanych ze środków publicznych, jak Polska Agencja Żeglugi Powietrznej czy Państwowy Instytut Badawczy Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

3.2.3. Ograniczenia w dostępie do danych publicznych

Na gruncie prawa dane publiczne są dostępne dla każdego zainteresowanego bez żadnych ograniczeń – tak wynika zarówno z regulacji udip, jak i z zapisów ujętych w strategiach przygotowywanych przez rząd. Obecnie jednak jedynym sposobem dostępu do informacji, które nie zostały przez daną instytucję umieszczone w sieci, jest wniosek o dostęp do informacji publicznej – wraz ze wszystkimi ograniczeniami opisanymi w poprzednim rozdziale niniejszego raportu.

Brakuje danych dotyczących stopnia udostępnienia w sieci informacji przez instytucje publiczne. Eksperti są jednak zgodni, że jest to jedynie niewielki, wybiórczy fragment istniejących zasobów. Podstawowym trybem dostępu jest nadal złożenie wniosku o dostęp do informacji publicznej. Istnieją oczywiście pozytywne wyjątki – pierwsze przykłady publicznego udostępniania danych. Wśród nich na uwagę zasługują między innymi: system informujący o przebiegu procesu legislacyjnego⁶¹, system e-MS (zapewniający dostęp do Krajowego Rejestru Sądowego⁶²) i system do przeglądania *online* ksiąg wieczystych⁶³. Ich wspólną cechą jest ograniczenie wykorzystania do przeglądania przez użytkowników zamieszczonych tam informacji bez możliwości automatycznego pobierania czy przetwarzania upublicznionych danych. Dodatkowo – w wypadku systemu Krajowego Rejestru Sądowego w ramach e-MS – opublikowane dane są „zabezpieczone” kodem obrazkowym CAPTCHA, co uniemożliwia skorzystanie z nich nie tylko programistom zamierzającym automatycznie pobierać dane, ale także osobom słabowidzącym lub niewidomym.

Choć z założenia dane publiczne powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych, w praktyce można spotkać kilka podstawowych sposobów ograniczania dostępu do informacji publicznych. Część z nich wynika z przyczyn obiektywnych (brak oprogramowania do tworzenia danych w otwartych formatach), część zaś powstaje z powodu niechęci do udostępniania danych urzędowych, które szczegółowo przytoczono w rozdziale drugim niniejszego raportu, poniżej zaś jedynie je zasygnalizowano. Wśród najczęściej spotykanych problemów w dostępie do danych publicznych wymienia się następujące utrudnienia:

- niechęć do udostępniania przez instytucje publiczne danych, które mogą być wykorzystywane również w celach komercyjnych⁶⁴,

⁶¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl>

⁶² <https://ems.ms.gov.pl>

⁶³ <http://ekw.ms.gov.pl>

⁶⁴ Najbardziej jaskrawym przykładem jest interpelacja nr 20514 z dnia 20 sierpnia 2013 roku w sprawie dostępu do informacji publicznej – http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/22337 [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

- niechęć do udostępniania danych, które są wykorzystywane przez daną instytucję w celach komercyjnych (sprzedawane) lub niekomercyjnych (używane do budowy własnego systemu oferującego na przykład rozkłady jazdy),
- domniemane naruszenie ustawy o ochronie danych osobowych⁶⁵,
- domniemane naruszenie praw autorskich strony trzeciej,
- objęcie danych ustawą szczegółową, całościowo regulującą dany rodzaj informacji – na przykład Prawem geodezyjnym i kartograficznym lub ustawą o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁶⁶,
- brak zrozumienia potrzeb osób przetwarzających dane i publikowanie ich wyłącznie w formatach nieprzetwarzalnych maszynowo, mimo dysponowania technicznymi możliwościami publikowania takich informacji w otwartych formatach,
- niedostępność danych w formie spełniającej warunki otwartych danych: brak formy przetwarzalnej maszynowo, brak możliwości łatwego eksportu danych do otwartego formatu plików, brak umiejętności eksportu danych do otwartego formatu,
- umieszczanie na stronach internetowych danych nieaktualnych lub bez informacji o dacie ich wytworzenia,
- rozrzucenie informacji jednego rodzaju na wielu stronach (podstronach) internetowych,
- podpisywanie przez instytucje publiczne umów o ponowne wykorzystywanie danych, które zakładają wyłączność jednej firmy w wykorzystaniu takich danych,
- brak aktualizowanych zbiorów danych w zasobach instytucji publicznej.

3.2.4. Techniczne uwarunkowania korzystania z danych publicznych

Przyjęte w 2012 roku Krajowe Ramy Interoperacyjności nakładają na podmioty realizujące zadania publiczne, które dysponują systemami służącymi do prezentacji zasobów informacyjnych (w tym stronami internetowymi), obowiązek spełniania wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 na poziomie AA najpóźniej w połowie 2015 roku⁶⁷.

Ogłoszone w styczniu 2013 roku wyniki projektu „Dostępna Informacja”⁶⁸, dotyczące dostępności publicznych serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych, wskazują, że 75% z 3 tysięcy przebadanych witryn nie spełnia lub spełnia tylko częściowo wymagania Web Content Accessibility Guidelines 2.0 na poziomie AA⁶⁹. Oznacza to, że korzystanie z tych stron przez osoby niepełnosprawne jest utrudnione, z kolei automatyczne wykorzystanie umieszczanych na nich informacji – praktycznie niemożliwe.

Jednym z najczęstszych problemów przy wykorzystywaniu danych publicznych jest ich umieszczanie w formie nieczytelnych maszynowo plików zawierających dane wyłącznie w formie graficznej

⁶⁵ Dane osobowe nie zawsze są chronione, na przykład lista obecności uczestników zebrania wiejskiego może być udostępniona zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2012 roku, sygn. akt I OSK 2022/12.

⁶⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 sierpnia 2011 roku, sygn. akt I OSK 933/11.

⁶⁷ Lista warunków dla systemów spełniających wymagania Web Content Accessibility Guidelines – <http://www.w3.org/TR/WCAG20/> [dostęp: 29 października 2013 roku].

⁶⁸ Projekt realizowany przez Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni – por. <http://www.fdc.org.pl/pdi> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

⁶⁹ *Ibidem*.

(zeskanowane dokumenty) lub źle wygenerowanych plików PDF (w wypadku których utrudnione jest stwierdzenie – bez patrzenia na dokument – do jakiej kategorii należą dane odczytywane przez automat).

Jak już wspomniano wcześniej, od trzech lat trwają prace nad stworzeniem Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, które miało być podstawowym systemem dostępu do danych publicznych (prace miały się zakończyć w połowie 2012 roku). Do dziś nie powstały ostateczne założenia repozytorium, z kolei istniejące witryny Biuletynu Informacji Publicznej są wzajemnie niekompatybilne pod względem struktury i zawierają głównie informacje w formie nieprzetwarzalnej maszynowo – są raczej tablicami ogłoszeń niż zbiorami danych. Co prawda podjęto próbę stworzenia scentralizowanego systemu dostępu do informacji publicznej⁷⁰, zawiera on jednak (stan na październik 2013 roku) informację o czterech podmiotach w skali kraju, przy czym informacja o jednym jest przypisana do niewłaściwego województwa. Podobnie jak typowy system Biuletynu Informacji Publicznej, także Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej jest zaprojektowany z myślą o użytkowniku przeglądającym informacje, nie zaś ponownie wykorzystującym zamieszczone w nim dane.

3.2.5. Standardy zapewniające przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego wykorzystywania danych z serwisów i zasobów informacyjnych

Jak już wspomniano, udip wprowadza możliwość ponownego wykorzystywania informacji publicznej, ale z ograniczeniami wynikającymi z ustaw całościowo regulujących używanie określonych kategorii zasobów (na przykład Prawo geodezyjne i kartograficzne), archiwów państwowych, jednostek publicznego radia i telewizji, uczelni, jednostek naukowych, Polskiej Akademii Nauk, jednostek organizacyjnych systemu oświaty i instytucji kultury⁷¹. Ustawa nakazuje również utworzenie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, zawierającego informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Rozporządzenie powołujące repozytorium nie zostało jeszcze wydane.

Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne nakłada obowiązek przestrzegania między innymi zasady neutralności technologicznej, rozumianej jako równe traktowanie technologii informatycznych i zapobieganie możliwości eliminowania konkurencyjnych technologii przy tworzeniu technologii i rozwiązań. Z zasady tej wynika konieczność wykorzystywania systemów informatycznych umożliwiających zapis lub eksport danych do otwartych formatów danych.

Rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych wprowadza listę minimalnych wymagań dla systemów informatycznych instytucji realizujących zadania publiczne, między innymi obowiązek wykorzystywania określonych formatów danych (z nielicznymi wyjątkami są to otwarte formaty danych) i stworzenia repozytorium interoperacyjności – części platformy ePUAP, która służy do udostępniania materiałów i specyfikacji umożliwiających osiągnięcie interoperacyjności.

Interoperacyjność jest rozumiana jako zastosowanie kompatybilnych norm i standardów służących do wymiany informacji między systemami informatycznymi instytucji realizujących zadania pub-

⁷⁰ <http://ssdip.bip.gov.pl>

⁷¹ Art. 23 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

liczne. W repozytorium powinny się znaleźć specyfikacje i standardy wykorzystywane przez podmioty publiczne, jakie są niezbędne do odczytu informacji wytwarzanych przez ich systemy informatyczne.

Nie wprowadzono standardów nakazujących publikowanie przez jednostki administracji publicznej wszystkich rodzajów wytwarzanych przez nie danych, a także aktualizowania opublikowanych w sieci zbiorów informacji. Nie ma również obowiązku publikowania wszystkich zbiorów danych w formie gotowej do pobrania i (lub) przetwarzania przez odpowiedni interfejs programistyczny (API).

3.2.6. Rejestry i ewidencje danych publicznych będących w zasobach administracji oraz możliwości ponownego wykorzystania zawartych tam danych

Zewidencjonowanie wszystkich zbiorów danych gromadzonych i administrowanych przez instytucje publiczne jest jednym z pierwszych działań koniecznych do rozpoczęcia procesu otwierania dostępu do tych zasobów. Ekspertci są zgodni, że takie ewidencje zwykle nie istnieją i dopiero są tworzone. Dotychczasowe próby nie zakończyły się sukcesem, mimo że w przeszłości Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji było na przykład przez pewien czas zobowiązane do prowadzenia katalogu wszystkich rejestrów i ewidencji informacji publicznej.

Podobnie nie istnieją centralne lub lokalne rejestry danych publicznych znajdujących się w zasobach administracji i udostępnionych do ponownego wykorzystania. Jednostki, które decydują się na pełne otwarcie części swoich zasobów, umieszczają informacje o dostępnych danych na stronach internetowych poświęconych projektom otwierania danych, nie ma jednak wdrożonego standardowego sposobu informowania o udostępnionych zasobach.

W związku z tym nie istnieją również większe rejestry, które zawierają określenie praw dotyczących ponownego wykorzystania publikowanych danych.

Systemem ewidencjonującym i umożliwiającym dostęp do danych, które znajdują się w zasobach organów administracji rządowej, funduszy celowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowych instytutów badawczych i części państwowych osób prawnych, ma się stać Centralne Repozytorium Informacji Publicznej.

3.2.7. Problem braku informacji o aktualizacjach danych publicznych

W związku z brakiem standardowego sposobu publikowania danych publicznych nie istnieje również jednolity sposób informowania o aktualizacjach udostępnianych danych. Część instytucji samodzielnie tworzy systemy zawiadamiające o zmianach w publikowanych informacjach (przykładem jest system internetowy Rządowego Centrum Legislacji), część ogranicza się do poinformowania o ostatniej zmianie na określonej podstronie Biuletynu Informacji Publicznej, część zaś nie udostępnia jakichkolwiek informacji o zmianach lub o dacie wytworzenia upublicznianych danych.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje trybu dostępu do aktualizowanych danych w trybie ciągłym, w związku z tym nierzadko konieczne jest każdorazowe wnioskowanie o zaktualizowany zestaw danych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Planowane Centralne Repozytorium Informacji Publicznej prawdopodobnie zostanie wyposażone w funkcję informowania o zmianach za pomocą odpowiednich kanałów RSS.

3.2.8. Tworzenie zewnętrznych rozwiązań korzystających z danych systemów administracji publicznej

Najprostszym sposobem automatycznego wykorzystywania danych publicznych jest ich pobieranie w formie pojedynczego pliku ze strony internetowej urzędu lub dostęp do pojedynczych danych przez odpowiedni interfejs programistyczny (API). Możliwość taką oferują między innymi systemy zagraniczne – amerykański data.gov czy brytyjski data.gov.uk.

W Polsce takim systemem może się stać Centralne Repozytorium Informacji Publicznej, którego założenia są jeszcze opracowywane. Ponadto systemy teleinformatyczne stosowane przez podmioty realizujące zadania publiczne powinny zapewniać możliwość wymiany z innymi systemami, a co za tym idzie – być w stanie udostępniać swoje dane na zewnątrz.

W praktyce niewiele danych publicznych jest dostępnych przez otwarte interfejsy programistyczne (API) – dobrym przykładem jest wspomniany wcześniej system wykorzystywany w Poznaniu (udostępniający jednak tylko ograniczony zbiór danych o umiarkowanej przydatności). Więcej informacji (na przykład baza adresowa jednostek samorządu terytorialnego na stronach Ministerstwa Finansów, dostępna na prośbę baza rozkładów jazdy warszawskiego Zarządu Transportu Miejskiego czy dane systemu BESTI@, zawierającego informacje o wydatkach jednostek samorządu terytorialnego) jest dostępnych wyłącznie w formie plików bazodanowych, nierzadko w formacie nieprzewidzianym rozporządzeniem (sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego są dostępne w formacie DBF). Najczęściej jednak publikuje się dane w nieustrukturyzowanych formatach PDF, DOC czy HTML, przez co ich przetwarzanie wymaga uprzedniego napisania konwertera, który przekształca pliki w format łatwy do odczytania maszynowego, i dopiero dalszej automatycznej analizy.

Działania tego typu są wykonywane przez podmioty trzecie. Największą bazą i najszerszym rejestrem danych publicznych udostępnianych w sposób zestandaryzowany i otwarty jest obecnie portal Sejmometr prowadzony przez Fundację ePaństwo.

3.2.9. Udostępnianie danych przez Centralne Repozytorium Informacji Publicznej

Obecnie⁷² polski parlament zakończył prace nad nowelizacją udip, mającą na celu sprecyzowanie części przepisów dotyczących Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej⁷³. Nowelizacja wprowadza pojęcie Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej – wyszukiwarki danych z zakresu informacji publicznej i darmowego systemu tworzenia własnych Biuletynów Informacji Publicznej. Inną nowością jest możliwość przekazania informacji do repozytorium nie w formie samych danych, ale odpowiednio przygotowanych metadanych, które pozwalają odszukać konkretne informacje i znaleźć je w systemie Biuletynu Informacji Publicznej ich właściciela.

Znowelizowana udip nadal jednak nie podejmuje próby sprecyzowania, jakie konkretnie informacje powinny się znaleźć w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, nie nakłada obowiązku korzystania z ujednoliconego systemu Biuletynu Informacji Publicznej, nie zachęca także do korzystania z niego.

Z tego powodu uważamy, że Centralne Repozytorium Informacji Publicznej powinno być wzorowane na zachodnich serwisach – amerykańskim data.gov i brytyjskim data.gov.uk. Mają one na celu udostępnienie wszystkich danych gromadzonych przez instytucje publiczne w formie gotowej do prze-

⁷² Nowelizacja ustawy została przyjęta przez sejm 8 listopada 2013 roku i podpisana przez prezydenta 27 listopada 2013 roku.

⁷³ Druk sejmowy nr 1331; uchwała senatu – druk nr 1866.

glądania, przeszukiwania, pobierania bazy danych, dostępnej przez interfejs programistyczny (API). Dzięki standardowemu sposobowi publikacji danych publicznych jest możliwe napisanie aplikacji operującej na zbiorach danych dostarczonych przez różne instytucje (na przykład porównywanie budżetów sąsiednich miast) bez konieczności pisania kodu osobno dla pojedynczych zestawów danych. Centralne Repozytorium Informacji Publicznej powinno również dysponować możliwością automatycznego pobierania i aktualizowania danych z innych rejestrów (na przykład lokalnych systemów Biuletynu Informacji Publicznej), udostępnianych przez nie w zestandaryzowany sposób. Docelowo w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej powinny się znaleźć wszystkie dane przygotowywane przez jednostki objęte udip, bez niejasnego obowiązującego dziś podziału na „dane innowacyjne” i pozostałe.

Dzięki otwartości kodu zarówno systemu data.gov.uk⁷⁴, jak i wykorzystywanej przez kilka państw Open Government Platform⁷⁵, budowa nowego Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej spełniającego powyższe wymagania nie byłaby procesem kosztownym i długotrwałym. Dodatkową korzyścią byłaby duża zgodność z istniejącymi aplikacjami operującymi na danych publicznych innych państw, co zaowocowałoby natychmiastowym wykorzystaniem przynajmniej części zbiorów danych przez obywateli.

3.3. Omówienie i ocena rozwiązań proponowanych w strategii *Sprawne Państwo 2020* pod kątem otwartości danych publicznych i w wymiarze Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Obowiązujące prawo kładzie podwaliny pod system udostępniania danych, brakuje jednak całościowego podejścia wprowadzającego wspólne standardy otwierania danych, które propagowałoby ich upublicznianie i miało na celu edukowanie w tym obszarze przedstawicieli instytucji publicznych. Problemy, jakie początkowo występowały w dostępie do informacji publicznej, pojawiają się ponownie przy regulacji dostępu do danych publicznych, nakładając się jednocześnie na przeszkody techniczne związane z publikowaniem informacji tak, aby spełniały podstawowe warunki otwartości. Prawo tylko w niewielu wypadkach utrudnia dostęp do danych sektora publicznego, praktyka pokazuje jednak, że instytucje publiczne nie są chętne do samodzielnego decydowania o właściwym otwieraniu i udostępnianiu swoich zbiorów danych.

Dwa główne cele strategii *Sprawne Państwo 2020* to wprowadzenie państwa optimum i otwartego rządu. Mają one w rezultacie poprawić jakość usług publicznych i włączyć obywateli w zarządzanie państwem przez wykorzystanie ich wiedzy i umiejętności. Aby to osiągnąć, konieczne jest otwarcie zasobów sektora publicznego, czyli między innymi danych instytucji publicznych do ponownego wykorzystywania. Jest to zbieżne z celami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów – inicjatywę tę należy więc ocenić pozytywnie. Cele te są bezpośrednio zapisane w strategii, polski rząd od kilku lat nie podejmuje jednak kluczowych działań służących ich osiągnięciu.

Zapewnienie otwartości administracji publicznej jest jednym z ośmiu wyzwań, które zostały wskazane w strategii *Sprawne Państwo 2020*. Strategia ta zakłada podjęcie działań prowadzących do otwarcia dostępu do danych publicznych. Działania związane z otwartością danych to (w podziale na kategorie wprowadzone przez autorów niniejszego raportu):

⁷⁴ Por. <http://data.gov.uk/blog/datagovuk-to-go> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

⁷⁵ <http://www.opengovplatform.org>

1. Otwarcie zasobów sektora publicznego:

- wdrożenie otwartych standardów publikacji informacji publicznej, uwzględniających możliwość jej maszynowego przetwarzania,
- wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów, zapewniających między innymi łatwość dostępu, interaktywność oraz możliwość samodzielnego przeszukiwania i przetwarzania informacji,
- utworzenie repozytorium danych publicznych, będącego pojedynczym punktem dostępu do sfederalizowanych repozytoriów publicznych,
- zidentyfikowanie przydatnych danych do udostępnienia,
- określenie standardów zapewniających przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informacyjnych, które będą obowiązkowe dla wszystkich jednostek administracji publicznej,
- jak najszersze udostępnienie zasobów informacyjnych sektora publicznego w formie cyfrowej, ze szczególnym uwzględnieniem danych referencyjnych (przestrzennych, statystycznych, gospodarczych) do ponownego wykorzystywania.

2. Pewność prawna udostępniających i wykorzystujących zasoby publiczne:

- wdrożenie rozwiązań prawnych zapewniających dostępność i możliwość ponownego wykorzystania „innych rodzajów” zasobów finansowanych ze środków publicznych,
- zagwarantowanie, aby prawa do zasobów w całości finansowanych ze środków publicznych należały do podmiotów je finansujących,
- zapewnienie uczciwej równowagi między prawami własności intelektualnej a dostępem do wiedzy.

3. Usprawnienia techniczne:

- usprawnienie systemu Biuletynu Informacji Publicznej,
- usprawnienie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, w tym automatyczne udostępnianie danych i dokumentów oznaczonych jako przeznaczone do publicznego udostępniania,
- zapewnienie wysokiej interoperacyjności wszystkich systemów informatycznych i rejestrów publicznych.

4. Edukacja:

- propagowanie kultury otwartości w urzędach,
- popularyzowanie prawa dostępu do informacji publicznej.

Wszystkie sugerowane działania oceniamy pozytywnie jako zgodne z zasadami propagowanymi przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Są one jednak bardzo ogólne, częściowo wymagają zaś raczej egzekwowania istniejących, niż wprowadzania nowych rozwiązań.

3.4. Podsumowanie i rekomendacje

Pragniemy przypomnieć, że jawność i otwartość nie powinny naruszać innych praw, szczególnie praw chroniących prywatność.

Otwarcie zasobów sektora publicznego – w zakresie otwierania zasobów sektora publicznego strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada wdrażanie otwartych standardów publikacji informacji,

utworzenie repozytorium danych publicznych i jak najszersze udostępnienie w formie cyfrowej zasobów informacyjnych sektora publicznego.

Realizując program w tym zakresie, **należy przede wszystkim dążyć do egzekwowania wprowadzonego obowiązku publikowania danych** w formatach wymienionych w rozporządzeniu w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, a także obowiązku zapewnienia interoperacyjności nowo tworzonych systemów informatycznych. Konieczne jest również wprowadzenie regulacji i standardów dotyczących aktualizowania upublicznionych danych.

Dodatkowo zalecamy poprawienie listy dopuszczalnych formatów danych wskazanych w przywołanym rozporządzeniu, a także ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących działania publiczne. Obecnie lista ta zawiera między innymi standardy zapisu i udostępniania danych, które nie spełniają wskazanych w ustawie warunków neutralności technologicznej (należą do nich zamknięte standardy będące własnością pojedynczych firm lub konsorcjów), brakuje ponadto ustawowej definicji otwartego standardu zapisu i wymiany danych.

Repozytorium danych publicznych, które zapisano w strategii *Sprawne Państwo 2020*, zostało już przewidziane w systemie prawnym jako Centralne Repozytorium Informacji Publicznej. W pracach nad specyfikacją tego systemu należy wziąć pod uwagę konieczność udostępnienia danych publicznych zarówno w formie gotowej do skopiowania, jak i za pośrednictwem interfejsu programistycznego (API), który umożliwi zewnętrznym systemom przeszukiwanie i aktualizację danych zawartych w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej. Konieczne jest również wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji z likwidowanych lokalnych repozytoriów do centralnego, powszechnie dostępnego archiwum cyfrowego. Docelowo w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej powinny się znaleźć wszystkie dane wytwarzane przez jednostki objęte udip, bez niejasnego, obowiązującego dziś podziału na „dane innowacyjne” i pozostałe.

Pewność prawna udostępniających i wykorzystujących zasoby publiczne – strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada wprowadzenie rozwiązań prawnych gwarantujących możliwość otwarcia dostępu do zasobów publicznych w całości finansowanych ze środków publicznych, a także zapewnienie uczciwej równowagi między prawami własności intelektualnej i dostępem do wiedzy.

Przy wdrażaniu tych zapisów koniecznie należy uwzględnić to, że część instytucji stworzonych w celu generowania informacji i finansowanych w dużej mierze ze środków publicznych uzupełnia swój budżet, sprzedając wytwarzane przez siebie dane. W związku z tym trudne jest rozgraniczenie między środkami publicznymi a „środkami własnymi” (które także stanowią przecież mienie publiczne) takich instytucji. Niezależnie od tego stoimy na stanowisku, że **tego typu dane powinny być otwierane i udostępniane do ponownego przetwarzania**. Bez publicznego finansowania instytucje publiczne nie byłyby w stanie wygenerować sprzedawanych przez siebie zasobów informacyjnych, z kolei tworzone przez nie dane – po ich otwarciu – niejednokrotnie mogłyby mieć pozytywny wpływ na rozwój innowacyjności polskich przedsiębiorstw czy bezpieczeństwo obywateli (na przykład w wypadku danych meteorologicznych).

Usprawnienia techniczne – strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada wprowadzenie interoperacyjności wszystkich systemów informatycznych i rejestrów publicznych, a także usprawnienie systemu Biuletynów Informacji Publicznej i elektronicznego obiegu dokumentów.

Wszystkie te działania należy ocenić pozytywnie, pamiętając jednocześnie, że obowiązek interoperacyjności systemów informatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne został już wprowadzony przez ustawę o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Zaproponowane tam rozwiązania – polegające na umieszczeniu informacji o interoperacyjności w Repozytorium Interoperacyjności – po wprowadzeniu w życie powinny w dużym stopniu rozwiązać problem wymiany informacji między systemami informatycznymi administracji. Istotne wydaje się jednak, aby instytucje publiczne zamawiające nowe systemy informatyczne wymagały od dostawców wykorzystania (jeśli odpowiednie rozwiązania znajdują się w repozytorium) istniejących standardów wymiany danych między systemami.

Edukacja – strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada propagowanie kultury otwartości w urzędach i popularyzowanie wiedzy o dostępie do informacji publicznej wśród obywateli. Osiągnięcie tych celów powinno być związane nie tylko ze zmianą kultury urzędniczej i upowszechnianiem działań na rzecz szerokiego udostępniania zasobów publicznych, ale także z edukacją techniczną opartą na zrozumieniu specyfiki otwartych danych.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że udostępnianie informacji publicznej i danych publicznych – nawet do ponownego wykorzystywania – bardzo często jest rozumiane jako wydanie zeskanowanych stron lub wydruku z danymi, które w konsekwencji muszą być przez odbiorcę ręcznie wpisane do systemu przetwarzającego informacje. Ponadto urzędnicy często stosują różne wybiegi, jakie mają służyć spełnieniu wymagań formalnych przy rzeczywistym udostępnieniu jak najmniejszego zakresu informacji – co należy traktować, w najlepszym wypadku, jako skutek braku wiedzy o prawie do informacji i zasadach zapewniających realizację tego prawa. **Osoby odpowiedzialne za udostępnianie danych muszą poznać potrzeby odbiorców i specyfikę ponownego wykorzystywania danych, aby już na etapie przygotowywania informacji do upublicznienia była ona czytelna i ustrukturyzowana, a także dostępna w formacie przetwarzalnym maszynowo.**

Jednocześnie sama edukacja urzędników nie wystarczy. Polskiej administracji publicznej brakuje narzędzi służących wewnętrznemu nadzorowi i usprawnianiu procesu udostępniania informacji publicznej przez urzędy.

4. Polityka antykorupcyjna

Wśród zobowiązań Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów wyrażonych w Deklaracji Otwartych Rządów⁷⁶ znajdziemy prowadzenie przez rządy efektywnej polityki antykorupcyjnej. Politykę antykorupcyjną należy rozumieć szeroko – jest nią całościowa koncepcja władz dotycząca tego, w jaki sposób państwo zamierza długofalowo walczyć z zagrożeniami korupcyjnymi i zapobiegać takim zagrożeniom. W niniejszym rozdziale postaramy się odpowiedzieć na pytania o to, czy istnieje skoordynowana polityka antykorupcyjna, czy i jak są realizowane zadania w zakresie edukacji i prewencji korupcji oraz zwalczania przestępczości korupcyjnej, odnosząc się przy tym między innymi do wybranych elementów polityki wskazywanych bezpośrednio w deklaracji. W związku z ograniczeniem objętościowym i czasowym skoncentrujemy się głównie na najistotniejszych kwestiach działań antykorupcyjnych realizowanych na szczeblu centralnym.

4.1. Podstawowe ramy prawne i instytucjonalne polityki antykorupcyjnej

4.1.1. Ramy prawne

Ramy prawne polityki antykorupcyjnej tworzy liczna grupa ustaw. Poniżej krótko przedstawimy kilka ustawowych rozwiązań antykorupcyjnych. Przypomnimy między innymi wybrane konwencje międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, których celem jest ograniczanie korupcji, przepisy kodeksu karnego, ustawę o ograniczeniu działalności gospodarczej funkcjonariuszy publicznych, zwaną ustawą antykorupcyjną, ustawę o służbie cywilnej, ustawę o finansach publicznych, ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych.

Polska jest stroną sześciu konwencji o zasięgu międzynarodowym, których zapisy powinna wprowadzać do swojego porządku prawnego. Poniżej przedstawimy krótko te, których regulacje dotyczą funkcjonariuszy publicznych i polityki antykorupcyjnej.

Konwencja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997 roku rekomenduje wprowadzenie odpowiedzialności karnej za przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy i odpowiedzialność osób prawnych za „pranie pieniędzy” i uniemożliwienie legalnego rozliczania pieniędzy za przekupstwo. Konwencja ta, ratyfikowana przez Polskę w 2000 roku, spowodowała przyjęcie poprawek w wielu aktach prawnych, między innymi w kodeksie karnym i w kodeksie postępowania karnego.

Cywilnoprawna konwencja o korupcji Rady Europy z 11 listopada 1999 roku nakłada obowiązek wprowadzenia dla obywateli krajów sygnatariuszy rozwiązań umożliwiających dochodzenie

⁷⁶ Por. http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/deklaracja_na_rzecz_otwartych_rzadow_mkwu.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

odszkodowań za skutki przestępstw korupcyjnych i mechanizmów ochrony osób ujawniających korupcję.

Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy z 27 stycznia 1999 roku obliguje między innymi do karania różnych zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy publicznych, przekupstwa w biznesie, „prania pieniędzy”.

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciw korupcji z 31 października 2003 roku zobowiązuje do wzmocnienia działań zmierzających do zapobiegania i zwalczania korupcji, propagowania współpracy międzynarodowej i właściwego zarządzania majątkiem publicznym. Artykuł 5 konwencji obliguje do prowadzenia polityki antykorupcyjnej i wprowadzania odpowiednich procedur, z kolei art. 6 zaleca powoływanie instytucji, które mają wdrażać taką politykę. W kolejnych artykułach konwencja wskazuje między innymi sposoby zarządzania sektorem publicznym, informowania o działalności sektora publicznego, wprowadzania kodeksów postępowania dla funkcjonariuszy publicznych, wdrożenia przejrzystego systemu zamówień publicznych i zarządzania finansami publicznymi, zapewnienia prawnej ochrony osób zgłaszających korupcję.

W opinii ekspertki⁷⁷, stan dostosowania polskiego prawa do wymagań trzech konwencji – Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, cywilnokarnej i prawnokarnej – jest dość zadowalający, podkreśla ona jednak, że wprowadzane rozwiązania należy rozpatrywać i oceniać jednostkowo.

Kodeks karny penalizuje różne typy przestępstw korupcyjnych. Do nowelizacji kodeksu w 2003 roku karze podlegały: łapownictwo bierne w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228), łapownictwo czynne – przekupstwo (art. 229), płatna protekcja (art. 230, 230a), przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 par. 2), poświadczenie nieprawdy w dokumencie w celu osiągnięcia korzyści (art. 271 par. 3), przestępstwa korupcyjne w wymiarze niewypłatalności i upadłości (art. 302 par. 2–3), udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego w celu osiągnięcia korzyści (art. 305 par. 1). W 2003 roku wprowadzono nowe kategorie: przekupstwo i sprzedajność w procesie wyborczym (art. 250a), korupcja gospodarcza (art. 296a), korupcja w sporcie zawodowym (art. 296b). Zapis dotyczący korupcji w sporcie zawodowym został po kilku latach uchylony i w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie spenalizowano zachowania korupcyjne z tego zakresu – udzielanie i przyjmowanie korzyści, powoływanie się na wpływy, udzielanie lub składanie obietnic korzyści majątkowej.

Dla przejrzystego i otwartego funkcjonowania administracji publicznej podstawowe są zabezpieczenia regulujące kwestię konfliktu interesów. Dotyczy to zasad zakazu łączenia stanowisk, wykonywania dodatkowych zajęć i bezstronności. Działalność urzędników administracji publicznej reguluje w tym obszarze ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, zwana ustawą antykorupcyjną. Warto przypomnieć, że ustawa ta nie porządkuje problemu całościowo, regulacje dotyczące konfliktu interesów znajdują się bowiem w wielu innych aktach prawnych.

W ustawie z 21 sierpnia 1997 roku wymieniono osoby pełniące funkcje publiczne. Mają one obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym i informacji w Rejestrze Korzyści, in-

⁷⁷ C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji*, Fundacja im. Stefana Bato-rego, Warszawa 2004. Autorzy niniejszego raportu nie dotarli do opracowań, które dotyczyłyby sytuacji z ostatnich dwóch, trzech lub czterech lat.

formacje zawarte w oświadczeniach urzędników administracji centralnej stanowią jednak tajemnicę i mogą być ujawnione, jeśli osoba je składająca wyraziła na to pisemną zgodę. Ponadto osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub z innymi osobami, a także nią zarządzać lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem przy jej prowadzeniu, nie mogą być zatrudniane lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego i nie mogą posiadać w nich więcej niż 10% akcji lub udziałów w kapitale zakładowym, nie mogą być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, nie mogą przed upływem roku od zaprzestania wykonywania stanowiska podejmować pracy u przedsiębiorcy, wobec którego wydawały rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych (regulacja „zatrudnienia po zatrudnieniu”).

Z punktu widzenia polityki antykorupcyjnej ważne jest zapewnienie neutralnego politycznie i profesjonalnego administrowania zadaniami publicznymi, to znaczy czytelne rozdzielanie administracji od polityki. Służba cywilna została powołana do administrowania zadaniami państwa zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie, zapewnia bowiem ciągłość funkcjonowania administracji rządowej niezależnie od zmian kolejnych ekip rządzących. Korpus służby cywilnej powołano do życia ustawą z dnia 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej. Tworzą go osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej podległej Radzie Ministrów. Stanowiska te różnią się od stanowisk politycznych, czyli kierowniczych stanowisk państwowych oraz stanowisk doradców politycznych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i wojewodów, a także od stanowisk pomocniczych. W skład korpusu wchodzi pracownicy służby cywilnej i mianowani przez Szefa Służby Cywilnej urzędnicy służby cywilnej.

Z kolei zadania dotyczące gospodarowania finansami publicznymi reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zapisano w niej między innymi zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi i warunek skutecznej kontroli zarządczej, której celem jest zgodność działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochrona zasobów, przestrzeganie i propagowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji, zarządzanie ryzykiem. Jej zapewnienie należy do kierowników jednostek. W ustawie wskazano osoby odpowiedzialne w instytucjach za sferę wykonywania budżetu i dysponowania środkami publicznymi.

W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są wymienione między innymi czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, osoby odpowiedzialne – pełniące funkcje w sferze wykonywania i dysponowania środkami publicznymi, jest także zapisany katalog kar za naruszenie dyscypliny: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa, która weszła w życie 17 maja 2011 roku, dotyczy przede wszystkim odpowiedzialności za naruszenia w procesie wydawania decyzji i postanowień (art. 6). Za dowiedzione szkody ma płacić już nie tylko Skarb Państwa – w określonych sytuacjach do odpowiedzialności finansowej będą pociągani konkretni urzędnicy. Aby tak się stało, muszą wystąpić łącznie trzy przesłanki:

- na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub ugody musi dojść do wypłacenia odszkodowania,
- naruszenie musi być spowodowane zaniechaniem urzędnika lub zawinionym działaniem i rażącym naruszeniem prawa,
- rażące naruszenie prawa musi być stwierdzone decyzją, wyrokiem lub postanowieniem.

Dopiero po wypłaceniu przez Skarb Państwa odszkodowania za szkodę spowodowaną rażącym naruszeniem prawa, kierownik jednostki, której pracownik zawinił, może złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do prokuratury.

4.1.2. Ramy instytucjonalne

Kontrola. Główną rolę w przeciwdziałaniu korupcji odgrywają nadzór i kontrola nad wydawaniem środków publicznych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Do jej wykonywania są powołane biura audytu wewnętrznego (bezpośrednio w urzędach), Departament Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Najwyższa Izba Kontroli.

Zadaniem **Departamentu Kontroli i Nadzoru** jest przedstawianie informacji stanowiących podstawę dokonywania oceny pracy członków Rady Ministrów i podejmowania interwencji, których celem jest skorygowanie lub usprawnienie funkcjonowania administracji rządowej. Informacje są uzyskiwane w trybie kontroli i powinny służyć poprawie funkcjonowania instytucji. Kontrole Kancelarii Prezesa Rady Ministrów mają często bezpośredni wpływ na funkcjonowanie państwa.

Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, a także działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na wniosek marszałka sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów powołuje sejm bezwzględną większością głosów za zgodą senatu. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, zajmować innego stanowiska (z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej), wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, której nie można pogodzić z godnością urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi kontrole planowe – realizowane w ramach rocznego planu kontroli, a także kontrole doraźne. Plan kontroli ustala Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolerzy izby to zazwyczaj pracownicy o wysokim poziomie wiedzy i dobrym przygotowaniu, posługujący się również specjalną metodyką działań antykorupcyjnych. Po przeprowadzonej kontroli przygotowują protokoły pokontrolne wraz z zaleceniami, które są przekazywane kontrolowanym instytucjom. W wypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy albo samorządowy.

Najwyższa Izba Kontroli nie dysponuje tak szerokimi uprawnieniami dochodzeniowo-śledczymi jak organy ścigania i jest zdana na współpracę z nimi. Protokoły i wystąpienia pokontrolne służą do przygotowania informacji o przeprowadzonych kontrolach, które są przedkładane sejmowi, prezydentowi, premierowi i naczelnym lub centralnym organom państwowym. Uwzględnianie zaleceń pokontrolnych nie podlega żadnym sankcjom, dlatego problemem jest ich realizacja. Zdarza się, że kontrolowane instytucje ignorują zalecenia Najwyższej Izby Kontroli. W dorocznych sprawozdaniach z działalności izby są wskazywane między innymi obszary zagrożone korupcją i mechanizmy korup-

cjogenne. Ważnym rezultatem kontroli Najwyższej Izby Kontroli są formułowane wnioski *de lege ferenda*, dotyczące postulowanych zmian w prawie. W 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła stan realizacji wniosków *de lege ferenda* sformułowanych w 2011 roku: spośród 33 wniosków 26 dotyczyło ustaw, siedem – rozporządzeń. W ramach przeprowadzonych zmian legislacyjnych uwzględniono w całości (do lutego 2013 roku) cztery wnioski. Najwyższa Izba Kontroli od lat wskazuje na stale utrzymujące się zjawisko niewielkiego wykorzystania pokontrolnych wniosków, których celem jest doskonalenie prawa.

Organy ścigania. W zadania realizowane w zakresie ścigania są zaangażowane: policja, prokuratura, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Kontrwywiad Wojskowy, Straż Graniczna, Żandarmeria, Prokuratura Wojskowa, Wywiad Skarbowy, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej.

Policja jest instytucją hierarchiczną i scentralizowaną, obejmującą trzy rodzaje służb: kryminalną, prewencyjną i wspomagającą działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – jest powoływany przez premiera na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Komendantowi Głównemu Policji podlegają komendanci wojewódzcy, powiatowi i komisariatów. Informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje organów policji są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej z wyłączeniem danych osobowych.

Koszty związane z funkcjonowaniem policji są pokrywane z budżetu centralnego, ale jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki i instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycji, modernizacji, remontów czy kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji, w tym zakupu niezbędnych towarów i usług (art. 13 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji). Zdaniem wielu ekspertów, zapis ten stanowi zagrożenie dla niezależności i bezstronności działań policji.

Podstawowym zadaniem policji jest wykrywanie przestępstw, w tym przestępstw korupcyjnych. We wszystkich komendach wojewódzkich funkcjonują wydziały do spraw walki z korupcją, dodatkowo w Komendzie Głównej, w ramach Biura Kryminalnego, działa Wydział do spraw Zwalczania Korupcji.

Zasady i formy prowadzenia działań operacyjnych regulują zarządzenia Komendanta Głównego Policji. Policja prowadzi czynności jawne (procesowe – pod nadzorem lub na zlecenie prokuratury) i działania niejawne (operacyjne – podejmowane z własnej inicjatywy). Przeprowadzanie działań operacyjnych, jak kontrola operacyjna, w tym podsłuchy, zakup kontrolowany (między innymi kontrolowane wręczenie korzyści majątkowej), przesyłka niejawnie nadzorowana, reguluje ustawa o policji. Działania takie są poddane ocenie i kontroli prokuratora, w wypadku postęchu zgodę wydaje sąd. Policja prowadzi najwięcej spraw korupcyjnych ze wszystkich służb zaangażowanych w wykrywanie i ściganie korupcji: w 2010 roku zarejestrowała 12 268 przestępstw korupcyjnych, w 2011 roku – 8049.

Centralne Biuro Antykorupcyjne to najmłodsza stażem – powołana w 2006 roku – służba specjalna zajmująca się ściganie przestępstw korupcyjnych. W uzasadnieniu jej utworzenia został wskazany zapis Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 6), obligujący państwa ratyfikujące do powołania niezależnej instytucji zajmującej się zapobieganiem korupcji. Przyznany biuro zakres działania nie stanowi jednak realizacji treści art. 6 konwencji. Zgodnie z zapisem ustawy, Centralne

Biuro Antykorupcyjne to „służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”⁷⁸. Do zadań Centralnego Biura Antykorupcyjnego należy rozpoznanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządowych, wymiarowi sprawiedliwości, finansowaniu partii politycznych, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji lub subwencji, zasadom rywalizacji sportowej, obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi, a także ściganie sprawców tych przestępstw. Biuro ma szerokie uprawnienia ustawowe: może prowadzić niejawną kontrolę operacyjną (przez dostęp do treści korespondencji, billingów, kont internetowych, zakładanie podsłuchów inwigilacyjnych), może postugiwać się prowokacją policyjną, tworzyć fałszywe dokumenty, dokonywać zakupu kontrolowanego, ma dostęp do informacji o pochodzeniu etnicznym, poglądach, zdrowiu i orientacji seksualnej. Centralne Biuro Antykorupcyjne ma ponadto zapisane ustawowo zobowiązanie do prowadzenia działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze jej właściwości.

Biurem kieruje szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego (który jest centralnym organem administracji rządowej), powoływany (i odwoływany) przez Prezesa Rady Ministrów na czteroletnią kadencję po zasięgnięciu opinii Kolegium do spraw Służb Specjalnych i właściwej sejmowej komisji do spraw służb specjalnych. Ponowne powołanie szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego może nastąpić tylko raz.

Biuro, podobnie jak inne tego typu służby, podlega zewnętrznemu audytowi w bardzo ograniczonym zakresie. Opinie publicznej jest udostępniana jedynie ogólna *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego* za poprzedni rok kalendarzowy, przedstawiana parlamentowi do 31 marca. Biuro – jako służba specjalna – podlega ograniczonej kontroli społecznej. W ustawie nie przewidziano społecznego monitoringu.

Formuła działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego od początku budziła wątpliwości. Podstawowe pytanie dotyczyło tego, czy służba specjalna o szerokich kompetencjach, podległa premierowi, nie będzie wykorzystywana instrumentalnie w walce politycznej. Niektóre działania, opisywane przez media w latach 2006–2009, Centralne Biuro Antykorupcyjne podejmowało bez zachowania neutralności politycznej. Wprowadzone w 2010 roku zmiany do ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie objęły uregulowań, które od początku budziły zastrzeżenia ekspertów, ponieważ nie stanowiły skutecznej ochrony prawnej przed upolitycznieniem czy podejmowaniem decyzji uznaniowych. Od czasu powołania tej służby pojawiały się również sugestie dotyczące zmiany modelu jej funkcjonowania – w wielozadaniową agencję realizującą działania w zakresie prewencji antykorupcyjnej i edukacji.

Jak już wspomniano, zgodnie z zapisami ustawowymi, niewiele informacji o działaniach Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest dostępnych opinii publicznej. Biuro wykorzystuje własną stronę internetową i prowadzone przez siebie portale do informowania o podejmowanych działaniach. Dzięki temu obywatele mogą mieć dostęp do nieco szerszych informacji niż te, które są zamieszczane w dorocznej *Informacji o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego*.

⁷⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 621).

Centralne Biuro Antykorupcyjne powoli rozwija aktywność o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym. W jej ramach wydano do dziś kilkanaście publikacji⁷⁹, zamieszczonych w wersji elektronicznej na stronach i portalach prowadzonych przez tę służbę. Od 2010 roku są prowadzone przez funkcjonariuszy szkolenia dla urzędników instytucji publicznych, opierające się na przygotowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne *Poradniku dla urzędników*. W 2012 roku zorganizowano 76 szkoleń, w ramach których przeszkolono 2775 urzędników.

W Polsce brakuje komórki odpowiedzialnej za edukację antykorupcyjną i prewencję, prowadzącej także działalność analityczną i badawczą w zakresie kierunków rozwoju zjawiska korupcji oraz koordynację działań antykorupcyjnych i formułowanie polityk, z kolei Centralne Biuro Antykorupcyjne w ramach swoich działań nie zaspokaja ogromnego zapotrzebowania, jakie istnieje w tym obszarze.

4.2. Polityka antykorupcyjna w praktyce

4.2.1. Ściganie przestępstw korupcyjnych

Za sukces w realizacji programów antykorupcyjnych w latach 2002–2009 eksperci uznali „zwiększenie skuteczności służb zwalczających korupcję”⁸⁰ i „wprowadzenie zmian w prawie, które wpłynęły na zwiększenie skuteczności działań służb ścigających korupcję”⁸¹.

Ponieważ nie jest znana realna skala korupcji⁸², trudno wykazać, jak skuteczne jest zwalczanie korupcji na podstawie danych dotyczących liczby wykrywanych spraw i wyroków skazujących. Statystyki dotyczące przestępczości korupcyjnej mówią więcej o sprawności organów ścigania niż o rozmiarach korupcji.

Dane dotyczące przestępczości korupcyjnej⁸³ są gromadzone w Polsce w wielu zbiorach, na przykład w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK), Policyjnym Systemie Statystyki Przestępczości TEMIDA, wewnętrznych bazach Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowym Rejestrze Karnym. Podstawowym problemem jest jednak to, że „zbiory te są niekompatybilne⁸⁴” – są tworzone według różnych schematów i nie są spójne. „Na podstawie istniejących źródeł danych o przestępczości⁸⁵ praktycznie niemożliwe jest prowadzenie analiz polegających na śledzeniu poszczególnych przypadków korupcji poprzez wszystkie etapy postępowania (ang. *caseload data*) – od momentu zgłoszenia podejrzenia o przestępstwie,

⁷⁹ Por. między innymi: *Mapa korupcji; Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce; Rekomendacje postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych; Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców: Korupcja i Antykorupcja. Wybrane zagadnienia*.

⁸⁰ G. Makowski, J. Zbieranek, J. Gałkowski, *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, [w:] *Korupcja i antykorupcja, Wybrane zagadnienia*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Przestępczość korupcyjną charakteryzuje tak zwana ciemna liczba – brak ofiary, która jest osobą fizyczną, sprawia, że wiedza o większości tego typu przestępstw nie trafia do organów ścigania i nie jest uwzględniana w oficjalnych statystykach.

⁸³ Dotyczy przestępstw określonych w art. 228–230, 230a, 231 par. 1–4 oraz w art. 250a, 296a–b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny, a także w art. 46–48 ustawy o sporcie.

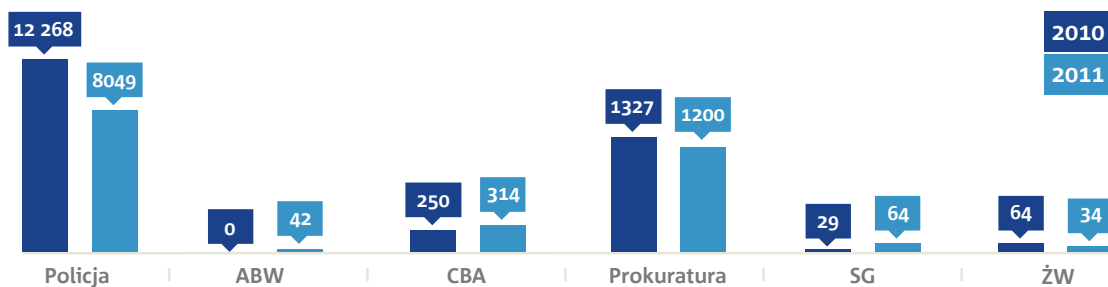
⁸⁴ G. Makowski, M. Dudkiewicz, *Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*, red. J. Kosiński, K. Krak, A. Koman, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

⁸⁵ Stworzenie jednej, zintegrowanej bazy danych wymagałoby analizy pod kątem niezbędności i proporcjonalności oraz wyraźnej podstawy prawnej.

przez etap przygotowawczy, postawienie w stan oskarżenia, etap sądowy, wyrok, aż po ewentualne – wykonanie kary”⁸⁶.

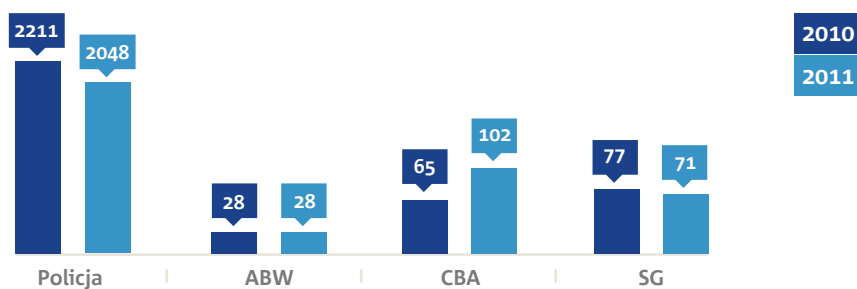
Dane zamieszczane w bazach można zatem wykorzystać jedynie do przedstawienia statystyki opisowej: liczby czynów zarejestrowanych, liczby zakończonych postępowań przygotowawczych i liczby przestępstw osądzonych. Dane za lata 2010–2011 uzyskane z różnych baz danych są dostępne w najnowszym wydaniu *Mapy korupcji*⁸⁷. Przedstawiamy je poniżej.

Wykres 1. Liczba przestępstw zarejestrowanych w latach 2010–2011 przez poszczególne służby⁸⁸



Najwięcej przestępstw korupcyjnych zostało zarejestrowanych przez policję (12 268 w 2010 roku i 8 049 w 2011 roku) i prokuraturę (1 327 w 2010 roku i 1 200 w 2011 roku).

Wykres 2. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych przez poszczególne służby i organa ścigania w latach 2010–2011⁸⁹



W 2010 roku wszczęto łącznie 2 381 postępowań, w 2011 roku – 2 252 postępowania.

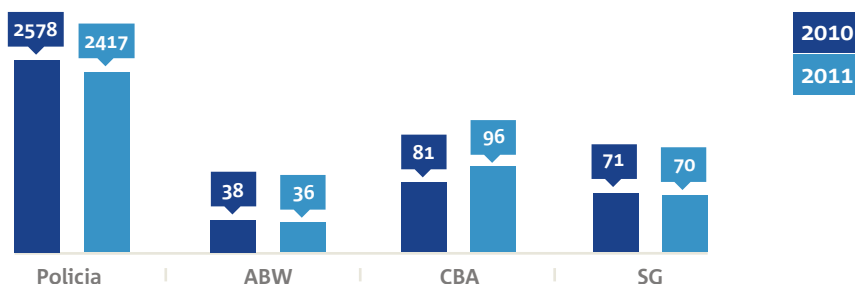
⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 roku*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

Wykres 3. Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych przez poszczególne służby i organy ścigania w latach 2010–2011⁹⁰



Liczba postępowań przygotowawczych zakończonych łącznie przez wszystkie służby zajmujące się zwalczaniem korupcji wyniosła 2768 w 2010 roku i 2619 w 2011 roku. „W 2011 roku Policja zakończyła 2417 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Wniosek o sporządzenie aktu oskarżenia skierowano w 1798 postępowaniach (w 2010 roku – w 1837). Umorzono 612 śledztw, w tym 10 warunkowo. Policja skierowała także 5 postępowań do rozpatrzenia przez sąd rodzinny, a 2 do innych organów.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zakończyła 15 postępowań w 2011 roku skierowaniem aktu oskarżenia do sądu. Kolejne 18 postępowań umorzono, a 3 zakończono w inny sposób.

W 2011 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zakończyło 96 postępowań w sprawach korupcyjnych, z czego 45 skierowaniem aktu oskarżenia do sądu (w 2010 roku – 39). Umorzono 43 sprawy, a 5 postępowań przekazano do innych organów. Postanowieniem o połączeniu spraw zakończono 3 postępowania.

Straż Graniczna w 2011 roku zakończyła w sprawach korupcyjnych 70 postępowań z art. 228, 229 i 231 § 2 kk. W 55 przypadkach skierowano do sądu akt oskarżenia, 6 śledztw umorzono, zaś 9 przekazano do prowadzenia innym organom”⁹¹.

Wykres 4. Prawomocnie skazani dorośli za przestępstwa korupcyjne w latach 2010–2011⁹²



⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

4.2.2. Prewencja korupcji

Prewencja korupcji to główny element budowania długofalowej polityki antykorupcyjnej i warunków jej sukcesu. Prewencja polega na wprowadzaniu mechanizmów zabezpieczających przed korupcją. Mechanizmy te powinny być wprowadzane w stosownych ustawach, o czym piszemy poniżej.

Należy także pamiętać, że „metody prewencyjne to nie tylko edukacja i kodeksy etyczne, ale przede wszystkim wprowadzanie do pragmatyki służbowej, do zasad funkcjonowania urzędów, mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz stworzenie systemu bezpiecznego informowania o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych”⁹³.

Prewencja a wybrane regulacje prawne. Warto krótko podsumować praktykę realizacji zapisów czterech przywołanych już wcześniej regulacji prawnych: tak zwanej ustawy antykorupcyjnej, ustawy o służbie cywilnej, ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa i ustawy o finansach publicznych.

Ekspert⁹⁴ od lat wskazuje, że ustawa antykorupcyjna nie spełnia satysfakcjonująco swojego zadania – jej zapisy nie są przestrzegane. Przykładem może być realizacja obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Początkowo podkreślano problem wiążący się z ich składaniem, obecnie podnosi się głównie to, że ich zgodność z rzeczywistością rzadko jest sprawdzana. Ponadto obowiązują różne wzory oświadczeń majątkowych. Przypomnijmy, że wdrażanie rozwiązań prawnych dotyczących ujawniania dochodów i majątków wysokich rangą urzędników państwowych stanowi ważny element polityki antykorupcyjnej ujęty w Deklaracji Otwartych Rządów.

Przepisy dotyczące „zatrudnienia po zatrudnieniu” – czyli możliwości podejmowania pracy u przedsiębiorcy, wobec którego funkcjonariusz wydawał rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych – budzą wątpliwości. Wprowadzono roczną karencję, funkcjonariusz może się jednak odwołać do komisji powołanej przez premiera i jej decyzją może być zwolniony z tego obowiązku. Na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie można znaleźć dokumentu informującego o takich rozstrzygnięciach komisji, trudno więc ocenić zakres stosowania tego rozwiązania. Instytucja międzynarodowa, jaką jest Grupa Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), zaleciła polskiemu rządowi wydłużenie okresu karencji⁹⁵. Konieczność przygotowania nowelizacji obowiązującej regulacji lub nawet stworzenia nowej ustawy jest podnoszona od lat. W latach 2007–2011 Pełnomocnik Rządu do spraw Przygotowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych przygotował dwie propozycje: projekt ustawy Prawo antykorupcyjne (w 2009 roku), a następnie założenia do projektu ustawy Prawo antykorupcyjne (w 2010 roku). Projekty te zawierały wiele nowych rozwiązań, które były oceniane niejednoznacznie. Zaproponowano na przykład wprowadzenie ujednoliconego wzoru oświadczeń majątkowych. Inne zmiany miały dotyczyć rozszerzenia kręgu stanowisk objętych ustawą również o niższe, nienarażone na zagrożenia korupcyjne, czy wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (poza rolnictwem) dla wszystkich grup, które miały być objęte ustawą (między innymi posłów i senatorów). Proponowano także wydłużenie

⁹³ G. Czubek, G. Kopińska, A. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, J. Wojciechowicz (współpraca), *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010.

⁹⁴ A. Kojder, *Mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów*, [w:] *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, red. M. Zubik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

⁹⁵ Raport z drugiej rundy ewaluacyjnej GRECO, Strasburg, 2004 rok – http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2%282003%296_Poland_EN.pdf [dostęp: listopad 2013 roku].

okresu karencji do trzech lat w sytuacji podejmowania zatrudnienia u przedsiębiorcy, wobec którego funkcjonariusz wydawał decyzje w sprawach indywidualnych. Prace nad tymi projektami nie wyszły jednak poza etap rządowy.

Służba cywilna to – jak wspominaliśmy – ważny element prewencji korupcji. W ciągu siedemnastu lat funkcjonowania służby cywilnej kilkakrotnie gruntownie zmieniano podstawy prawne jej działania. Stabilności, przejrzystości i niezależności korpusu służby cywilnej zagrażają częste zmiany sposobu naboru na wyższe stanowiska, zarządzanie służbą i ograniczenia liczby mianowań na urzędników służby.

W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej do wyższych stanowisk włączono funkcje dyrektora generalnego urzędu, głównego inspektora audytu wewnętrznego, kierujących departamentem (komórką równorzędną) i ich zastępców, kierujących wydziałem (komórką równorzędną) i ich zastępców w urzędach wojewódzkich, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy. Wprowadzono także zapis dotyczący konkursowego naboru na wyższe stanowiska – w jego wyniku osoba wygrywająca otwarty konkurs obejmowała stanowisko. Zapis ten od początku funkcjonowania ustawy był naruszany (na przykład omijany przez zatrudnianie na stanowiskach na zasadzie pełniącego obowiązki). W wyniku zmian ustawowych wprowadzonych w 2006 roku⁹⁶ wyższe stanowiska wyłączono z korpusu służby cywilnej i zrezygnowano z zasady naboru konkursowego, wprowadzając zasadę powoływania na wyższe stanowisko (na podstawie arbitralnej decyzji). W 2008 roku⁹⁷ – w wyniku kolejnej zmiany ustawy – wyższe stanowiska przywrócono do korpusu służby cywilnej, wprowadzono również otwarty i konkurencyjny nabór. W jego wyniku są wyłaniane dwie osoby, spośród których wyboru na stanowisko dokonuje arbitralnie osoba zarządzająca nabór.

Realizację zasady profesjonalizmu i apolityczności ma zapewnić między innymi mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Mianowanie następuje w wyniku zakończenia procedury kwalifikacyjnej, do której może przystąpić pracownik służby cywilnej spełniający określone warunki (podczas procedury sprawdza się jego wiedzę i umiejętności). Urzędnik mianowany zyskuje stabilniejszą formę stosunku pracy (ograniczony ustawowy katalog możliwości rozwiązania stosunku pracy), dodatkowe uprawnienia (na przykład dodatek służby cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego, dodatkowy urlop wypoczynkowy), ale kosztem zwiększenia dyspozycyjności oraz zakresu obowiązków i ograniczeń. Rząd ustala roczne limity mianowań. W ostatnich latach limit ten uległ znacznemu ograniczeniu (w 2009 roku wynosił 1 tysiąc osób rocznie, w latach 2013–2015 wyniesie 200 osób rocznie).

Zgodnie z zapisem ustawowym, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej był Szef Służby Cywilnej, powoływany przez premiera – po zasięgnięciu opinii Rady Służby Cywilnej – na pięcioletnią kadencję. Do 2006 roku jego obsługę zapewniał Urząd Służby Cywilnej. Ustawa z 2006 roku zniósła stanowisko Szefa Służby Cywilnej, a nadzór nad korpusem służby cywilnej przejął Prezes Rady Ministrów (zadania z zakresu służby cywilnej realizował z upoważnienia premiera Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Ustawą z 2008 roku przywrócono stanowisko Szefa Służby Cywilnej, ale nie przywrócono wydzielonego urzędu, Szef Służby Cywilnej jest więc obsługiwany przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁹⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. z 2006 r., Nr 170, poz. 1217).

⁹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505).

Funkcjonowanie niezależnej, bezstronnej i apolitycznej służby cywilnej to ważny element prewencji korupcji. Wprowadzanie zmian, których rezultatem jest możliwość podejmowania uznaniowych decyzji przez osoby zarządzające nabór, łagodzenie systemu selekcji, zmniejszanie liczby mianowań czy zmiana sposobu zarządzania, ogranicza niezależność służby, czyniąc ją bardziej podatną na uznaniowe decyzje i wpływ polityków.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa weszła w życie w 2011 roku. Jak wspomniano wcześniej, aby urzędnik mógł być pociągnięty do odpowiedzialności finansowej, muszą wystąpić łącznie trzy przesłanki. Dopiero po wypłaceniu przez Skarb Państwa odszkodowania za szkodę spowodowaną rażącym naruszeniem prawa, kierownik jednostki, której pracownik zawinił, może złożyć do prokuratury wnioski o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Tym samym cała procedura, jak podkreślają eksperci⁹⁸, jest bardzo wydłużona w czasie. We wrześniu 2013 roku minister Jacek Kapica poinformował, że „dane posiadane przez Ministerstwo Finansów nie zawierają żadnego przypadku zasądzenia odszkodowania dla Skarbu Państwa za szkody wyrządzone z rażącym naruszeniem prawa. [...] Te sprawy toczą się jeszcze na poziomie odszkodowań od Skarbu Państwa”⁹⁹.

Kontrola i nadzór w urzędach nie są zbyt skuteczne. W ostatnim raporcie Departamentu Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z marca 2012 roku *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji państwowej*¹⁰⁰ przeanalizowano praktyki zarządcze w siedemnastu ministerstwach i przedstawiono wnioski¹⁰¹. Ustalono między innymi, że brakuje jednolitej koncepcji nadzoru w administracji rządowej, jako cel nadzoru definiuje się przestrzeganie prawa, nie zaś zapewnienie optymalnego wykonania zadań publicznych, dominuje nadzór sprawowany *ad hoc* i *ex post* w sytuacjach istotnego zagrożenia osiągnięcia celów przez nadzorowane jednostki, duży problem stanowi również ograniczona wiarygodność dostarczanych danych. Podstawową rekomendacją jest zatem opracowanie ujednoczonych polityk nadzorczych.

Prewencja korupcji w praktyce. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, którą Polska ratyfikowała w 2003 roku, nakłada na strony (art. 5) obowiązek prowadzenia polityki antykorupcyjnej i wprowadzania odpowiednich procedur oraz rekomenduje (art. 6) powoływanie ciał, które mają wdrażać taką politykę. Również w Deklaracji Otwartych Rządów podkreśla się znaczenie zwiększania przez rządy środków prewencji antykorupcyjnej.

W Polsce działania z zakresu prewencji są realizowane fragmentarycznie.

W 2007 roku rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego powołał Pełnomocnika do spraw Przygotowania Programu Przeciwdziałania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w randze ministra. Funkcja ta została powierzona Julii Piterze. W latach 2007–2011 peł-

⁹⁸ „Dwa lata to za krótko, by przeprowadzić całą procedurę konieczną do pociągnięcia urzędnika do odpowiedzialności finansowej. Może ona potrwać nawet 4 lata – ocenia prof. Hubert Izdebski z Uniwersytetu Warszawskiego” (K. Wójcik, *Nieodpowiedzialny jak urzędnik*, „Rzeczpospolita”, 26 września 2013 roku).

⁹⁹ Jacek Kapica, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, na posiedzeniu Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji w dniu 25 września 2013 roku – <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=880D1A51634C7304C1257BF6004B1F4E> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁰⁰ Por. <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/583,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁰¹ Wnioski przygotowano na podstawie otrzymanych od ministrów opisów sposobu sprawowania nadzoru na jednostkami nadzorowanymi i podległymi oraz odpowiedzi na pytania ankietowe, a także na podstawie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

nomocnik podejmowała wiele „akcji interwencyjnych i kontrolnych, jednakże ich wyniki nie posłużyły do stworzenia całościowego programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych i samorządowych, opartego na prewencji”¹⁰². Nie powstał całościowy program zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych. W 2011 roku stanowisko pełnomocnika uległo likwidacji, a realizację jego zadań przekazano Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu¹⁰³.

Aktem prawnym mówiącym ogólnie o systemowym nadzorze nad działaniami administracji publicznej jest ustawa o finansach publicznych¹⁰⁴, w której zapisano konieczność zapewnienia właściwej kontroli zarządczej, obejmującej „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (art. 68). Przepisy te dotyczą jednak głównie zapobiegania niegospodarności, nie odwołują się bowiem bezpośrednio do przeciwdziałania korupcji.

Jak już wspomniano, jednym ze skutecznych mechanizmów prewencyjnych jest wprowadzanie do pragmatyki służbowej, do zasad funkcjonowania instytucji publicznych, systemów zabezpieczających przed korupcją. Do dziś w Polsce „nie powstały modelowe i powszechnie akceptowane zasady tworzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych”¹⁰⁵.

Instytucje publiczne, jeśli chcą wprowadzać zabezpieczenia antykorupcyjne, muszą na własną rękę poszukiwać odpowiednich programów i narzędzi oraz sposobów ich wdrażania. Decydują się na stosowanie różnych rozwiązań – począwszy od regulacji „miękkich”, o charakterze etycznym, przez programy mieszane, które wprowadzają pewne zinstytucjonalizowane, trwałe elementy służące monitorowaniu zagrożeń korupcyjnych czy przeciwdziałaniu korupcji, po systemy powiązane z systemami zarządzania jakością i własne strategie antykorupcyjne¹⁰⁶.

Najwięcej instytucji wprowadza rozwiązania ograniczone do uregulowań w zakresie etyki, przyjmując kodeksy etyczne, główne działania koncentrując zaś na podnoszeniu świadomości i wiedzy pracowników. Bardziej ustrukturyzowane elementy polityki antykorupcyjnej, obejmujące różne procedury dotyczące między innymi ujawniania konfliktu interesów czy kontaktów z klientami zewnętrznymi, wprowadziły na przykład Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Biuro do spraw Substancji Chemicznych.

Kilka instytucji centralnych wprowadziło bardziej całościowe programy. Na przykład Straż Graniczna realizowała „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna 2002–2009”, a Służba Celna – „Program Antykorupcyjny polskiej Służby Celnej na lata 2010–13+”. Własne programy antykorupcyjne wprowadziły Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Spraw Zagranicznych (które w 2012 roku zdecydowało się wdrożyć System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym). O przyjęciu własnej strategii antykorupcyjnej poinformowało w 2008 roku Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju

¹⁰² Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne w trakcie kampanii wyborczej 2007 roku. Raport podsumowujący, Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2011.

¹⁰³ Por. oświadczenie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych – <http://www.akop.pl/aktualnosci/2011-11-22.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

¹⁰⁵ Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2013.

¹⁰⁶ Por. Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej, op. cit.

Wsi¹⁰⁷, nigdzie jednak na stronie resortu nie można znaleźć informacji o tym, czy i w jakim zakresie została ona wdrożona.

Dość często stosowanym narzędziem jest System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, stanowiący rozszerzenie normy ISO 9001. System wprowadziły między innymi Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Rynku Rolnego, urzędy wojewódzkie (opolski, wielkopolski, śląski, świętokrzyski), Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Polskie Centrum Akredytacji. Aby ocenić ich funkcjonalność i skuteczność, należałoby przeprowadzić niezależne zewnętrzne audyty sposobu działania tych systemów.

Fundacja im. Stefana Batorego we współpracy z ekspertami przeprowadziła w latach 2011–2012 badanie wdrażania i funkcjonowania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w trzech instytucjach publicznych: Ministerstwie Gospodarki, Agencji Rezerw Materiałowych i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. Wyniki badania zostały przedstawione w poradniku *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*¹⁰⁸. Jest to, jak dotąd, jedyna publikacja, w której zawarto informacje o sposobie wprowadzania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i wskazówki dotyczące tego, jak uniknąć błędów przy jego wdrażaniu. Eksperti, pozytywnie oceniając potencjał tego systemu, wskazali jednocześnie trzy jego słabe strony: zbyt dużą dowolność w sposobie wprowadzania, zbyt dużą arbitralność w sposobie oceny ryzyka korupcyjnego, brak automatyzmu (konieczności) wprowadzania skutecznych działań naprawczych.

Ochrona sygnalistów. Jednym z elementów prewencji korupcji w instytucjach publicznych jest wprowadzanie mechanizmów umożliwiających pracownikom informowanie o różnych nieprawidłowościach bez obawy przed negatywnymi konsekwencjami: ostracyzmem, utratą pracy, zagrożeniem osobistego bezpieczeństwa. Ochrona sygnalistów jest wymieniana wśród zobowiązań Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

Polska jest sygnatariuszem dwóch konwencji zobowiązujących do zagwarantowania ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości przed działaniami odwetowymi – Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 33) i Cywilnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji (art. 9). W polskim ustawodawstwie prawna sytuacja osoby zgłaszającej nieprawidłowości nie została jednak całościowo uporządkowana¹⁰⁹. Przepisy mają charakter szczątkowy (dotyczą tylko pewnych wymiarów sygnalizowania) i rozproszony, co utrudnia dotarcie do nich oraz ich wykładnię.

Najszerszą ochronę sygnalistów przewiduje kodeks pracy. Ochrona ta jest jednak oparta na przepisach ogólnych, które nie uwzględniają specyfiki spraw sygnalistów, co istotnie osłabia ich skuteczność. Z tych niedoskonałych gwarancji mogą korzystać jedynie osoby pozostające w stosunku pracy, nie obejmują już one bowiem osób zatrudnionych na podstawie innych stosunków prawnych, szczególnie cywilnoprawnych (na przykład umowy-zlecenia, umowy o dzieło). Gorzej wygląda ochrona osób zatrudnionych na podstawie powołania – dotyczy to między innymi wysokich urzędników

¹⁰⁷ Por. <http://bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1731&LangId=0> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁰⁸ *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej, op. cit.*

¹⁰⁹ A. Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

samorządowych. Organ powołujący może w każdej chwili odwołać taką osobę ze stanowiska. Z większych gwarancji ochrony przed zwolnieniem korzystają urzędnicy służby cywilnej. Niemniej jednak łatwiej jest takiego pracownika przenieść na inne stanowisko pracy, do innego urzędu czy do innego urzędu w odległej miejscowości. Jednocześnie pracownik jest zobowiązany przez ustawodawcę do dbałości o dobro zakładu pracy (art. 100 par. 2 pkt 4 kodeksu pracy), z czego w orzecznictwie jest wywodzony obowiązek reagowania na nieprawidłowości. Praktycznym utrudnieniem jest brak w przepisach wytycznych, w jakiej formie i kogo pracownicy mają zawiadamiać, aby nie narazić się na zarzut naruszenia dobrego imienia pracodawcy lub przekroczenie granic konstruktywnej krytyki. W rezultacie pracownik odpowiada za wiarygodność informacji w stopniu nieproporcjonalnym do możliwości wykazania trafności stawianych zarzutów lub wątpliwości.

Brakuje regulacji, które zachęcałyby pracodawcę do wprowadzania wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach. W świetle ustawy o ochronie danych osobowych pojawia się wątpliwość, czy pracodawca może zagwarantować sygnaliście objęcie jego danych poufnością. Takie same pytania nasuwają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (udip) w wypadku sygnalistów zatrudnionych w instytucjach publicznych i innych podmiotach podlegających tej regulacji prawnej. W rezultacie w niewielu instytucjach funkcjonują takie systemy.

W ograniczonym zakresie przepisy chronią tożsamość sygnalisty – nie pozwalają pracownikowi zgłaszającemu nieprawidłowości w ramach instytucji dokonać zastrzeżenia swoich danych osobowych do wyłącznej wiedzy pracodawcy. Zastrzeżenia takiego może dokonać pracownik, zawiadamiając o nieprawidłowościach Państwową Inspekcję Pracy, ostatecznie jednak decyzję pozostawia się inspektorowi pracy. W postępowaniu karnym świadek-sygnalista może żądać wyłączenia danych o miejscu zamieszkania. Pełna ochrona tożsamości świadka przez nadanie mu statusu świadka anonimowego może nastąpić w wyjątkowych sytuacjach, kiedy jest zagrożone życie, zdrowie lub mienie w znacznych rozmiarach.

Procedura karna nie sprzyja rzetelnemu wyjaśnianiu nieprawidłowości. Pracownik, który powiadomi organy ścigania o nieprawidłowościach godzących w interes zakładu pracy lub interes społeczny, może złożyć zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania wyłącznie w sytuacji, gdy w wyniku przestępstwa doszło do naruszenia jego praw. W przeważającej liczbie wypadków legitymację do zaskarżenia będzie miał pracodawca (rzadko zainteresowany kontynuowaniem postępowania), względnie będzie ją miała instytucja państwowa lub samorządowa, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie.

Tylko nieliczne instytucje publiczne próbują wprowadzać szczątkowe rozwiązania, jakimi są specjalne linie telefoniczne i mailowe (na przykład Centralne Biuro Antykorupcyjne, Ministerstwo Obrony Narodowej, Agencja Rezerw Materiałowych, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego).

4.2.3. Edukacja antykorupcyjna

Rolą edukacji jest ograniczanie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych i budowanie świadomości na temat zachowań korupcyjnych. Aby edukacja ta była skuteczna, konieczne jest kierowanie jej do jak najszerszej grupy obywateli – od osób najmłodszych objętych obowiązkiem szkolnym po dorosłych pracowników sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego.

Edukacja antykorupcyjna w administracji publicznej. Instytucje publiczne szczebla centralnego organizują dla pracowników sektora publicznego szkolenia w różnych formach. Programy szkolenio-

we w ramach kształcenia ustawicznego realizuje Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. W 2011 roku do programu szkoleń ustawicznych dla administracji publicznej włączono dwa bloki tematyczne, dotyczące ograniczeń antykorupcyjnych w urzędach oraz zapobiegania i zwalczania korupcji w kraju i za granicą. Wzięto w nich udział 28 urzędników.

Centralne Biuro Antykorupcyjne wydało w 2010 roku podręcznik *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* i na jego podstawie opracowało program szkoleniowy dla urzędników administracji centralnej i samorządowej, w latach 2010–2013 przeprowadzając 547 szkoleń, w których wzięto udział 20 746 urzędników administracji centralnej i samorządowej.

Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów prowadzi szkolenia centralne dla urzędników i pracowników służby cywilnej, obejmujące głównie etyczne obowiązki korpusu służby cywilnej. W ramach wybranych szkoleń są również podejmowane zagadnienia z zakresu przeciwdziałania korupcji (na przykład lobbing i korupcja, System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym). W latach 2010–2013 w szkoleniach tych uczestniczyło 370 urzędników. Nieliczne ministerstwa zamawiają szkolenia w firmach prywatnych.

W lipcu 2013 roku zwróciliśmy się do dziewiętnastu instytucji administracji rządowej (osiemnastu ministerstw¹¹⁰ i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) z prośbą o odpowiedź, czy w latach 2010–2013 prowadziły szkolenia, warsztaty lub jakiegokolwiek inne działania edukacyjne dotyczące etyki i (lub) przeciwdziałania korupcji, a także o udostępnienie ogólnych danych na temat tych inicjatyw, obejmujących: tematykę, liczbę uczestników, rodzaj szkolenia (*e-learning*, stacjonarne), organizatora szkoleń. Zależało nam na określeniu skali zainteresowania szkoleniami dotyczącymi korupcji i prewencji korupcji.

Wszystkie zapytane instytucje przekazały odpowiedzi. Poniżej prezentujemy wyniki naszej sondy dotyczącej szkoleń z zakresu korupcji i prewencji. Należy tutaj od razu zastrzec, że dane nie są porównywalne, nie wszystkie resorty podały bowiem liczbę przeszkolonych osób. Ministerstwo Finansów poinformowało ogólnie, nie wskazując liczby przeszkolonych, że „organizowane były i są zarówno dla pracowników MF jak resortu MF szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji” – szkolenia te były prowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i pracowników Komendy Głównej Policji. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wymieniło dwanaście szkoleń, z których dwa bezpośrednio dotyczyły problematyki korupcji. Siedem szkoleń dotyczyło kontroli zarządczej. W szkoleniu dotyczącym przeciwdziałania korupcji, przygotowanym i przeprowadzonym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, uczestniczyli dyrektorzy departamentów i biur.

Usystematyzowane podejście szkoleniowe widać w działaniach Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wynika to zapewne z tego, że oba resorty wprowadziły własne programy antykorupcyjne, edukacja pracowników w obszarze przeciwdziałania korupcji jest zaś istotnym elementem tych programów. Biuro do spraw procedur antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej prowadziło w latach 2010–2013 szkolenia dla pracowników resortu, dla jednostek wojskowych, oddziałów Żandarmerii Wojskowej, Inspektoratu Uzbrojenia, szefów i przedstawicieli

¹¹⁰ Były to: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Zdrowia.

wojewódzkich sztabów wojskowych i innych. Przeszkolono około 970 osób. Szkolenia obejmowały szeroki zakres tematów – od zasad antykorupcyjnych w resorcie obrony narodowej, przez obszary zagrożeń korupcyjnych w ministerstwie i zamówienia publiczne w świetle procedur antykorupcyjnych, po uchybienia i zagrożenia korupcyjne w procesie pozyskiwania sprzętu i uzbrojenia wojskowego.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych prowadziło w latach 2010–2013 szkolenia związane z zapobieganiem korupcji dla członków służby wyjeżdżających na placówki zagraniczne i dla pracowników powracających z zagranicy. Charakter szkoleń jest stały – każda osoba wyjeżdżająca i powracająca musi je odbyć – dlatego wystąpił problem ze wskazaniem rzeczywistej liczby przeszkolonych osób, niektóre z nich przeszły bowiem takie szkolenie kilkakrotnie. Liczba podana przez zespół Pełnomocnika do spraw Kontroli Zarządczej i Procedur Antykorupcyjnych to około 1,7 tysiąca osób. W programach szkoleń są uwzględnione problemy dotyczące resortu, na przykład obszary ryzyk korupcyjnych w placówkach zagranicznych i centrali Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Od czasu wprowadzenia w resorcie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (w 2012 roku) szkolenia uwzględniają zasady systemu, szczególną wagę przywiązuje się zaś do procedury reakcji na propozycje i podejrzania korupcyjne. Podczas szkoleń porusza się również kwestie konfliktu interesów. Celem biura Pełnomocnika do spraw Kontroli Zarządczej i Procedur Antykorupcyjnych jest objęcie szkoleniami wszystkich pracowników resortu.

Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło w 2007 roku wdrażanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i w pierwszym okresie jego wprowadzania pracownicy resortu uczestniczyli w szkoleniach dotyczących przeciwdziałania korupcji.

Pozostałe ministerstwa w większości delegowały pracowników na szkolenia z zakresu przeciwdziałania korupcji realizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i Centralne Biuro Antykorupcyjne, w pojedynczych wypadkach szkolenia były prowadzone przez resorty we współpracy z innymi instytucjami czy firmami prywatnymi lub przez pracowników Komendy Głównej Policji.

W latach 2010–2013:

- Ministerstwo Skarbu Państwa przeszkoliło 205 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajową Szkołę Administracji Publicznej),
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeszkoliła 172 urzędników (szkolenia realizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- Ministerstwo Gospodarki przeszkoliło 171 urzędników (szkolenia przeprowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajową Szkołę Administracji Publicznej),
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeszkoliło 117 urzędników (szkolenia przeprowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- Ministerstwo Środowiska przeszkoliło 63 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz firmę ACC Training & Consulting Group),
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przeszkoliło 59 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- Ministerstwo Kultury przeszkoliło 50 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- Ministerstwo Transportu przeszkoliło 46 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i firmę zewnętrzną),

- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeszkoliło 27 urzędników (szkolenie przeprowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- Ministerstwo Zdrowia przeszkoliło 27 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajową Szkołę Administracji Publicznej),
- Ministerstwo Sprawiedliwości przeszkoliło 17 urzędników (szkolenie zorganizowane przez resort we współpracy z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim),
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przeszkoliło 16 urzędników (szkolenia organizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajową Szkołę Administracji Publicznej),
- Ministerstwo Edukacji Narodowej poinformowało, że 130 pracowników uczestniczyło w szkoleniach z zakresu etyki (pięć szkoleń) i przeciwdziałania korupcji (jedno szkolenie w Krajowej Szkole Administracji Publicznej),
- Ministerstwo Sportu i Turystyki nie prowadziło szkoleń, warsztatów i innych działań edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania korupcji dla pracowników,
- działające od listopada 2011 roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie przeprowadziło żadnych szkoleń z tej dziedziny.

Z powyższych danych wynika, że tylko w niewielkim zakresie i w skromnej liczbie urzędnicy ministerstw uczestniczą w szkoleniach dotyczących problematyki korupcji. Jedynie dwa resorty – obrony narodowej i spraw zagranicznych, które wprowadziły własne systemy zapobiegania korupcji – przygotowały sprofilowane resortowe programy szkoleniowe dla swoich pracowników. Pozostałe ministerstwa korzystają głównie z oferty szkoleniowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

4.2.4. Strategie i programy rządowe

W Polsce stworzono podstawy prawnoinstytucjonalne walki z korupcją, wciąż jednak nie wypracowano skoordynowanej polityki antykorupcyjnej opartej na spójnym i długofalowym programie rządowym. Po 1989 roku w Polsce realizowano dwa rządowe programy zwalczania korupcji: „Strategia Antykorupcyjna – I etap wdrażania 2002–2004” i „Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009”. Oba programy zostały przyjęte w okresie rządów koalicyjnych Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Drugi z nich – na lata 2005–2009 – był realizowany w okresie, kiedy władzę sprawowały różne rządy: w latach 2005–2007 – koalicja Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, w latach 2007–2009 – koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Nowe rządy nie uaktualniały strategii na lata 2005–2009 o propozycje ujęte we własnych programach wyborczych. Rozwiązania te wprowadzano w pewnym sensie obok strategii (przykładem może być realizacja jednego z podstawowych postulatów Prawa i Sprawiedliwości – powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego).

Ekspertki oceniający wspomniane dokumenty strategiczne wskazali, że „sposoby przeciwdziałania korupcji zawarte w strategii [...] nie miały [...] charakteru rozwiązań systemowych, które zmierzałyby do gruntownego przebudowania ładu instytucjonalnego czy politycznego [...], miały ograniczać się głównie do rozwiązań czysto technicznych, nawet nie na poziomie operacyjnym, ale przede

wszystkim na poziomie administracyjnym i politycznym”¹¹¹. Za sukces strategii realizowanych w latach 2002–2009 uznano „zwiększenie skuteczności służb zwalczających korupcję”¹¹² i wprowadzenie zmian w prawie, które wpłynęły na zwiększenie skuteczności działań służb ścigających korupcję, a także „podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawę organizacji pracy, skutecznie zapobiegające korupcji”¹¹³.

Po 2009 roku – przez blisko cztery lata – nie przygotowano żadnego dokumentu, który określałby priorytety rządowej polityki antykorupcyjnej. W 2010 roku rząd przyjął *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, z którego wynika, że kolejny „plan działań antykorupcyjnych nie może stanowić osobnego dokumentu strategicznego”¹¹⁴, ale będzie „programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo*”¹¹⁵. Również w 2010 roku, przyjmując podczas posiedzenia Rady Ministrów *Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna*, zapisano rekomendację, aby minister spraw wewnętrznych i administracji był odpowiedzialny za przygotowanie planu strategicznych działań antykorupcyjnych. Od 2010 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji pracowało nad Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji, w pierwszej wersji zaplanowanym na lata 2011–2015, w drugiej wersji – na lata 2012–2016, w trzeciej wersji – na lata 2013–2018, w czwartej wersji – na lata 2014–2019. W czasie, gdy powstawał niniejszy raport, za przygotowanie dokumentu odpowiadało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych¹¹⁶. Program ma być przyjęty jako uchwała Rady Ministrów¹¹⁷. W chwili zamykania prac nad niniejszym raportem prace nad programem nie wyszły poza etap konsultacji (listopad 2013 roku).

Projektowany program składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono diagnozę problemu, opisano dotychczasowe działania antykorupcyjne, zagrożenia, wyniki badań opinii publicznej i międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie walki z korupcją oraz cele i mierniki Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji. Drugą część stanowi tabela, do której wpisano zadania i działania do wykonania oraz wskazano ich realizatorów.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji przedstawiono mechanizm jego wdrażania i ewaluacji. Zaprojektowano instytucję wdrażająco-monitorującą, jaką ma być Międzyresortowy Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów, z ministrem spraw wewnętrznych na czele i szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako zastępcą. Daje to nadzieję na poważne potraktowanie zapisów programu. Przewidziano również ewaluację realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji przez Najwyższą Izbę Kontroli i Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych.

Program powielił jednak słabości strategii z lat 2002–2009. Zbyt ogólnie sformułowano cel główny i cele szczegółowe, nie zaplanowano terminów wykonania zadań, nie przedstawiono polityki

¹¹¹ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.

¹¹² G. Makowski, J. Zbieranek, J. Gałkowski, *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*, op. cit.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Por. <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyjny/2517,III-etap-wdrazania-rzadowego-planu-przeciwdzialania-korupcji.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Por. <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r822,Rzadowy-Program-Przeciwdzialania-Korupcji-na-lata-2013-2018.html> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹¹⁷ Uchwała to akt normatywny mający charakter wewnętrzny i obowiązujący tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi ją podejmującemu.

edukacyjno-informacyjnej związanej z realizacją programu. W pierwszych trzech wersjach programu nie przewidziano oddzielnego budżetu na realizację zapisanych w nim zadań, w ostatniej wersji – czwartej – zaplanowano na jego realizację środki z rezerwy celowej (11 milionów złotych na wydatki w latach 2014–2019). Doceniając zmianę w podejściu, zauważamy, że jest to bardzo skromna suma przeznaczona na realizację sześcioletniego programu. Słabo przygotowane w początkowych wersjach programu mierniki celów zostały bardziej doprecyzowane w wersji czwartej. Nadmiernie rozbudowano części zawierające opis problemu w stosunku do części z opisem planowanych działań. Jednocześnie charakter diagnozy jest ogólnikowy i nieuporządkowany. Nie powiązano jej również czytelnie z celami i planowanymi działaniami.

Zdarza się także, że nie przewidziano działań, które powinny służyć osiągnięciu celów. Na przykład w celach zapisanych w dokumencie zapowiedziano wzmocnienie „obszarów prewencji i edukacji. [...] Nacisk położony zostanie głównie na wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej” (s. 18). Sposobem na osiągnięcie tego celu ma być „opracowanie, i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w ministerstwie” (s. 21). Działania tych jednak nie umieszczono w tabeli z zadaniami, co oznacza, że nie wiadomo, w jaki sposób cel ten będzie urzeczywistniany.

Wiele działań i zadań uległo w kolejnych wersjach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji wykreśleniu lub zmiękczeniu. Na przykład usunięto z wersji trzeciej działanie: „Wypracowanie zmian prawnych do regulaminu pracy Rady Ministrów obligujących do udzielenia odpowiedzi organizacji społecznej w przypadku nieuwzględnienia jej uwag zgłoszonych podczas konsultacji społecznych do projektu aktu prawnego lub jego założeń”, które miało służyć osiągnięciu celu: „Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych”. Między innymi zmiękczeniu ulegają działania mające na celu ochronę prawną sygnalisty – *whistleblowera*. W pierwszych wersjach proponowano: „Przygotowanie propozycji zmian prawnych skutkujących zapewnieniem ochrony prawnej dla «sygnalisty – *whistleblowera*»”, w trzeciej wersji znalazły się następujące zapisy: „Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie ochrony tzw. sygnalistów” i „wdrożenie rozwiązań zgodnych z wynikami przeprowadzonej analizy”, w czwartej wersji dodano zaś do powyższych „przeprowadzenie akcji informacyjnej i szkoleniowej w administracji rządowej, samorządowej i sektorze prywatnym”.

Lektura zapisów ostatniej wersji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji pozwala wysnuć wnioski, że ciągle brakuje całościowej wizji polityki antykorupcyjnej państwa. Tworzony dokument jest kolejnym planem, w który wpisano działania do zrealizowania przez poszczególne instytucje w obszarach ścigania, prewencji i edukacji antykorupcyjnej.

4.3. Polityka antykorupcyjna a rządowa strategia *Sprawne Państwo 2020* i cele Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

W rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020* odwołania dotyczące polityki antykorupcyjnej i zapobiegania korupcji znalazły się przy dwóch celach głównych: (2) zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa i (7) zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W celu drugim – zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, w celu szczegółowym trzecim – efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej, stwierdzono, że „działania mające

na celu zapobieganie zjawiskom korupcyjnym w administracji publicznej mają szczególne znaczenie dla budowania i utrzymywania zaufania dla rządów i rynków oraz odbudowy tego zaufania, nadszarpniętego w rezultacie światowego kryzysu finansowego czy będącego wynikiem zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych i będących sprawdzianem dla skuteczności działania administracji. Kreowanie organizacyjnej «kultury prawości i uczciwości» wymaga od decydentów jednoczesnego zastosowania zróżnicowanych instrumentów działania, których celem jest uregulowanie relacji na styku administracja publiczna i sektor prywatny (zamówienia publiczne, lobbings), mając jednocześnie na względzie zapewnienie dogodnych warunków dla nieskrępowanego rozwoju różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego». Ze strategii wynika również, że będą podejmowane działania mające na celu przeciwdziałanie korupcji i zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym, wykorzystujące dobre wzorce współpracy w tym zakresie urzędów administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Ponadto w punkcie 2.3.6. strategii *Sprawne Państwo 2020* znajdujemy odwołanie do problemu nadzoru i kontroli. Zakłada się bowiem budowanie „współpracy i koordynacji pomiędzy audytem wewnętrznym i kontrolą instytucjonalną. [...] Celem dalszych analiz ma być wypracowanie optymalnego modelu jednolitej koordynacji kontroli zarządczej, kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego”.

Będzie również „wzmacniana współpraca pomiędzy administracją rządową a organami kontroli zewnętrznej, w szczególności z Najwyższą Izbą Kontroli”. W dokumencie jest mowa o ścisłej współpracy, która „przyniesie dla administracji dodatkowe możliwości doskonalenia funkcjonowania i eliminowania nieprawidłowości”.

W celu siódmym – zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w celu szczegółowym drugim – przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa porządku publicznego, w punkcie trzecim zapisano, że „realizowana będzie skoordynowana polityka antykorupcyjna w oparciu o spójny rządowy program antykorupcyjny”. Opracowanie i wdrożenie takiego programu, według autorów strategii, powinno służyć zmniejszeniu poziomu korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji oraz zwalczanie tego rodzaju przestępczości. Program powinien zakładać intensyfikację działań profilaktycznych, w tym edukację antykorupcyjną skierowaną zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i bezpośrednio do pracowników administracji publicznej.

W Deklaracji Otwartych Rządów podkreśla się zobowiązanie rządów do prowadzenia efektywnej polityki antykorupcyjnej i wskazuje konieczność realizacji jej określonych elementów, do których należą między innymi: zapewnienie przejrzystości w zarządzaniu finansami publicznymi, utrzymanie lub ustanowienie rozwiązań prawnych ujawniających dochody i majątek wysokich rangą urzędników państwowych, uchwalanie i wdrażanie przepisów mających na celu ochronę osób informujących o nadużyciach w instytucjach publicznych (tak zwanych sygnalistów), zwiększenie środków prewencji antykorupcyjnej.

4.4. Podsumowanie i rekomendacje

W Polsce istnieją prawnoinstytucjonalne podstawy polityki antykorupcyjnej, wymagają one jednak dopracowania. Ramy prawne są dość wysoko oceniane przez ekspertów. Problem stanowi niska

efektywność egzekwowania prawa. Rozwiązania prewencyjno-edukacyjne są wprowadzane fragmentarycznie. Do dziś nie wypracowano długofalowej polityki antykorupcyjnej opartej na programie rządowym.

Ponieważ w strategii *Sprawne Państwo 2020* mówi się bardzo ogólnie o konieczności prowadzenia skoordynowanej polityki antykorupcyjnej według spójnego rządowego programu antykorupcyjnego, zapowiadany Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji nadal zaś pozostaje na etapie przygotowań, chcemy przedstawić rekomendacje dotyczące podejścia do tworzenia polityki antykorupcyjnej i budowania wybranych jej elementów.

Dopracowanie, przyjęcie i wdrożenie długofalowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Zadanie to leży w kompetencji rządu, który jednak bez wsparcia pozostałych sił politycznych nie będzie mógł wywiązać się z tego zadania. Strategia powinna być dziełem wspólnym, ponadpartyjnym, realizowanym przez następujące po sobie rządy. Strategia powinna zawierać konkretne zobowiązania, ramy finansowe i mechanizmy pozwalające na kontrolę jej realizacji.

Prewencja korupcji. Główny element przygotowywanej przez rząd strategii powinno stanowić stworzenie modelowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia programów prewencyjnych do instytucji publicznych i powołanie komórki wspierającej wprowadzanie takich programów w instytucjach publicznych.

O ile nie zostaną rozszerzone funkcje Centralnego Biura Antykorupcyjnego, warto rozważyć wprowadzenie rozwiązania, z którego zrezygnowano w 2011 roku, i przywrócić stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Stanowisko to powinno być umocowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Regulacje dotyczące konfliktu interesów. Regulacje dotyczące konfliktu interesów mogłyby zostać objęte jednym spójnym aktem prawnym, w którym należy:

- przedstawić wszystkie kategorie osób podlegających ustawie,
- wyeliminować wyjątki od ustanowionych zakazów (aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych),
- zróżnicować obowiązki w zależności od stopnia w hierarchii służbowej,
- wprowadzić modelowe rozwiązania instytucjonalne, pozwalające na skuteczne egzekwowanie przepisów o zapobieganiu konfliktowi interesów, szczególnie ujednoczone wzory oświadczeń majątkowych oraz procedury przechowywania i weryfikacji oświadczeń¹¹⁸,
- ujawnić wszystkie składane oświadczenia majątkowe.

Wzmocnienie Służby Cywilnej. Przywrócenie naboru konkursowego na wyższe stanowiska w korpusie służby cywilnej i wzmocnienie niezależności szefa tej służby przez przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej.

Ochrona sygnalistów. Rekomendujemy przygotowanie całościowej ustawy o sygnalizowaniu i ochronie sygnalistów. Regulacja powinna obejmować możliwie szeroki krąg osób aktywnych zawodowo, wykonujących pracę zawodową nie tylko na podstawie stosunku pracy. Regulacja taka powinna szczególnie dotyczyć:

- warunków ochrony prawnej sygnalisty (wprowadzenie pojęcia dobrej wiary jako jednego z warunków przyznania ochrony),

¹¹⁸ J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Uczciwe państwo – propozycje do nowej strategii antykorupcyjnej*, „Analizy i Opinie”, nr 44, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

- mechanizmów ochrony sygnalisty przed działaniem odwetowym pracodawcy i ostracyzmem współpracowników,
- mechanizmów ochrony prewencyjnej (ochrona tożsamości sygnalistów),
- udogodnień procesowych (przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę),
- zagadnień związanych z odpowiedzialnością za pomówienie, ujawnienie tajemnicy ustawowo chronionej i naruszenie dóbr osobistych w wyniku ujawnienia nieprawidłowości,
- obowiązków pracodawcy związanych ze stworzeniem warunków umożliwiających bezpieczne sygnalizowanie nieprawidłowości i z reagowaniem na sygnały pracowników.

Pracodawcom należy rekomendować wdrażanie wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości. Procedury takie powinny tworzyć bezpieczne kanały przekazywania informacji i chronić pracowników korzystających z tych kanałów przed działaniami odwetowymi zarówno współpracowników, jak i przełożonych¹¹⁹.

Wzmocnienie i egzekwowanie zasad kontroli zarządczej, kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego. W tym zakresie szczególnie rekomendujemy wzmocnienie Najwyższej Izby Kontroli przez wprowadzenie zmiany w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, zobowiązującej wszystkie kontrolowane instytucje do reagowania na wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Za brak reakcji na wnioski czy postanowienie izby na instytucję powinna być nałożona kara finansowa.

Centralne Biuro Antykorupcyjne. Podstawowe pytanie dotyczy kształtu tej instytucji: czy powinna pozostać – tak jak dotychczas – tylko służbą śledczą z pionem analitycznym (i rzeczywiście rozbudować ten pion), czy też powinna ulec przekształceniu w agencję wielofunkcyjną i odpowiadać za przygotowanie oraz realizację strategii antykorupcyjnej (w tym wypadku należałoby rozbudować kompetencje Centralnego Biura Antykorupcyjnego).

Należy doprecyzować przepisy dotyczące:

- apolityczności i sposobu powoływania szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – realizację warunku apolityczności szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego można wzmocnić, wprowadzając do katalogu wymagań wobec osoby ubiegającej się o to stanowisko zapis, że kandydat przez określoną liczbę lat przed objęciem stanowiska nie może być członkiem partii politycznej (proponujemy także przeprowadzenie dyskusji nad sposobem powoływania szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez sejm za zgodą senatu¹²⁰),
- nadzoru nad Centralnym Biurem Antykorupcyjnym – nad działaniami tej instytucji mogłoby czuwać Kolegium Centralnego Biura Antykorupcyjnego, złożone z przedstawicieli partii politycznych zasiadających w parlamencie oraz ekspertów – prawników nominowanych przez Krajową Radę Sądownictwa i Naczelną Radę Adwokacką. Należałoby również umożliwić społeczny nadzór nad biurem przez powołanie Rady Społecznej, którą mogliby tworzyć przedstawiciele świata nauki i organizacji społecznych oraz eksperci¹²¹.

¹¹⁹ Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?*, op. cit.

¹²⁰ Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, formularz zgłoszeniowy w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

¹²¹ Przykładem wielozadaniowej agencji antykorupcyjnej, która jest poddana tak zwanej miękkiej kontroli Rady Społecznej, jest Independent Commission Against Corruption z Hongkongu. Zadaniem członków Rady Społecznej jest między innymi doradzanie w obszarze edukacji antykorupcyjnej i w zakresie działań, jakie mają być podejmowane w celu uzyskania społecznego wsparcia w przeciwdziałaniu korupcji, oraz monitoring.

Edukacja antykorupcyjna pracowników instytucji publicznych. Programy szkoleniowe w instytucjach publicznych powinny obejmować zarówno osoby nowo przyjmowane do pracy, jak i osoby już w nich pracujące, które powinny mieć dostęp do szkoleń prowadzonych w ramach kształcenia ustawicznego. Warto także rozważyć przygotowywanie dla urzędników rozbudowanych szkoleń antykorupcyjnych, przystosowanych do profilu instytucji, w której pracują, i zakresu obowiązków, jakie wykonują. Sugerowane możliwości: rozbudowanie oferty szkoleń prowadzonych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz przygotowanie we współpracy z przedstawicielami konkretnych instytucji programów dotyczących specyfiki tych instytucji.

5. Otwartość procesów decyzyjnych

Jednym z wyzwań stawianych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów jest zapewnienie obywatelom możliwie szerokiego dostępu do procesów decyzyjnych, które mają wpływ na kształt polityk publicznych, w tym szczególnie do procesów stanowienia prawa. Państwo – jeśli chce wyjść naprzeciw temu wyzwaniu – powinno kształtować procesy decyzyjne nie tylko otwarcie, dostępne i przejrzyste dla obywateli, ale także interaktywnie. Oznacza to, że władza nie powinna biernie przysłuchiwać się temu, co próbują przekazać jej obywatele, lecz reagować na ich głosy (na przykład odnosząc się do opinii przedstawianych w trakcie konsultacji publicznych)¹²².

5.1. Ramy prawne i instytucjonalne uczestnictwa w procesach decyzyjnych

Regulacje umożliwiające obywatelom udział w szeroko pojętych procesach decyzyjnych są w Polsce relatywnie dobrze rozwinięte, choć rozproszone w wielu aktach prawnych i w dużym stopniu – między innymi ze względu na to rozproszenie – nieskuteczne. W praktyce bowiem (o czym będzie jeszcze mowa) często nie zapewniają one realnego i efektywnego uczestnictwa w tworzeniu polityk publicznych.

Formuła rozważań przyjęta na potrzeby niniejszego raportu i związane z nią ograniczenia sprawiają, że jedynie skrótowo opiszemy najważniejsze rozwiązania. Chcemy zaproponować kilka podstawowych kategoryzacji, które, z jednej strony, pozwolą wybrać rozwiązania rzeczywiście kluczowe, z drugiej zaś strony – dokonać sensownej ich analizy. Rozróżnimy przede wszystkim dwa podstawowe typy procesów decyzyjnych:

- **legislacyjne** – związane z opracowaniem i wdrożeniem regulacji prawnych (szczególnie rangi ustawowej),
- **strategiczne** – związane z opracowaniem i realizacją dokumentów, w których są wyznaczone kierunki działań instytucji (na przykład strategię, plany, diagnozy).

Obie te kategorie są niewątpliwie istotne z punktu widzenia polityki publicznej. W obu wypadkach również – nawiązując do postulatów otwartego rządzenia – byłoby właściwe, żeby obywatele mieli możliwość włączania się w procesy decyzyjne na możliwie wielu etapach.

Druga typologia, jaką chcielibyśmy się w tym miejscu posłużyć, to rozróżnienie na **rozwiązania prawne i instytucjonalne natury ogólnej** oraz **rozwiązania szczegółowe**. Do pierwszego typu, jak łatwo się domyślić, zaliczylibyśmy takie, które ogólnie sankcjonują, umożliwiają czy zachęcają obywateli do włączania się w procesy decyzyjne, z kolei do drugiego – takie, które z pewnych przyczyn (na przykład ze względu na obszar regulacji czy grupę podmiotów, jakiej dotyczą) są specyficzne.

Odwołując się zatem do tych dwóch prostych płaszczyzn, przedstawimy możliwie zwięźle ramy prawne i instytucjonalne, którymi może się posłużyć obywatel chcący się włączyć w podejmowanie

¹²² Por. <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

decyzji przez instytucje publiczne. Przegląd (w ramach którego powstrzymamy się na razie od oceny poszczególnych elementów) należałoby rozpocząć od rozwiązań najbardziej ogólnych, przechodząc kolejno do najbardziej specyficznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie zasadniczej odnajdziemy co najmniej kilka przepisów tworzących podstawę wszystkich pozostałych instrumentów partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych. Konstytucja definiuje pewne pryncypia, na których opiera się ustrój, w tym zasady: demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa (art. 2), społeczeństwa obywatelskiego (art. 12), dialogu społecznego (preambuła i art. 20), subsydiarności (preambuła). Pryncypia te są dla nas ważne dlatego, że mniej lub bardziej wprost decydują o tym, że obywatele mają możliwość bezpośredniego (nie tylko przez przedstawicieli) udziału w sprawowaniu władzy, że państwo powinno tworzyć politykę, współdziałając z różnymi partnerami społecznymi, że tam, gdzie to tylko jest możliwe, konkretne decyzje powinny być oddawane w ręce ludzi – samorządu terytorialnego czy organizacji społecznych, których swoboda tworzenia i działania również jest w tych zasadach zagwarantowana. Przywołane pryncypia okazują się istotne także w konkretnych sytuacjach, na przykład w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto konstytucja zawiera wiele przepisów tworzących konkretne instrumenty partycypacji lub podstawy ich tworzenia na poziomie ustawowym. Są to szczególnie: art. 4 – mówiący o tym, że obywatele mają prawo do sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (przepis ten uzasadnia na przykład rozwijanie takich narzędzi, jak konsultacje publiczne), art. 62, 125, 170 – definiujące instytucję referendum krajowych i lokalnych, art. 118 ust. 2 – opisujący obywatelską inicjatywę ustawodawczą, art. 54, 61, 74 – gwarantujące jawność życia publicznego (ogólnie i w konkretnych obszarach, jak ochrona środowiska naturalnego), art. 63 – definiujący prawo do składania petycji i wniosków, art. 20 (i preambuła) – tworzący podstawy utworzenia Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych, podstawową instytucję dialogu społecznego (między władzą, pracodawcami i związkami zawodowymi).

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198). Nie trzeba w tym miejscu głębiej analizować tego aktu prawnego, szerzej opisanego w rozdziale drugim niniejszego raportu. Dość powiedzieć, że w wymiarze otwartości procesów decyzyjnych ma on kluczowe znaczenie, ponieważ gwarantuje obywatelom – jak wskazuje sam tytuł ustawy – dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające z publicznych funduszy, a także do wytwarzanych przez nie dokumentów i innych materiałów istotnych z punktu widzenia procesów podejmowania decyzji. Bez tej ustawy (jakkolwiek krytycznie by jej nie oceniać) udział obywateli w rozstrzygnięciach podejmowanych przez organy władzy publicznej byłby znacznie trudniejszy. Nie sposób przecież sensownie włączać się w te procesy, nie mając możliwości zapoznania się z dokumentami i innymi materiałami, jakie im towarzyszą.

Ustawa dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414). Ustawa ta reguluje (lub raczej zmierza do uregulowania, jej sku-

teczność jest bowiem oceniana bardzo nisko¹²³) działalność lobbystów – profesjonalnych i nieprofesjonalnych (czyli w zasadzie każdego, kto chciałby uczestniczyć w procesie legislacyjnym). W związku z tym zawiera również kilka rozwiązań, z których mogą skorzystać wszyscy obywatele, niezależnie od tego, czy czują się lobbystami. Chodzi tutaj głównie o zobowiązanie organów centralnych (przede wszystkim ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej projektów aktów normatywnych i programów prac legislacyjnych oraz o instytucję wystuchania publicznego, która także została wbudowana w tę ustawę¹²⁴.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873). Ten akt prawny zawiera wiele rozwiązań skierowanych głównie do organizacji pozarządowych (przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń), które mogą być wykorzystane przez obywateli zrzeszonych w organizacjach do włączania się w procesy decyzyjne na poziomie zarówno centralnym, jak i samorządowym. Na przykład wraz z wejściem w życie tej ustawy przy ministrze pracy i polityki społecznej rozpoczęła funkcjonowanie Rada Działalności Pożytku Publicznego, której jednym z głównych działań jest konsultowanie różnych decyzji, w tym projektów aktów prawnych dotyczących nie tylko organizacji pozarządowych, ale także często społeczeństwa obywatelskiego (przedstawiciele Rady Działalności Pożytku Publicznego brali na przykład udział w pracach nad Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego w latach 2009–2012). Powstanie rady zainspirowało później utworzenie innych platform dialogu, szczególnie Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi i stałej sejmowej podkomisji do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi¹²⁵. Więcej instrumentów pozwalających na czynny udział w procesach decyzyjnych ustawa stworzyła na poziomie samorządowym. Są to przede wszystkim: obowiązek konsultowania przez samorządy projektów prawa miejscowego z organizacjami, jeśli dotyczą one ich działalności, tworzenie zespołów konsultacyjnych i zadaniowych, obowiązek przyjmowania, konsultowania i oceny realizacji programów współpracy, możliwość tworzenia lokalnych rad działalności pożytku publicznego (można również dodać do tej listy – kontrowersyjny – obowiązek włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych w prace komisji rozstrzygających konkursy na zadania zlecane przez samorządy organizacjom).

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080). Jest to niewątpliwie jedna z ważniejszych ustaw, tworząca ramy udziału dwóch istotnych grup społecznych – pracowników i pracodawców – w procesach decyzyjnych i opisująca funkcjonowanie konstytucyjnego organu, jakim jest Komisja Trójstronna. Koncentruje się ona wyłącznie na tak zwanym dialogu społecznym, czyli relacjach państwa z organizacjami pracodawców i pracowników (szczególnie na związkach zawodowych). Najkrócej rzecz ujmując, ustawa obliuguje organy władzy publicznej do konsultowania projektów aktów prawnych z organizacjami pracowników i pracodawców, gdy dotyczą one obszarów

¹²³ Por.: M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 5(76); G. Makowski, Z. Zbieranek, *Lobbying: żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie”, nr 79, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

¹²⁴ G. Makowski, *Instytucja wystuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

¹²⁵ Idem, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

ich działalności (warto przy tym podkreślić, że Komisja Trójstronna może wyrażać opinie na temat projektu budżetu państwa – ustawa budżetowa nie podlega konsultacjom w żadnym innym trybie). Na mocy ustawy w każdym regionie funkcjonują także wojewódzkie komisje dialogu społecznego – lokalne odpowiedniki Komisji Trójstronnej o podobnych celach i funkcjach. Do prac w Komisji Trójstronnej, podobnie jak w komisjach wojewódzkich, mogą być zapraszane organizacje społeczne inne niż związki czy organizacje pracodawców. Niestety, w praktyce rzadko się to zdarza¹²⁶.

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., Nr 13, poz. 221). Uchwała, choć jest wewnętrznym dokumentem, określającym między innymi tryb przygotowywania projektów aktów prawnych i innych dokumentów (na przykład strategii czy programów) przez resorty i pozostałe instytucje rządowe, zawiera kluczowe przepisy decydujące o tym, w jaki sposób i na jakich etapach przygotowujący projekt aktu normatywnego może włączyć obywateli w ten proces¹²⁷. Uchwała opisuje instytucję oceny skutków regulacji, której celem (ujmując rzecz w skrócie) jest przygotowanie merytorycznych podstaw rządowych projektów aktów prawnych. Istotnym elementem procedury oceny skutków regulacji są konsultacje publiczne i płynące z nich wnioski. Regulamin pracy Rady Ministrów opisuje więc także sposób zastosowania tego instrumentu. Warto nadmienić, że w czasie, gdy powstawał niniejszy raport (ściślej 29 października 2013 roku), został przyjęty nowy Regulamin pracy Rady Ministrów¹²⁸, który wejdzie w życie w styczniu 2014 roku. W znacznym stopniu uporządkował on ścieżkę przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji publicznych. W realizacji regulaminowych przepisów o ocenie skutków regulacji, przynajmniej co do zasady, pomagają dokumenty opracowane przez Ministerstwo Gospodarki, określające reguły przygotowywania ocen czy organizowania i przeprowadzania konsultacji społecznych¹²⁹. Blisko związane z omawianą uchwałą jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, które w pewnym sensie uściśla, w jaki sposób wyniki oceny skutków regulacji i konsultacji społecznych mają być umieszczane w całości dokumentacji projektu aktu prawnego¹³⁰.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku (M.P. z 1992 r., Nr 26, poz. 185) i Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 roku (M.P. z 1991 r., Nr 2, poz. 11). Oba dokumenty ustalają ogólną zasadę dotyczącą przygotowywania w sejmie i senacie projektów uchwał i ustaw oraz uzasadnień do tych aktów prawnych. W myśl art. 34 regulaminu sejmiku, projekty poselskie powinny się skierować do konsultacji społecznych, a do uzasadnienia dołączyć ich rezultaty (szczególnie gdy przeprowadzenie takich konsultacji wynikałoby z innych ustaw). Podobne przepisy są zawarte w art. 79a regulaminu senatu. Ponadto zarówno w sejmie, jak i w senacie istnieje możliwość przeprowadzania wysłuchań publicznych. Regulaminy obu izb parlamentu dopuszczają również możliwość uczestnictwa w pracach legislacyjnych komisji i podkomisji tak zwanych gości, jeśli na udział osób z zewnątrz wyrażą zgodę przewodniczący komisji. W ostatnich latach senat wzbo-

¹²⁶ T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływanie na podejmowanie decyzji publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

¹²⁷ *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Springer, W. Rogowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

¹²⁸ Por. <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-Regulamin-pracy-Rady-Ministrow.html> [dostęp: 4 listopada 2013 roku].

¹²⁹ *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009 – http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹³⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

gacił również swój regulamin o specjalną procedurę zgłaszania i rozpatrywania petycji (art. 90a-g).

Jak widać, istnieje wiele rozwiązań umożliwiających obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne, w tym legislacyjne. Wyżej wymieniliśmy i omówiliśmy nieco szerzej kluczowe akty prawne, ograniczając się do rozwiązań, które znajdują zastosowanie na poziomie krajowym. Nie bierzemy również pod uwagę różnego rodzaju „furtok”, które mogą wykorzystywać obywatele, chcąc się włączyć w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym, a jest ich również sporo¹³¹.

Kończąc tę część, wspomnijmy, że oprócz opisanych rozwiązań istnieje wiele innych uregulowań – bardziej lub mniej szczegółowych¹³². Zawierają się one między innymi w takich aktach prawnych, jak ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów¹³³, która obliguje lub zachęca innych szefów poszczególnych resortów i całą Radę Ministrów do współdziałania z różnymi organizacjami społecznymi, przedstawicielami środowisk zawodowych, związków czy organizacji przedsiębiorców, a także do tworzenia ciał, które mogą służyć włączaniu obywateli w procesy decyzyjne. Niektóre takie instytucje zostały już wymienione. Samych tylko rad i zespołów funkcjonujących na poziomie ministerstw jest jednak kilkadziesiąt (ich liczba zmienia się wraz ze zmianami gabinetów i poszczególnych ministrów)¹³⁴. Można wśród nich wymienić na przykład Radę Pomocy Społecznej, Krajową Radę Oświatową, Naczelną Radę Zatrudnienia, Radę do spraw Szkolnictwa Artystycznego, Zespół Doradczy do spraw rozwiązań systemowych w sektorze energetyki, Radę do spraw Zrównoważonego Rozwoju.

Opisując istniejącą infrastrukturę dostępu do procesów decyzyjnych, nie można nie wspomnieć o uruchomionej przez Ministerstwo Gospodarki na krótko przed zakończeniem prac nad niniejszym raportem elektronicznej platformy konsultacji publicznych (<http://konsultacje.gov.pl/>). Narzędzie to jest jednym z głównych rezultatów działań, które resort gospodarki podjął w ramach unijnej inicjatywy „Better Regulation” (sama platforma powstała dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych). W październiku 2013 roku platforma wciąż była testowana, a rozstrzygnięcia konsultowane za jej pośrednictwem ograniczały się głównie do projektów aktów prawnych dotyczących przedsiębiorców. Niemniej jednak dość realnie rysowała się szansa, że w przyszłości z platformy będą korzystać wszystkie resorty, a jej zastosowanie nie będzie się ograniczać jedynie do decyzji legislacyjnych.

Podsumowując, podkreślmy raz jeszcze, że z formalnego punktu widzenia w Polsce występuje dość bogata infrastruktura prawnoinstytucjonalna, która pozwala na uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych – bezpośrednio (na przykład w wypadku konsultacji dotyczących większości rządowych projektów aktów normatywnych lub w ramach wysłuchania publicznego) i pośrednio, przez reprezentantów (jak w wypadku Komisji Trójstronnej czy Rady Działalności Pożytku Publicznego). Problemem pozostaje jednak jakość tych rozwiązań i ich praktyczne wykorzystanie, czym zajmujemy się w dalszej części niniejszego rozdziału.

¹³¹ Por. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012*, red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

¹³² R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum informacyjne*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

¹³³ Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492.

¹³⁴ R. Skiba, *Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum informacyjne*, op. cit.

5.2. Otwartość procesów decyzyjnych w praktyce

Dostrzegalne w ostatnich kilku latach większe zainteresowanie nie tylko ekspertów, ale także decydentów i – ogólnie – społeczeństwa ideą partycypacji zaowocowało realizacją kilku dużych projektów badawczych i monitoringowych oraz analiz, dzięki którym znacznie dokładniej możemy ocenić, czy omówiona wyżej prawnoinstytucjonalna infrastruktura rzeczywiście zapewnia obywatelom możliwość włączania się w procesy decyzyjne, czy też ma charakter fasadowy. Z drugiej strony, mimo że niewątpliwie przybywa rozwiązań i wiedzy na temat możliwości partycypacji w procesach decyzyjnych, nadal brakuje całościowych opracowań, które pokazywałyby szerszy obraz interesującego nas zagadnienia. Niemniej jednak omówienie nawet węższych, punktowych analiz daje dość dobry ogłód sytuacji.

5.2.1. Konsultacje publiczne

Zacznijmy od wyników jednego z największych w ostatnich latach badania, którego głównym przedmiotem były procedury konsultacji publicznych¹³⁵. Był to szeroko zakrojony projekt, obejmujący zarówno analizę uwarunkowań prawnych konsultacji (najważniejszego chyba instrumentu obywatelskiej partycypacji), jak i opis różnych instytucji oraz badania terenowe konsultacji (jakościowe i ilościowe) na wszystkich szczeblach sprawowania władzy – od poziomu centralnego począwszy, na poziomie gminnym skończywszy. W tym miejscu ograniczymy się do krótkiego zreferowania wyników dotyczących poziomu centralnego.

W raporcie z badań ustalono między innymi, że z formalnego punktu widzenia istnieje wiele możliwości prowadzenia konsultacji publicznych na poziomie ministerstw i innych instytucji centralnych. Względnie łatwo jest się nawet zapoznać z pełną dokumentacją. Badacze ustalili również, że w konsultacjach biorą zwykle udział kluczowi aktorzy zainteresowani danymi zagadnieniami. Zidentyfikowano jednak liczne istotne problemy, które powodują, że ostatecznie jakość konsultacji¹³⁶ pozostawia wiele do życzenia. Autorzy raportu wskazali na przykład, że wymagania dotyczące jawności dokumentów nierzadko są mylone z samymi konsultacjami. W praktyce oznacza to tyle, że decydenci często uznają samo poinformowanie o tym, że jakaś decyzja jest podejmowana, za równoznaczne z konsultacjami. Rzadko są stosowane interaktywne czy bardziej zaawansowane techniki konsultacyjne. Decydenci – niezależnie od znaczenia czy charakteru rozstrzygnięcia – poprzestają na biernych formach zaangażowania (na przykład przyjmowaniu pisemnych uwag), których efektywność jest dodatkowo obniżana przez brak odniesienia się do przedstawianych opinii.

Odnotowano również występowanie – być może drobnych, ale w praktyce bardzo utrudniających uczestnictwo w konsultacjach – problemów, takich jak nieprzejrzyste i niedbałe przygotowanie dokumentacji danych rozstrzygnięć czy rozproszenie informacji na temat czasu, miejsca i planowanego przebiegu konsultacji. Istotnym problemem jest ponadto ograniczanie się decydentów do „zamknię-

¹³⁵ Por. *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych przygotowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz Millward Brown SMF/KRC dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.*

¹³⁶ Jakość, która została zdefiniowana na potrzeby opisywanego badania, objęła istnienie procedur opisujących ich realizację, praktykę zastosowania zasad określających „dobre konsultacje” (na przykład zasadę responsywności czy transparentności), a także percepcję (opinie) ich uczestników.

tego” grona uczestników konsultacji, którzy są zawsze („z definicji”) zapraszani, niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie będzie miało dalsze konsekwencje wykraczające poza ten wąski krąg. Nie szuka się aktywnie innych grup lub poszczególnych podmiotów, które mogłyby być zainteresowane daną sprawą (relatywnie niewielkie szanse na udział w konsultacjach mają indywidualni obywatele, niezrzeszeni w żadnej organizacji). Gwoli sprawiedliwości należy odnotować, że badania wykazały, że strona społeczna sama również często nie dysponuje odpowiednimi kompetencjami, żeby móc się wykazać konstruktywnym udziałem w konsultacjach.

W badaniu oceniono siedemnaście ministerstw (stan na 2011 rok), konstruując w tym celu specjalny indeks. Oceniano między innymi takie aspekty, jak dostępność danych, współpracę z organizacjami społecznymi, skłonność do organizowania szerokich konsultacji społecznych i oddzielnie takich, które są kierowane do organizacji, a także szerzej rozumianą infrastrukturę dialogu obywatelskiego (czyli na przykład istnienie ciał konsultacyjnych). Ponadto w ramach tych szerokich kategorii wzięto również pod uwagę bardziej szczegółowe aspekty, w tym istnienie programów współpracy między organizacjami pozarządowymi i daną instytucją czy ocenę tego, jaką rolę w ciałach konsultacyjnych odgrywają organizacje. Na podstawie przyjętych wskaźników zbudowano indeks, który na trzypunktowej skali (od 0 do 2) oceniał, w jakim stopniu dana instytucja dobrze lub źle realizuje dany warunek¹³⁷. Badane ministerstwa mogły uzyskać maksymalnie 20 punktów. Do tego ideału najbardziej zbliżyły się resorty pracy i polityki społecznej (19 punktów), edukacji (14 punktów) i rozwoju regionalnego (11 punktów), najgorzej zaś wypadły resorty obrony narodowej (2 punkty), skarbu państwa (4 punkty) i środowiska (5 punktów). Średnie wyniki dla poszczególnych wymiarów jakości konsultacji wyniosły od 0,47 do 1,29 punktu, co pokazuje że na poziomie centralnym daleko nam jeszcze do realizacji najwyższych standardów konsultacji społecznych.

5.2.2. Udział w rządowym procesie legislacyjnym

W tym miejscu należy omówić jeszcze jeden istotny aspekt dotyczący praktyki otwierania procesów decyzyjnych, mianowicie wykorzystanie procedury oceny skutków regulacji przez rząd. Co do idei, instrument ten ma nie tylko służyć przygotowaniu merytorycznych podstaw rozstrzygnięć legislacyjnych, ale także umożliwiać obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne, głównie przez konsultacje towarzyszące przygotowaniu ocen skutków regulacji. Wspominaliśmy już wcześniej, że praktyka konsultacji publicznych ogólnie nie przedstawia się najlepiej, omawiając procedurę oceny skutków regulacji trzeba jednak wspomnieć jeszcze o innym aspekcie – mianowicie o braku transparentności i niedoskonałości przepisów regulujących przygotowywanie takich ocen, która dodatkowo obniża potencjał tych instrumentów (monitoring poświęcony temu zagadnieniu prowadził w latach 2006–2008 Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego – wiele zdiagnozowanych wówczas problemów wciąż pozostaje aktualnych¹³⁸).

Na przykład ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹³⁹ zobowiązuje resorty i Radę Ministrów do przygotowywania co najmniej dwukrotnie w ciągu roku planów legis-

¹³⁷ *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, op. cit.

¹³⁸ *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

¹³⁹ Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

lacyjnych, ale już lektura samego dokumentu wskazuje, że ustawodawca nie traktuje go poważnie. Przygotowując niniejszy rozdział, przejrano w lipcu 2013 roku plan prac legislacyjnych – na czterdzieści zamieszczonych w nim projektów tylko w dwóch wypadkach określono przewidywany czas przyjęcia (gwoli sprawiedliwości trzeba jedynie odnotować, że rząd się usprawiedliwia, wskazując, że w praktyce nie sposób przewidzieć, kiedy zakończą się poszczególne etapy prac na projektami, dlatego precyzyjne ich deklarowanie mija się z celem). Plany są zatem niepełne lub nawet nieaktualne już w momencie ich upublicznienia, na co wskazuje fakt, że większość projektów ustaw i rozporządzeń i tak jest procedowana poza nimi¹⁴⁰.

Od utworzenia w 2011 roku specjalnej platformy legislacyjnej, na której są umieszczane wszystkie projekty ustaw wraz z towarzyszącą im dokumentacją, niewątpliwie łatwiej jest dotrzeć do wiedzy na temat projektowanych rozwiązań. Niemniej jednak sam proces legislacyjny nie stał się przez to bardziej dostępny. Problemem jest ignorowanie przez projektodawców obowiązku przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania w ramach tej procedury konsultacji publicznych. Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązującego do końca października 2013 roku nie formułowały żadnego obowiązku przeprowadzania konsultacji ani nie wskazywały precyzyjnie, na którym etapie przygotowywania projektów powinny być one przeprowadzane. Regulamin przyjęty przez Radę Ministrów 29 października 2013 roku, jak już wspomniano, uporządkował w pewnym stopniu tę sprawę, wzmocnił także nieznacznie warunek dotyczący organizowania konsultacji publicznych, nakładając na autorów projektu danego rozstrzygnięcia obowiązek uzasadnienia, dlatego odstąpili (w domyśle – nie jest to bowiem wyrażone *explicite*) od zasady przeprowadzania konsultacji. Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów nie formułują żadnego nakazu przeprowadzania konsultacji ani nie wskazują precyzyjnie, na którym etapie przygotowywania projektów powinny być one podjęte. Czas przeznaczony na przesyłanie uwag do projektów aktów legislacyjnych nie jest jednoznacznie ustalony. Regulamin pracy Rady Ministrów określa jedynie, że czas ten nie powinien być dłuższy niż trzydzieści dni, a dla projektów ustaw wyznaczenie terminu krótszego niż czternaście dni wymaga szczególnego uzasadnienia. W praktyce ministerstwa podają więc różne terminy na przekazanie opinii – od przekraczających nawet trzydzieści dni po krótsze niż wyznaczone w regulaminie Rady Ministrów czternaście dni. Są również projekty, których się w ogóle nie konsultuje – nadużywanym pretekstem bywa wtedy pilność przyjęcia rozstrzygnięcia. Dodatkowo w zaproszeniach do konsultacji nierzadko jest stosowana formuła: „Brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie uznaje się jako akceptację projektu”. Nie trzeba dodawać, że projektodawcy często nie odnoszą się do przesłanych im uwag do projektów ustaw¹⁴¹. To bardzo istotny błąd po stronie organizatorów konsultacji. I nie trzeba nawet specjalnie dokumentować tego przez badania, żeby stwierdzić, że niska responsywność po stronie projektodawców jest po prostu przejawem niechęci do poznania opinii obywateli na dany temat.

Latem 2013 roku rząd opracował nowy Regulamin pracy Rady Ministrów, który porządkuje nieco przepisy dotyczące przygotowywania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji. Nowy regulamin, jeśli wejdzie w życie, precyzyjniej określi, na których etapach rządowego procesu legis-

¹⁴⁰ Do 2010 roku systematyczne analizy poświęcone temu zagadnieniu (tak zwany barometr legislacyjny) wykonywano w ramach programu finansowanego przez firmę Ernst & Young (raporty z monitoringu – por. http://www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Sprawne-Panstwo_Raporty [dostęp: 12 listopada 2013 roku]).

¹⁴¹ Por. *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, op. cit.

lacyjnego mogą być przeprowadzane konsultacje i jaki może być ich zakres. Niestety, jak w wskazano w stanowisku przygotowanym przez Program Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, nie zmieniono podstawowej kwestii, mianowicie nie ustalono reguły, która ustanawiałaby jako standard obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych, a tylko w wyjątkowych sytuacjach pozwałaby na odstępstwa.

Tylko niewielkim pocieszeniem może być to, że na początku 2013 roku grupa ekspertów, przedstawiceli administracji i działaczy organizacji pozarządowych (w ramach Kongresu Wolności w Internecie) przygotowała dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji *Kodeks Konsultacji*, rekomendując przyjęcie zawartych w nim wytycznych przez wszystkie ministerstwa¹⁴². Do czasu zakończenia prac nad niniejszym raportem tylko Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Gospodarki zrealizowały ten postulat. Trzeba również w tym miejscu odnotować, że na początku 2013 roku rząd przyjął program „Lepsze Regulacje 2015”, przewidujący między innymi wiele usprawnień w zakresie otwierania procesu legislacyjnego¹⁴³. Do tej pory nie są jednak dostępne informacje o postępach we wdrażaniu tego programu (w sierpniu 2013 roku przygotowano i poddano konsultacjom wzory formularzy do przeprowadzania oceny skutków regulacji, oceny skutków regulacji *ex post* i tak zwanych testów regulacyjnych – analiz wykonywanych, zanim jeszcze zaczną się jakiegokolwiek poważniejsze prace na projektem lub nawet nad założeniami do projektu aktu normatywnego).

5.2.3. Dialog obywatelski

Również wyniki innych badań i analiz poświęconych problematyce otwartości procesów decyzyjnych potwierdzają, że znajdujemy się wciąż daleko od ideałów wyznaczanych przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Cieszyć może na przykład – obserwowany od uchwalenia w 2003 roku ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – rozwój dialogu obywatelskiego¹⁴⁴. Dialog ten można zdefiniować jako „system relacji między obywatelem a państwem, w którym obywatele, poprzez organizacje społeczne, porozumiewają się z ośrodkami władzy, dążąc do wywierania wpływu na kształt decyzji i polityk publicznych”¹⁴⁵. Podstawowym elementem tego systemu jest, wspomniana już, Rada Działalności Pożytku Publicznego, utworzona w 2003 roku, i jej lokalne odpowiedniki. Za ważny etap w procesie instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego należy również uznać utworzenie w 2006 roku Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, a także stałej podkomisji sejmowej o podobnej nazwie i zbliżonych celach działania.

Za pośrednictwem takich platform dialogu obywatele (zwłaszcza skupieni w organizacjach pozarządowych) mieli okazję wpływać na wiele istotnych rozstrzygnięć, wystarczy przywołać choćby prace nad projektem nowej ustawy o fundacjach w latach 2006–2007¹⁴⁶ czy nad nowelizacją kluczowej dla trzeciego sektora ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2010 roku. Funkcjo-

¹⁴² Por. <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/konsultacje-spo%C5%82eczne.pdf> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁴³ Program „Lepsze Regulacje 2015”, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013 – http://bip.mg.gov.pl/files/upload/17870/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_regulacje_2015.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁴⁴ A. Stokowska, *Rada Działalności Pożytku Publicznego jako ciało konsultacyjne*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, op. cit.*

¹⁴⁵ G. Makowski, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyki i badacza*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, współpraca M. Dudkiewicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

¹⁴⁶ Idem, *Kalendarium zmian prawnych, wrzesień–październik 2006*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006 – <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/uploads/filemanager/17326901950967343001182105719.pdf> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

nowanie tych platform dialogu niewątpliwie przyczyniło się do większego otwarcia procesów decyzyjnych, przyniosło również wiele dobrych, konkretnych decyzji. Z drugiej jednak strony, możliwość uczestnictwa w procesach decyzyjnych przez te kanały jest dość ograniczona – zarówno ze względu na zakres merytoryczny decyzji, którymi zajmuje się Rada Działalności Pożytku Publicznego, sejmowa podkomisja czy zespół parlamentarny, jak i ze względu na to, kto rzeczywiście może lub chce uczestniczyć w podejmowaniu decyzji za pośrednictwem tych gremiów. Rada Działalności Pożytku Publicznego to zaledwie dziesięć osób wybieranych raz na cztery lata przez ministra pracy i polityki społecznej (przez to trudno uznać radę za reprezentatywną dla sektora pozarządowego, co przekłada się także czasem na brak inicjatyw – wydawałoby się – oczywistych, na przykład na początku 2012 roku Rada Działalności Pożytku Publicznego nie zdecydowała się poprzeć organizacji skupionych w Obywatelskim Forum Legislacji, protestujących w sprawie ograniczania ich prawa do udziału w konsultacjach rządowych projektów aktów prawnych). Z kolei działalność zespołu parlamentarnego i podkomisji sejmowej również ma swoje ograniczenia, choć jednocześnie nie jest specjalnie propagowana ani znana. W ostatnich kilku latach – mimo aktywności wszystkich tych gremiów dialogu obywatelskiego – nie udało się również doprowadzić do rozstrzygnięć tak istotnych kwestii, jak stworzenie solidnych podstaw prawnych rządowego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (który jest jednym z ważnych źródeł wspierania organizacji pozarządowych w Polsce), lepszego uregulowanie działalności przedsiębiorstw społecznych, zreformowanie mechanizmu jednego procentu, uchwalenie nowej lub przynajmniej znowelizowanie ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Rada, zespół czy podkomisja okazały się również niewydolne jako narzędzia kanalizowania opinii obywateli, którzy niekoniecznie są zrzeszeni w organizacjach pozarządowych, na co dowodem mogą być na przykład masowe protesty w sprawie międzynarodowej umowy ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement)¹⁴⁷. Publiczna debata na temat tej umowy, która wzbudziła tak dużą społeczną mobilizację, odbyła się niemal całkowicie poza tymi instrumentami dialogu obywatelskiego. Jednocześnie warto przy tej okazji odnotować, że sprawa ACTA sama w sobie jest dowodem ogólnej słabości mechanizmów włączania obywateli w procesy decyzyjne. Przypomnijmy, że rząd co prawda poddał konsultacjom projekt umowy ACTA, ale ograniczył je wyłącznie do typowych interesariuszy, prezentujących dodatkowo dość jednorodną opinię na ten temat. Popelniono w ten sposób typowy błąd, który obniżył rangę i efektywność konsultacji publicznych.

5.2.4. Dialog społeczny

Wspomnijmy jeszcze o kondycji dialogu społecznego w Polsce, który w skrócie możemy zdefiniować w kategoriach relacji między organizacjami pracowników i pracodawców a państwem. Ucieleśnieniem dialogu społecznego jest przede wszystkim Komisja Trójstronna (wraz ze swoimi wojewódzkimi odpowiednikami)¹⁴⁸. Jest to dość tradycyjny (niektórzy twierdzą nawet, że archaiczny) model włączania obywateli w procesy decyzyjne, ograniczony zarówno ze względu na uczestników (biorą w nim bowiem udział jedynie specyficzne podmioty), jak i ze względu na obszar (gdyż kon-

¹⁴⁷ Por. A. Mazgal, E. Siedlecka, K. Szymielewicz, A. Tarkowski, J.J. Wygnański: *Czy to już ACTA-gate?* – <http://kulturaliberalna.pl/2012/02/07/mazgal-siedlecka-szymielewicz-tarkowski-wyganski-czy-to-juz-acta-gate/> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

¹⁴⁸ Por. R. Towalski, *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2007.

centruje się na stosunkach pracy). Niemniej jednak właśnie uwzględniając tradycję i wysoki stopień zinstytucjonalizowania dialogu społecznego, warto zatrzymać się na chwilę przy tym zagadnieniu.

Kondycja dialogu społecznego w Polsce już od kilku lat jest oceniana krytycznie właściwie przez wszystkie strony zaangażowane w ten dialog, podobnie jak przez większość ekspertów i badaczy analizujących tę instytucję. Krytyczni wobec funkcjonowania Komisji Trójstronnej są szczególnie przedstawiciele związków zawodowych, co pokazały badania przeprowadzone w 2009 roku przez zespół profesora Juliusza Gardawskiego¹⁴⁹ i decyzje związkowców, którzy w czasie, gdy kończyły się prace nad niniejszym raportem, rozpoczęli bojkot tej formy uczestnictwa w procesach decyzyjnych. We wrześniu 2013 roku podczas spotkania Komisji Trójstronnej, w którym udział wziął premier, związkowcy opuścili obrady, twierdząc, że mają one charakter fasadowy, a pozostali dwaj partnerzy zupełnie ich ignorują.

Juliusz Gardawski wspomina jednak o szerszych problemach, między innymi związanych z reprezentatywnością dialogu w ramach Komisji Trójstronnej (uczestnicy, zwłaszcza po stronie związkowej, wykazują bowiem dużą sztywność i radykalizm, reprezentując jednocześnie jedynie niektóre grupy zawodowe), z ogólnym brakiem kultury dialogu (co jest problemem wszystkich stron reprezentowanych w Komisji Trójstronnej) czy z niskim poziomem merytorycznym debaty¹⁵⁰. Te i liczne inne przeszkody powodują, że dialog społeczny w obecnej formie jest – zdaniem Juliusza Gardawskiego – mało efektywny, ani bowiem nie prowadzi do wypracowywania lepszych decyzji politycznych, ani nie zadowala uczestniczących w nim partnerów społecznych.

Z kolei z analiz prowadzonych w latach 2011–2012 przez Instytut Spraw Publicznych, w ramach międzynarodowego monitoringu stosunków pracy, koordynowanego przez Center for Economic Development (europejską organizację z siedzibą w Brukseli), wynika, że kondycja dialogu społecznego pogarsza się dodatkowo w wyniku oddziaływania czynników zewnętrznych, spośród których najważniejszy jest kryzys gospodarczy trwający o 2008 roku. Zaobserwowano między innymi spadek aktywności Komisji Trójstronnej (co można odczytywać jako wyraz niechęci rządu do podejmowania trudnych decyzji w porozumieniu z partnerami społecznymi), a także znaczne obniżenie się rangi decyzji zapadających w wyniku porozumień w ramach Komisji Trójstronnej. Badacze Instytutu Spraw Publicznych konkludują między innymi, że kryzys dialogu społecznego jest jednak w dużym stopniu spowodowany biernością rządu w zabieganiu o poparcie ze strony partnerów społecznych.

Podsumowując, należy zauważyć, że z tego skrótowego omówienia praktyki włączania obywateli w procesy decyzyjne wyłania się mało optymistyczny obraz. Jest on niepokojący, szczególnie jeśli zestawimy go z dość bogatą infrastrukturą prawnoinstytucjonalną, uwidacznia się bowiem wówczas ogromna luka między tym, co (pozornie) umożliwia prawo, a rzeczywistością. Z badań wynika, że decydenci niechętnie otwierają się na debatę lub konsultacje, „postulat otwartości” traktują zaś z pobłażaniem. Niewiele się robi, żeby ten stan zmienić, co wymaga nie tylko interwencji prawnej, ale także kształtowania kultury otwartości za pomocą „miękkich” narzędzi (jak wspomniany *Kodeks Konsultacji*). Z drugiej jednak strony, badania ujawniają również niski poziom kompetencji interesariuszy, co dodatkowo blokuje otwieranie się procesów decyzyjnych czy – ogólnie – sposobu rządzenia w Polsce.

¹⁴⁹ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

5.3. Omówienie i ocena rozwiązań proponowanych w rządowej strategii *Sprawne Państwo 2020* w wymiarze celów Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Czy można mieć nadzieję, że w przyszłości zwiększy się otwartość procesów decyzyjnych i obywatele będą mieli szansę partycypować w sprawowaniu władzy? W niniejszym raporcie zajmujemy się między innymi strategią *Sprawne Państwo 2020* – rządowym dokumentem, który w dużym stopniu pokrywa się z celami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, jeśli więc rzeczywiście zawarte w nim deklaracje zostałyby zrealizowane, moglibyśmy się zbliżyć do ideału wyznaczanego przez partnerstwo.

W strategii znajdziemy kilka mniejszych lub większych fragmentów, których lektura pozwala sądzić, że rząd będzie podejmował działania w kierunku większej otwartości i inkluzywności procesów decyzyjnych. Przede wszystkim punkt 1.2.1. „Wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji jako standardowego elementu procesu decyzyjnego”, jak sama nazwa wskazuje, omawia możliwości upowszechnienia i wprowadzenia konsultacji społecznych. Przewiduje się między innymi przegląd obowiązujących regulacji czy zwiększenie wysiłków w celu zmotywowania organów administracji rządowej do szerszego udostępniania informacji o projektowanych aktach prawnych i przestrzegania dobrych zasad przeprowadzania konsultacji (można się domyślać, że w tym punkcie chodzi na przykład o wspomniany już *Kodeks Konsultacji* czy nie najgorsze podręczniki konsultacji, opracowane wcześniej przez Ministerstwo Gospodarki¹⁵¹).

W dokumencie wspomina się ponadto o bardziej konkretnych działaniach, na przykład o umocowaniu konsultacji czy zasady partycypacji obywatelskiej (niestety, autorzy strategii nie piszą, o jakiego rodzaju umocowanie chodzi), a także o rozwijaniu mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi, prowadzeniu monitoringu konsultacji czy uruchomieniu programu wspierającego rozwój, testowanie i upowszechnianie innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego (na przykład budżetów partycypacyjnych). Niestety, wciąż są to bardzo ogólne deklaracje. Z zapisów, które rzeczywiście zawierają konkrety, warto przywołać informację o uruchomieniu platformy internetowej do konsultowania rządowych projektów aktów prawnych, programów i innych dokumentów strategicznych. Sami autorzy odnotowują zresztą, że taka platforma właściwie już istnieje – została stworzona przez Ministerstwo Gospodarki (o czym była już mowa) – jak zatem miałyby być elementem strategii, której realizacja podobno właśnie się rozpoczęła. Kolejne deklaracje tylko z pozoru wydają się dokładniejsze. Wspomina się między innymi o tworzeniu „systemów agregujących opinie obywateli” czy narzędzi cyfrowych umożliwiających obywatelom zgłaszanie problemów w funkcjonowaniu administracji publicznej. Ciekawy wydaje się pomysł premiowania inicjatywy własnej urzędników w zakresie usprawniania współpracy ze środowiskami zainteresowanymi uczestnictwem w procesach decyzyjnych. Mowa jest również o uruchomieniu systemu kształcenia urzędników w kierunku efektywniejszego wykorzystywania rozwiązań partycypacyjnych. W strategii zaplanowano ponadto działania edukacyjno-informacyjne, które – jak można wnosić – byłyby skierowane do ogółu obywateli. Ma to być między innymi uruchamianie i wspieranie kampanii społecznych oraz debat publicznych czy stałe monitorowanie poziomu partycypacji publicznej.

¹⁵¹ Por. na przykład: *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009 – http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

W strategii pojawiają się deklaracje dotyczące rozwijania nowoczesnych technik elektronicznych umożliwiających większe zaangażowanie obywateli (część z nich omówiono w poprzednich rozdziałach niniejszego raportu). Oprócz prezentacji, wspomnianej już, internetowej platformy konsultacji możemy przeczytać między innymi (niestety, znów ogólnie) o rozwijaniu innych narzędzi e-partycypacji „służących wzmocnieniu zaangażowania obywateli w życiu społecznym i politycznym”, a także o zapobieganiu korupcji i innym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu administracji publicznej¹⁵².

Jeszcze jeden istotny fragment strategii, w którym odnajdziemy treści wskazujące na to, że rząd przynajmniej będzie zmierzał do większego otwarcia się na udział obywateli w procesach decyzyjnych, dotyczy problemu procedur legislacyjnych. Pośrednio można o tym wnioskować między innymi z deklaracji dotyczących uporządkowania procedury oceny skutków regulacji. Chodziłoby między innymi o rygorystyczne przestrzeganie takich reguł, jak sporządzanie tej oceny na możliwie wczesnym etapie prac nad projektem aktu normatywnego czy innego dokumentu poddawanego tej procedurze (na przykład programu czy planu) lub egzekwowanie obowiązku przedstawienia oceny skutków regulacji, zanim projekt w ogóle pojawi się na posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów i Rady Ministrów. Jako standard ma być również wprowadzona procedura oceny skutków regulacji *ex post*. Jeśli obietnice te zostałyby zrealizowane, musiałyby to oznaczać również poszerzenie dostępu obywateli do procesu legislacyjnego, ponieważ integralnym elementem oceny skutków regulacji czy oceny skutków regulacji *ex post* są konsultacje społeczne.

Podsumowując, w okresie, w którym toczyły się prace nad niniejszym raportem, obietnice rządu dotyczące otwierania procesów decyzyjnych na obywateli – zawarte w strategii *Sprawne Państwo 2020* (najważniejszym obecnie dokumencie opisującym politykę rządu w analizowanych przez nas obszarach) – wydają się interesujące i wychodzą naprzeciw postulatam sformułowanym przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (w strategii wiele się przecież mówi o otwieraniu procesów decyzyjnych i zachęcaniu obywateli do udziału – „Otwartość”). Rząd deklaruje także, że podejmie różne działania w celu uporządkowania konsultacji publicznych, w tym ustanowienia, żeby stały się one regułą, nie zaś wyjątkiem, i były dobrze przygotowane, a uczestnicy otrzymywali informację zwrotną („Terminowość”, „Jasna i spójna informacja”, „Jasne procedury udziału”), będzie również rozwijał i tworzył nowe kanały komunikacji z interesariuszami („Aktywna współpraca”). Niewiele jednak mówi się w strategii o regulacji lobbingu, co również wchodzi w zakres pryncypiów Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Największy problem wszystkich tych deklaracji polega na tym, że cechują się one nadzwyczaj wysokim poziomem ogólności. W zasadzie, gdyby opierać się wyłącznie na tym, co zapisano w strategii, trudno byłoby rozliczyć rząd za cokolwiek, ponieważ wszystkie zobowiązania zostały sformułowane bardzo „miętko”.

5.4. Podsumowanie i rekomendacje

Przechodząc zatem do podsumowania i rekomendacji, wydaje się nam, że **rząd mógłby rzeczywiście rozwiązać lub co najmniej ułatwić rozwiązanie wielu opisanych problemów** oraz skonkretyzować i zrealizować wiele własnych (póki co – ogólnych) postulatów dotyczących zwiększenia efektywności

¹⁵² *Strategia „Sprawne Państwo 2020”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2013 – <http://dokumenty.rcl.gov.pl/MP/rok/2013/pozycja/136> [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

konsultacji społecznych czy uporządkowania procesu legislacyjnego, **przyjmując rozwiązanie ustawowe, które uregulowałoby w jednym akcie prawnym różne formy uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym.** Prace nad taką regulacją (dotyczące głównie konsultacji publicznych rządowych aktów prawnych) rozpoczęły się na przełomie 2012 i 2013 roku w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale po dymisji Jarosława Gowina, który im patronował, zostały zatrzymane. Należałoby zatem powrócić do założeń tamtego projektu ustawy i podjąć próbę dokończenia tych prac, uwzględniając postulaty zawarte w strategii *Sprawne Państwo 2020*¹⁵³.

Przy okazji **warto byłoby skonsolidować wysiłki różnych ośrodków** zmierzające w podobnym kierunku. Pod koniec września 2013 roku Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej opublikowała *Zieloną Księgę – System stanowienia prawa w Polsce*¹⁵⁴, w której znajdziemy również wiele postulatów **zbieżnych z oczekiwaniami uporządkowania i większego otwarcia procesu legislacyjnego na obywateli.**

Kilkakrotnie odnotowywaliśmy, że **już teraz rząd może się wykazać pewnymi sukcesami w otwieraniu procesów decyzyjnych**, na przykład przyjęciem *Kodeksu Konsultacji* czy uruchomieniem platformy konsultacyjnej przez Ministerstwo Gospodarki. Wydaje się jednak, że zapał do upowszechniania tych instrumentów w szeroko pojętej administracji publicznej osłabł. Kodeks nie stał się standardem we wszystkich resortach, a platforma e-konsultacji ciągle jest w fazie testowania i w zasadzie bywa wykorzystywana tylko przez resort gospodarki. Należałoby zatem podnieść rangę tych rozwiązań i upowszechnić je, istotnie bowiem mogłyby się one przyczynić do zbudowania kultury dialogu po stronie administracji. Ponadto **należałoby skonkretyzować zapisy strategii dotyczące działań edukacyjnych i informacyjnych** (zwłaszcza skierowanych do urzędników) **dotyczących partycypacyjnego zarządzania**, następnie zaś przystąpić do realizacji takich działań.

Na tym etapie powyższe rekomendacje wydają się nam kluczowe, choć oczywiście można by sformułować ich znacznie więcej (w tym wiele bardziej szczegółowych). Warto chociażby ponowić postulat nowelizacji lub przyjęcia nowej ustawy regulującej wykonywanie działalności lobbingowej (a przy tej okazji uporządkować stan prawny i uregulować na przykład instytucję wysłuchania publicznego, choćby w ramach ustawy o petycjach, nad którą jesienią 2013 roku pracował senat). Wiele konkretnych rekomendacji dotyczących zwiększenia efektywności konsultacji publicznych, dotychczas nieskonsumowanych, zawiera opisywany wcześniej raport z badań wykonanych w 2011 roku. Kończąc, warto przynajmniej zaznaczyć kwestię spadającej efektywności dialogu społecznego. Temat ten wymagałby jednak zupełnie odrębnego potraktowania.

¹⁵³ Można przy tej okazji wspomnieć, że są również środowiska (na przykład autorzy cytowanego raportu na temat efektywności konsultacji), które idą dalej i postulują wprowadzenie przepisów rangi konstytucyjnej, które formułowałyby obowiązek prowadzenia konsultacji publicznych.

¹⁵⁴ *Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013 – http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2487/739/1/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf [dostęp: 12 listopada 2013 roku].

6. Ocena sytuacji *Anno Domini* 2013

Jak wspominaliśmy na wstępie, niniejszy raport jest początkiem monitoringu działań polskiego rządu podejmowanych na rzecz otwartości, przejrzystości, odpowiedzialnego rządzenia i włączania obywateli w procesy decyzyjne. Oprócz opisu sytuacji w wybranych obszarach, zidentyfikowania najważniejszych problemów i sformułowania rekomendacji, chcemy również, żeby bilans był formą oceny wydawanej przez ekspertów. Dlatego – aby także w kolejnych latach móc łatwiej stwierdzić, czy sytuacja zmienia się na gorsze, czy też na lepsze (na przykład w wyniku wdrażania strategii *Sprawne Państwo 2020*) – przygotowaliśmy prostą skalę, korzystając z której autorzy opisujący poszczególne kwestie sformułowali własne oceny, konsultując się jednocześnie z pozostałymi członkami Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów.

Schemat oceny przedstawiał się następująco. Analizowano dwa podstawowe wymiary: regulacje prawne i praktykę, na każdym z nich badany obszar oceniano na skali o 1 do 4, gdzie 1 (początek skali) oznaczało wynik jednoznacznie negatywny, a 4 – jednoznacznie pozytywny.

Kryterium	Ocena			
Punkty	1–1,5 sytuacja całkowicie niesatysfakcjonująca	2–2,5 sytuacja niesatysfakcjonująca, ale z nadzieją na poprawę	3–3,5 sytuacja dobra, z pewnymi zastrzeżeniami	4 sytuacja w pełni satysfakcjonująca
Ramy prawne	zupełny (niemal zupełny) brak regulacji lub istniejące regulacje są całkowicie martwe	pewne regulacje istnieją, ale są niedoskonałe (na przykład są stosowane z dużą dowolnością), albo istnieją poważne luki	ogólnie istnieją odpowiednie regulacje, ale mają pewne wady (luki), istnieje potrzeba nowelizacji albo uzupełnienia (na przykład dostosowania do wymagań międzynarodowych)	istnieją wszystkie potrzebne uregulowania, są aktualne, odpowiadają potrzebom i wymaganiom międzynarodowym
Praktyka	całkowity (niemal całkowity) brak przykładów dobrych praktyk lub pojedyncze dobre praktyki	dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspawo – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji)	dobre praktyki dominują, choć zdarzają się pewne odstępstwa (na przykład w konkretnych instytucjach)	dobre praktyki to reguła, w zasadzie nie ma odstępstw

Poniżej przedstawiamy nasze oceny, przypominając jednocześnie najważniejsze elementy diagnozy stanu obecnego i rekomendacje.

6.1. Dostęp do informacji publicznej – podsumowanie

Prawo

Pewne regulacje istnieją, ale są niedoskonałe (na przykład są stosowane z dużą dowolnością), albo istnieją poważne luki. Ocena: 2,5 punktu

Istnieją ramy prawne dostępu do informacji publicznej. Przepisy są jednak rozproszone i często odmiennie regulują dostęp do informacji w różnych obszarach życia publicznego (na przykład inne są przepisy dotyczące informacji geodezyjnych i kartograficznych lub dostępu do archiwów czy o środowisku). Najważniejsze regulacje są zawarte w konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która jest podstawowym, ale nie jedynym aktem rangi powszechnie obowiązującego prawa.

Nowelizacją ustawy o dostępie do informacji publicznej w 2011 roku została wprowadzona instytucja ponownego wykorzystywania informacji publicznej i skomplikowana procedura dostępu do informacji, które chce się ponownie wykorzystywać. Paradoksalnie jednak, dostęp do informacji przetworzonej i ponowne jej wykorzystywanie stały się trudniejsze. Nowelizacja ta nie poprawiła także ogólnych procedur dostępu do informacji.

Najważniejsze rekomendacje: Konieczne jest co najmniej ujednoczenie przepisów o dostępie do informacji na wniosek – przez likwidację procedur innych niż opisane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Konieczna jest również zmiana przepisów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji publicznej, tak aby procedury uzyskiwania tych danych stały się prostsze i mniej czasochłonne.

Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspawo – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Dobre praktyki występują, ale nie są regułą. Warto tutaj na przykład wskazać pojawiający się często problem z uzyskaniem zgody osoby decyzyjnej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) na udzielenie informacji publicznej. Należy podkreślić, że średnio około połowa podmiotów zobowiązanych odpowiada z opóźnieniem lub w ogóle nie odpowiada na wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Inny problem to słabość proaktywnych form udostępniania informacji. W urzędach funkcjonują Biuletyny Informacji Publicznej, praktyka ich działania pozostawia jednak wiele do życzenia. Znaczna część monitorowanych gmin nie publikuje nałożonych na nie prawem informacji.

Istotnym problemem jest również brak oceny projektowanych rozwiązań prawnych pod kątem ich zgodności z art. 61 konstytucji i z polityką otwartości. Projektodawcy w ogóle nie biorą pod uwagę tej kwestii, oceniając skutki danej regulacji (sama ustawa o dostępie do informacji publicznej, znowelizowana w 2011 roku, padła ofiarą braku tego rodzaju analizy).

Administracja publiczna nie prowadzi działań związanych z propagowaniem dostępu do informacji publicznej.

Najważniejsze rekomendacje: Należy zmienić koncepcję funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej, które muszą stać się podstawowym źródłem informacji o wszystkich działaniach państwa na poziomie centralnym i lokalnym.

Konieczne jest zwiększenie świadomości urzędników na temat znaczenia proaktywnego udostępniania informacji i ich otwartości do dzielenia się informacjami z obywatelami. Należy całościowo przyjąć rozwiązania w zakresie propagowania jawności wśród urzędników wszystkich szczebli. W zakresie możliwych do zastosowania instrumentów prawnych trzeba w pierwszym rzędzie obowiązkowo i wyraźnie wskazywać w poszczególnych aktach prawnych – tam, gdzie jest to potrzebne – jaki zakres informacji musi być opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej danego podmiotu i w jakim terminie. Zasadne jest również określenie sankcji za brak wykonania tego obowiązku.

6.2. Otwartość danych publicznych – podsumowanie

Dane publiczne – aby można było w pełni wykorzystać ich potencjał – powinny być nie tylko udostępnione w sieci, ale także publikowane w sposób zapewniający ich łatwe przeszukanie, łączenie z innymi danymi, wykorzystywanie ich przy użyciu innych systemów i analizowanie (kryterium interoperacyjności), czyli muszą spełniać osiem zasad otwartości danych wspomnianych w części opisowej.

Prawo

Pewne regulacje istnieją, ale są niedoskonałe (na przykład są stosowane z dużą dowolnością), albo istnieją poważne luki. Ocena: 2 punkty

Decydenci zdają sobie sprawę z istotności otwartego dostępu do danych. Wiele rządowych dokumentów podejmuje ten problem i kładzie nacisk na polepszanie dostępu do zasobów publicznych. Kilka aktów prawnych reguluje pewne aspekty otwartości danych, regulacje te są jednak wybiórcze. Brakuje jednak przepisów całościowo regulujących kwestię otwartości danych publicznych.

Z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że dane publiczne są dostępne dla każdego i bez żadnych ograniczeń, obywatel może zaś wystąpić o format, w jakim chciałby je otrzymać. Ustawa nakazuje również stworzenie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, zawierającego informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla innowacyjności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Regulacje te są jednak niewystarczające.

Najważniejsze rekomendacje: Konieczne jest przygotowanie aktów prawnych całościowo regulujących kwestie otwartości danych publicznych. Przede wszystkim należy wprowadzić obowiązek gromadzenia przez podmioty publiczne informacji w formatach spełniających osiem warunków otwartości – w celu zmniejszenia kosztów późniejszego przetwarzania i udostępniania zbiorów danych (zarówno obywatelom, jak i innym podmiotom publicznym).

Należy również wprowadzić regulacje nakazujące udostępnianie wszystkich nowo tworzonych lub aktualizowanych danych w publicznych repozytoriach – wraz z datą ostatniej aktualizacji i z informacjami pozwalającymi na odtworzenie stanu danych na dowolny dzień w przeszłości (tak zwane przyrostowe aktualizacje). W wypadku danych archiwalnych konieczne jest ich rozłożone w czasie przenoszenie do publicznych zasobów.

Sugerujemy wprowadzenie obowiązku udostępniania w publicznych repozytoriach wszystkich zbiorów danych, o które wystąpiono w trybie dostępu do informacji publicznej. W ten sposób w repozytoriach znajdują się z czasem wszystkie dane i uniknie się konieczności kosztownego przenoszenia poszczególnych zbiorów, w których tylko część danych może okazać się przydatna.

Zalecamy nałożenie na instytucje publiczne prawnego obowiązku inwentaryzowania wszystkich zgromadzonych zbiorów danych, a także ich aktualizowania i upubliczniania ich listy. Nieupublicznione wcześniej zbiory danych jednostek likwidowanych powinny trafiać w formie dostępnej na dzień ich likwidacji. Katalog zarchiwizowanych zbiorów danych powinien być dostępny publicznie. Wszystkie dane muszą być dostępne w centralnym repozytorium – z informacją o zakończeniu działalności jednostki odpowiedzialnej za ich aktualizację.

Powinny istnieć jasne ogólne przepisy regulujące dostęp do zasobów danych publicznych. Jednocześnie powinno się ograniczyć liczbę przepisów szczegółowych, zwłaszcza tych, które wyłączają możliwość pozyskiwania danych.

Praktyka

Całkowity (niemal całkowity) brak przykładów dobrych praktyk lub pojedyncze dobre praktyki.

Ocena: 1,5 punktu

Z założenia dane publiczne powinny być łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych. W praktyce jednak obywatel spotka się z kilkoma różnymi sposobami ograniczania dostępu do danych publicznych. Część z nich wynika z przyczyn obiektywnych (na przykład braku oprogramowania do tworzenia danych w otwartych formatach), część zaś z braku woli decydentów i urzędników.

Dziś często jedynym sposobem dotarcia do danych, które nie zostały przez instytucję umieszczone w sieci, jest wystąpienie z wnioskiem o dostęp do informacji publicznej – wraz ze wszystkimi ograniczeniami opisanymi w części analitycznej niniejszego raportu. Brakuje standardów nakazujących publikowanie przez jednostki administracji publicznej wszystkich rodzajów danych generowanych przez te instytucje, a także aktualizowania opublikowanych w sieci zbiorów danych. Nie ma również obowiązku publikowania wszystkich zbiorów danych w formie gotowej do pobrania i (lub) przetworzenia przez odpowiedni interfejs programistyczny (API).

Jednym z najczęstszych problemów przy wykorzystywaniu danych publicznych jest ich umieszczanie w formie nieczytelnych maszynowo plików, zawierających dane wyłącznie w formie graficznej (zeskanowane dokumenty), lub źle wygenerowanych plików PDF (w których utrudnione jest stwierdzenie, bez zagłębiania się w treść, z jakiego typu dokumentem mamy do czynienia).

W związku z brakiem standardowego sposobu publikowania danych publicznych nie istnieje również jednolity sposób informowania o aktualizacjach udostępnianych danych. Część instytucji samodzielnie tworzy systemy informujące o zmianach w publikowanych informacjach (na przykład system internetowy Rządowego Centrum Legislacji), część ogranicza się do informowania o ostatniej zmianie na danej podstronie Biuletynu Informacji Publicznej, część zaś nie udostępnia jakichkolwiek informacji o zmianach lub dacie wytworzenia upublicznianych danych.

Najważniejsze rekomendacje: Konieczne jest egzekwowanie wprowadzonego obowiązku publikowania danych w formatach wymienionych w rozporządzeniu o Krajowych Ramach Interoperacyjności, a także obowiązku zapewnienia interoperacyjności (kompatybilności) nowo tworzonych systemów informatycznych. Ponadto niezbędne jest poprawienie listy dopuszczalnych formatów danych wskazanych w rozporządzeniu, a także ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących działania publiczne, aby znalazły się na niej wyłącznie otwarte formaty danych. W wypadku wszystkich systemów udostępniania danych niezbędne jest upublicznianie specyfikacji wykorzystywanych przez nie wewnętrznych formatów zapisu.

6.3. Polityka antykorupcyjna – podsumowanie

Prawo

Ogólnie istnieją odpowiednie regulacje, ale mają pewne wady (luki), istnieje potrzeba nowelizacji albo uzupełnienia (na przykład dostosowania do wymagań międzynarodowych). Ocena: 3 punkty

Rzeczywiście, istnieją ramy prawne pozwalające budować politykę antykorupcyjną. Polska jest stroną sześciu międzynarodowych konwencji, których celem jest ograniczanie korupcji. W kodeksie karnym są penalizowane najważniejsze rodzaje przestępstw korupcyjnych. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (zwana ustawą antykorupcyjną) reguluje kwestie związane z ograniczeniem występowania konfliktu interesów wśród osób pełniących funkcje publiczne. Jednocześnie ten akt prawny (bądź co bądź jeden z najważniejszych mechanizmów przeciwdziałania korupcji) od lat jest krytykowany za niską efektywność (na przykład niewydolny mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych i brak przepisów jednoznacznie dotyczących kwestii konfliktu interesu). Od dawna również jest zalecana nowelizacja lub przygotowanie zupełnie nowej ustawy. Podobnie przepisy regulujące funkcjonowanie służby cywilnej nie tworzą optymalnych ram prawnych dla zapobiegania korupcji w administracji publicznej (przede wszystkim w sensie zapobiegania upolitycznieniu najwyższych stanowisk urzędniczych). Inną istotną luką jest brak rozwiązań mających chronić tak zwanych sygnalistów (osoby, które w dobrej wierze zgłaszają nieprawidłowości w swoich miejscach pracy) – są one rozproszone lub mają charakter szczątkowy, dotycząc niemal wyłącznie osób zatrudnionych na umowy o pracę.

Podstawy prawne funkcjonowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego (instytucji, której misją jest przeciwdziałanie korupcji) od początku budzą wątpliwości. W uzasadnieniu powołania tej służby wskazano przepis Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 6), obligujący państwa ratyfikujące do utworzenia niezależnej instytucji zajmującej się zapobieganiem korupcji. Przyznany Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu zakres działania nie stanowi jednak realizacji treści art. 6 konwencji. Zgodnie z zapisem ustawy, Centralne Biuro Antykorupcyjne to „służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”.

Najważniejsze rekomendacje: Regulacje dotyczące konfliktu interesów powinny być objęte jednym spójnym aktem prawnym, w którym należy: przedstawić wszystkie kategorie osób pełniących funkcje publiczne mające podlegać ustawie, wyeliminować wyjątki, zróżnicować obowiązki w zależności od stopnia w hierarchii służbowej, ułatwić dostęp do oświadczeń majątkowych wszystkich osób, które są zobowiązane do ich składania. Konieczne jest wprowadzenie modelowego rozwiązania instytucjonalnego, pozwalającego na skuteczne egzekwowanie przepisów o zapobieganiu konfliktowi interesów, szczególnie ujednoczonych, łatwych do wypełnienia i analizy wzorów oświadczeń majątkowych oraz procedur przechowywania i weryfikacji oświadczeń¹⁵⁵.

Rekomendujemy przygotowanie całościowej ustawy o sygnalizowaniu i ochronie sygnalistów. Regulacja powinna obejmować możliwie szeroki krąg osób aktywnych zawodowo – wykonujących pracę zawodową nie tylko na podstawie stosunku pracy.

¹⁵⁵ J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Uczciwe państwo – propozycje do nowej strategii antykorupcyjnej*, op. cit.

Należy rozważyć wprowadzenie zmian w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Podstawowe pytanie dotyczy kształtu tej instytucji: czy ma ona pozostać – tak jak dotychczas – organem ścigania, czy też powinna być zmieniona w agencję wielofunkcyjną i odpowiadać w większym stopniu za analizę problemu korupcji oraz przygotowanie i realizację polityki antykorupcyjnej. W takim wypadku należałoby gruntownie przeformułować misję i sposób działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Doprecyzowane powinny być także przepisy dotyczące apolityczności i sposobu powoływania szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz nadzoru nad tą służbą (w tym rozszerzenia możliwości społecznego nadzoru nad Centralnym Biurem Antykorupcyjnym).

Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspowe – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Dobre praktyki dotyczące wprowadzania systemów zapobiegania korupcji są rzadkie. Brakuje modelowych rozwiązań i zachęty ze strony rządu do tworzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach centralnych (publicznych). Większość instytucji publicznych wprowadza rozwiązania „miękkie”, najczęściej z zakresu etyki (kodeksy etyczne, podnoszenie świadomości i wiedzy pracowników), co jest oczywiście ważne, ale niewystarczające. Pojedyncze instytucje stosują cząstkowe rozwiązania (linie telefoniczne i mailowe) chroniące sygnalistów. Jest to rezultat braku spójnej polityki państwa w tym obszarze.

Brakuje jednolitej koncepcji nadzoru w administracji rządowej. Od 2009 roku nie stworzono żadnego dokumentu, w którym zostałyby sformułowane priorytety polityki antykorupcyjnej. Od 2010 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych trwają prace nad Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji. Do czasu powstania niniejszego raportu przygotowano cztery wersje tego programu. Niestety, program nie zyskuje na jakości.

Najważniejsze rekomendacje: Należy opracować i przyjąć długofalową krajową strategię antykorupcyjną, zawierającą konkretne zobowiązania, ramy finansowe i mechanizmy pozwalające na kontrolę jej realizacji. Zadanie to leży w kompetencji rządu, który bez wsparcia pozostałych sił politycznych nie będzie mógł wywiązać się z tego zadania. Strategia powinna być dokumentem ponadpartyjnym, realizowanym przez następujące po sobie rządy.

Konieczne jest przygotowanie modelowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia programów prewencyjnych w instytucjach publicznych oraz powołanie komórki wspierającej wdrażanie takich programów w instytucjach publicznych.

Powinno się rozważyć reformę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w instytucję wielofunkcyjną, zmieniając formułę jego działania i rozszerzając kompetencje analityczne oraz funkcje pozwalające na aktywne tworzenie polityki antykorupcyjnej. Warto się zastanowić nad powrotem do rozwiązania, z którego zrezygnowano w 2011 roku, i przywrócić stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Stanowisko to powinno być umocowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Konieczne jest wzmocnienie i egzekwowanie zasad kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych.

Większy nacisk należy położyć na rozwijanie programów edukacji antykorupcyjnej dla pracowników instytucji publicznych.

6.4. Otwartość procesów decyzyjnych – podsumowanie

Prawo

Ogólnie istnieją odpowiednie regulacje, ale mają pewne wady (luki), istnieje potrzeba nowelizacji albo uzupełnienia (na przykład dostosowania do wymagań międzynarodowych). Ocena: 3 punkty

Istnieją ramy prawne umożliwiające obywatelom włączanie się w procesy decyzyjne, w tym legislacyjne. Przepisy te są jednak rozproszone – od konstytucji po dziesiątki ustaw. Jednocześnie część przepisów jest mało efektywna. Przykładem może być ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która miała uregulować działalność profesjonalnych i nieprofesjonalnych lobzystów i umożliwić transparentne włączenie się różnych grup interesariuszy w proces legislacyjny. Ustawa jest jednak w zasadzie martwa i nie tworzy żadnej nowej jakości. Również przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów (ostatnie zmiany zostały przyjęte przez Radę Ministrów 29 października 2013 roku) dotyczące procesu konsultacji przygotowywanych przez rząd aktów prawnych wymagają zmiany – choćby dlatego, że wciąż nie ustanawiają konsultacji publicznych jako procesu obligatoryjnego w tworzeniu prawa i podejmowania decyzji przez rząd.

Najważniejsze rekomendacje: Powinno się ujednoczyć w jednym akcie prawnym różne formy uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym (szczególnie kwestie konsultacji społecznych i uporządkowania procesu legislacyjnego). Prace nad taką regulacją (dotyczące głównie konsultacji publicznych rządowych aktów prawnych) rozpoczęły się na przełomie 2012 i 2013 roku w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale po dymisji ministra Jarosława Gowina, który je zainicjował, zostały wstrzymane. Sugerowany byłby powrót do założeń wspomnianego projektu, a jednocześnie uwzględnienie w nim postulatów zawartych w strategii *Sprawne Państwo 2020*. Stworzenie takiej regulacji pozwoliłoby na uporządkowanie form udziału obywateli w procesach decyzyjnych i mechanizmów tworzenia prawa. Należałoby również rozważyć kolejną zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów, tak aby rzeczywiście ustanawiał on obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych jako standard, nie zaś wyjątek od reguły.

Nad poprawą jakości stanowienia prawa i rozwijaniem mechanizmów dostępu obywateli do różnych procesów decyzyjnych pracuje kilka ośrodków (między innymi Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Warto rozważyć konsolidację tych wysiłków.

Konieczna jest nowelizacja lub przygotowanie nowej wersji ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Praktyka

Dobre praktyki występują, ale są rzadkie (wyspawo – ograniczają się na przykład do konkretnych instytucji). Ocena: 2 punkty

Konsultacje projektów aktów prawnych przygotowywanych w ministerstwach są prowadzone, wiele do życzenia pozostawia jednak ich forma i jakość. Ministerstwo Gospodarki przygotowało i wykorzystuje platformę e-konsultacji, ale jest to – jak dotąd – jedyny resort, który korzysta z tego rozwiązania. Przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji *Kodeks Konsultacji* nie jest powszechnie stosowany przez inne ministerstwa. Praktyka w pozostałych resortach i instytucjach publicznych jest bardzo różna i w zasadzie zależy od poszczególnych urzędników.

Najważniejsze rekomendacje: Przyjęty podczas Kongresu Wolności w Internecie w 2013 roku *Kodeks Konsultacji* i uruchomiona przez Ministerstwo Gospodarki platforma e-konsultacji powinny się stać standardowymi mechanizmami włączania obywateli w procesy decyzyjne przez wszystkie instytucje rządowe, szczególnie przez resorty. Jednym z rozwiązań jest nadanie im wyższej rangi (nawet ustawowej). Konieczne jest podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych, skierowanych zwłaszcza do urzędników, w zakresie organizacji i prowadzenia konsultacji publicznych.

Załącznik 1

Historia dyskusji prowadzonej przez organizacje pozarządowe z polskim rządem wokół przystąpienia do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów.

Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów to inicjatywa powołana we wrześniu 2011 roku przez osiem państw, której celem jest zwiększanie przejrzystości działań władzy, walka z korupcją, wzmacnianie udziału obywateli w życiu publicznym i wdrażanie nowoczesnych technologii w celu poprawy jakości pracy administracji.

Od lutego 2012 roku przedstawiciele organizacji pozarządowych podejmowali działania zachęcające polski rząd do przystąpienia do międzynarodowej inicjatywy Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów. Najpierw przedstawiciele Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich zwrócili się do premiera z listem otwartym, w którym wzywali polski rząd do przystąpienia do partnerstwa, następnie uczyniła to Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych.

Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych otrzymała odpowiedź zawierającą informację, że rząd widzi zasadność udziału Polski w partnerstwie, i zachętę do przedstawienia własnych uwag dotyczących przyszłych kierunków zaangażowania Polski w tę inicjatywę.

Dnia 30 marca 2012 roku grupa trzynastu organizacji pozarządowych zajmujących się promowaniem dostępu do informacji publicznej, wspieraniem uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych oraz zwiększaniem przejrzystości i odpowiedzialności w życiu publicznym przygotowała i przesłała Radzie Ministrów katalog propozycji zobowiązań, które polski rząd mógłby zadeklarować, zgłaszając swój akces do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. W odpowiedzi organizacje otrzymały podziękowanie i informację, że propozycje działań będą pomocne w przygotowaniu planu zaangażowania się w tę inicjatywę.

Komitet Stały Rady Ministrów zarekomendował rządowi przystąpienie do partnerstwa. W programie posiedzenia Rady Ministrów 10 kwietnia 2012 roku znalazło się przyjęcie deklaracji przystąpienia. Nie została ona jednak przyjęta. Na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zamieszczono informacji, dlaczego tak się stało. Na zadane telefonicznie pytanie w kancelarii odpowiedziano, że deklaracja została cofnięta do poprawienia przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W późniejszym terminie, przy okazji spotkania w resorcie administracji i cyfryzacji, przedstawiciele organizacji pozarządowych dowiedzieli się od ministra Michała Boniego, że rząd postanowił, aby Polska wraz z deklaracją akcesji złożyła konkretne zobowiązania. Jest to jednak niezgodne z procedurami przyjętymi przez Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów.

Ponieważ od 10 kwietnia 2012 roku na żadnej z rządowych stron internetowych nie zamieszczono oficjalnych informacji, czy polski rząd zdecydował o przystąpieniu do partnerstwa, organizacje wysłały 27 kwietnia 2012 roku kolejny list do premiera. Zapytały w nim, czy – i jeśli tak, to kiedy – Polska przystąpi do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, przypominając, że czekają na merytoryczną odpowiedź w sprawie katalogu (wysłanego 30 marca 2012 roku).

Dnia 15 maja 2012 roku na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pojawiła się informacja, że podczas spotkania 10 kwietnia 2012 roku „Rada Ministrów zdecydowała, że zanim przystąpimy do Partnerstwa na Rzecz Otwartego Rządu, trzeba opracować dokładny plan działań”.

Dnia 29 maja 2012 roku grupa trzynastu organizacji postanowiła powołać Koalicję na rzecz Otwartego Rządu. Jej członkowie za główny cel przyjęli podejmowanie działań na rzecz przejrzystości i otwartości działań władz, uznając przystąpienie do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów jako jedną z możliwości realizacji tego dążenia.

Dnia 12 lipca 2012 roku – w związku z brakiem merytorycznej odpowiedzi na listy wysłane 30 marca i 27 kwietnia 2012 roku – koalicja organizacji pozarządowych wysłała premierowi list przypominający o tej sprawie, kopie zaś przekazała między innymi ministrom Michałowi Boniemu i Radostawowi Sikorskiemu.

Dnia 12 października 2012 roku – po 192 dniach od daty wysłania pierwszego listu (30 marca), 164 dniach od daty wysłania drugiego listu (27 kwietnia) i 89 dniach od daty wysłania trzeciego listu (12 lipca) – koalicja otrzymała odpowiedź z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. W swoich listach koalicja pytała, czy rząd zamierza przystąpić do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, a jeśli tak, to kiedy, oczekiwała ponadto merytorycznej odpowiedzi na sugestie zawarte w katalogu propozycji możliwych zobowiązań Polski w ramach partnerstwa.

W odpowiedzi przygotowanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji brak jednoznacznej odpowiedzi, czy i kiedy polski rząd przystąpi do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Pewne jest tylko to, że 4 kwietnia 2012 roku Komitet Stały Rady Ministrów rekomendował przystąpienie do partnerstwa. Ponadto członkowie koalicji zostali poinformowani, że rząd jest otwarty na cele partnerstwa, a wyrazem tego jest włączenie do strategii *Sprawne Państwo 2020* nowego rozdziału siódmego, zatytułowanego „Otwarty Rząd”, wprowadzającego działania analogiczne do założeń inicjatywy Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów. Pozostałą część odpowiedzi stanowi odniesienie do propozycji koalicji w kwestiach pozostających w kompetencji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Dnia 12 lutego 2013 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę o przyjęciu strategii *Sprawne Państwo 2020*. Uchwała i tekst strategii zostały opublikowane w Monitorze Polskim¹⁵⁶ 7 marca 2013 roku.

¹⁵⁶ M.P. z 2013 r., poz. 136, t. 1.

Propozycje zobowiązań Polski w ramach Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów

Wyzwanie 1. Poprawa usług publicznych

Zobowiązanie:

1. **Zwiększenie kompetencji urzędników** wszystkich szczebli w zakresie wykorzystywania technologii cyfrowych i narzędzi komunikacji sieciowej.

Wyzwanie 2. Zwiększenie integracji sfery publicznej

Zobowiązania:

1. **Podniesienie standardów rzetelności zawodowej w administracji publicznej i przeciwdziałanie korupcji**
 - **Wzmocnienie i rozszerzenie służby cywilnej** – wzmocnienie pozycji Szefa Służby Cywilnej, przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej podlegającego Szefowi Służby Cywilnej, objęcie służbą cywilną pracowników samorządowych, wprowadzenie kodeksów etycznych.
 - **Ujednoczenie oświadczeń majątkowych** – publikacja oświadczeń majątkowych wysokich funkcjonariuszy państwowych, szczególnie ministrów, wprowadzenie obligatoryjności ujawniania przez funkcjonariuszy publicznych zatrudnianych i wybieranych w wyborach sytuacji konfliktu interesów przy procedowaniu nad aktami prawnymi, podejmowaniu decyzji i wydawaniu zezwoleń.
 - **Przyjęcie długofalowej strategii antykorupcyjnej**, a co najmniej przygotowanego jeszcze w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, czekającego na zatwierdzenie od 2011 roku, Rządowego Planu Przeciwdziałania Korupcji w latach 2011–2016.
 - **Wzmocnienie ochrony sygnalistów (*whistleblowerów*) w polskim prawie** – przyjęcie ustawy regulującej zasady ochrony prawnej dla osób, które w dobrej wierze ujawniają w swoim miejscu pracy nieprawidłowości istotne z punktu widzenia interesu społecznego.
 - **Wprowadzenie pełnej jawności procesów przetargowych w zamówieniach publicznych.**
 - **Wprowadzenie w instytucjach publicznych prewencyjnych programów zapobiegania korupcji.**
2. **Zwiększenie przejrzystości i jawności procesu stanowienia prawa oraz udziału obywateli w jego tworzeniu**
 - **Wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji społecznych** jako stałego elementu procesu decyzyjnego, w tym rozwiązań informatycznych pozwalających prowadzić publiczne konsultacje w sieci.
 - **Stworzenie nowych ram prawnych porządkujących proces tworzenia prawa na poziomie parlamentarnym i rządowym**, zwiększających jego przejrzystość, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli konsultacji społecznych w tym procesie.

3. Zwiększenie dostępu obywateli do informacji na temat działań rządowych

Poszerzenie dostępu do informacji publicznej

- **Zmiana przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz innych ustaw powodujących rzeczywiste ograniczenia w dostępie do informacji publicznej** – po przeprowadzeniu ewaluacji ich dotychczasowego funkcjonowania.
- **Reforma Biuletynu Informacji Publicznej** – usprawnienie działania platformy elektronicznej Biuletynu Informacji Publicznej (integracja danych, jednolity zapis informacji, kompatybilność poszczególnych serwisów) i rozpropagowanie biuletynów jako źródła informacji dla obywateli.

Zwiększenie dostępu do danych rządowych (prezentowanie informacji w formie zrozumiałej dla obywateli, umożliwiające im uczestnictwo w procesie decyzyjnym)

- **Stworzenie centralnego repozytorium danych**, w którym dane pochodzące z organów administracji będą gromadzone w taki sposób, aby umożliwić ich ponowne wykorzystywanie (publikacja w otwartych formatach, możliwych do analizy maszynowej).
- **Zapewnienie dostępności innych publicznych zasobów informacyjnych**, które nie są objęte zakresem ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale zostały wytworzone przez podmioty publiczne lub były przez nie sfinansowane (w tym danych Głównego Urzędu Statystycznego).
- **Uruchomienie platformy informacyjnej rządu**, której celem byłaby popularyzacja polityk rządowych oraz dostęp do informacji na temat strategii i sposobów działania rządu.
- **Stworzenie ram prawnych do otwartego udostępniania zasobów publicznych**, w tym stworzenie zasad nabywania praw, udostępniania i licencjonowania zasobów będących przedmiotem praw publicznych.
- **Popularyzowanie idei otwartości** przez: działania edukacyjne (wśród obywateli, decydentów i urzędników), rozwiązania systemowe (zapewnienie otwartości systemów informatycznych administracji publicznej oraz tworzonego na jej potrzeby oprogramowania) i prawne (stworzenie ram prawnych do otwartego licencjonowania zasobów publicznych).

Załącznik 2

Deklaracja Otwartych Rządów

Jako członkowie Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership), oddani przestrzeganiu zasad zapisanych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz w innych mających zastosowanie międzynarodowych instrumentach związanych z prawami człowieka i dobrym rządzeniem:

Potwierdzamy, że ludzie na całym świecie domagają się większej otwartości w rządzeniu. Upominają się o większy udział obywateli w sprawach publicznych i szukają sposobów, dzięki którym rząd będzie bardziej przejrzysty, wsłuchany w potrzeby społeczne, rozliczalny i skuteczny.

Uznajemy, że poszczególne kraje są na różnych etapach w propagowaniu otwartości w rządzie, każdy z nas podchodzi zaś do tej kwestii zgodnie z priorytetami i sytuacją swojego państwa, biorąc pod uwagę aspiracje obywateli.

Akceptujemy odpowiedzialność w wykorzystaniu obecnego momentu do wzmocnienia naszych zobowiązań do propagowania przejrzystości, zwalczania korupcji, wzmacniania obywateli i wykorzystania siły nowych technologii do tworzenia bardziej skutecznego i rozliczalnego rządu.

Przestrzegamy zasady otwartości w naszych kontaktach z obywatelami, tak aby świadczone usługi były jak najlepsze, przy optymalnym wykorzystaniu zasobów publicznych, zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań i zapewnieniu bezpieczeństwa wspólnotom. Postępujemy według zasad przejrzystości i otwartości rządu, dążąc do osiągnięcia większego rozkwitu, dobrobytu i godności ludzkiej w naszych krajach oraz w coraz bardziej zglobalizowanym świecie.

Wspólnie deklarujemy nasze zaangażowanie na rzecz:

Zwiększenia dostępu do informacji na temat działań rządowych. Rząd gromadzi i przechowuje informacje w imieniu ludzi, obywatele mają zaś prawo do poszukiwania informacji na temat działań rządu. Zobowiązujemy się do propagowania szerszego dostępu do informacji i ujawniania informacji na temat działań rządu na każdym szczeblu władzy. Zobowiązujemy się do zwiększenia wysiłku w celu systematycznego gromadzenia i publikowania danych dotyczących wydatków, realizacji podstawowych usług publicznych i działań rządowych. Zobowiązujemy się do proaktywnego dostarczania wysokiej jakości informacji, włączając w to surowe dane, w odpowiednim czasie, w dostępnym i łatwym do znalezienia miejscu, informacji łatwych do zrozumienia i użycia, umożliwiających ponowne wykorzystanie. Zobowiązujemy się do zapewnienia dostępu do skutecznych środków odwoławczych w momencie, gdy informacje lub dane są niewłaściwie odmawiane, w tym przez skuteczny nadzór nad procesem odwołania. Uznajemy wagę otwartych standardów w celu propagowania dostępu społeczeństwa obywatelskiego do danych publicznych, również w celu interoperacyjności systemów informacyjnych rządu. Zobowiązujemy się do poszukiwania informacji zwrotnej od społeczeństwa, aby zidentyfikować informacje stanowiące dla niego najwyższą wartość, i obiecujemy uwzględnić możliwie wiele uwag zgłoszonych przez obywateli.

Wsparcia uczestnictwa w życiu społecznym. Cenimy udział wszystkich ludzi, w równym stopniu i bez dyskryminacji, w podejmowaniu decyzji i kształtowaniu polityki. Zaangażowanie społeczeństwa,

włączając pełne uczestnictwo kobiet, zwiększa zarówno efektywność rządu, który korzysta z wiedzy i pomysłów ludzi, jak i umiejętność sprawowania społecznego nadzoru. Zobowiązujemy się do bardziej przejrzystego sposobu kształtowania polityki i podejmowania decyzji, tworzenia i korzystania z programów pozyskiwania odbiorców realizowanej polityki oraz pogłębiania udziału społeczeństwa we współtworzeniu, monitorowaniu i ocenianiu działalności rządu. Zobowiązujemy się przestrzegać w naszych działaniach prawa do swobody wypowiedzi, zrzeszania się i wyrażania opinii organizacji obywatelskich niedziałających dla zysku. Zobowiązujemy się do tworzenia mechanizmów, które umożliwią ściślejszą współpracę między rządem a społecznymi organizacjami obywatelskimi i przedsiębiorcami.

Wdrażanie najwyższych standardów rzetelności zawodowej w całej administracji. Odpowiedzialny rząd wymaga wysokich standardów etycznych i kodeksu postępowania dla funkcjonariuszy publicznych. Zobowiązujemy się prowadzić efektywną politykę antykorupcyjną, stosować mechanizmy i praktyki zapewniające przejrzystość w zarządzaniu finansami publicznymi i zakupami rządowymi, a także wzmocnić rządy prawa. Zobowiązujemy się do utrzymania lub ustanowienia rozwiązań prawnych ujawniających dochody i majątek wysokich rangą urzędników państwowych. Zobowiązujemy się do uchwalania i wdrażania przepisów mających na celu ochronę osób informujących o nadużyciach w instytucjach publicznych. Zobowiązujemy się do udostępniania informacji dotyczących działalności i efektywności naszych działań na rzecz zapobiegania korupcji oraz działań organów egzekwujących prawo, a także do zapewniania procedur dostępu społeczeństwa do tych organów, przy zachowaniu poufności w zakresie określonych informacji. Zobowiązujemy się do zwiększenia środków prewencji antykorupcyjnej w sektorze publicznym i prywatnym, a także do wymiany informacji i doświadczeń.

Zwiększenie dostępu do nowych technologii dla jawności i odpowiedzialności. Nowe technologie oferują możliwość dzielenia się informacją oraz udziału społeczeństwa w rządzeniu i we współpracy. Zamierzamy wykorzystać te technologie, żeby zwiększyć liczbę i dostępność informacji publicznej w sposób, który umożliwi obywatelom zarówno zrozumienie, co robi ich rząd, jak i wpływanie na jego decyzje. Zobowiązujemy się do rozwoju ogólnodostępnej i bezpiecznej przestrzeni internetowej jako platformy dostarczania usług, angażowania opinii publicznej, wymiany informacji i pomysłów. Uznajemy, że sprawiedliwy i niedrogi dostęp do technologii jest wyzwaniem, i zobowiązujemy się do poszukiwania możliwości zwiększenia dostępu *online* i łączności mobilnej, a także identyfikowania i propagowania możliwości wykorzystania innych mechanizmów zaangażowania obywatelskiego. Zobowiązujemy się do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorców w celu generowania nowych pomysłów i innowacyjnego podejścia do tworzenia aplikacji wykorzystujących nowe technologie, aby nadać większe prawa obywatelom i propagować przejrzysty rząd. Uznajemy także, że zwiększenie dostępu do technologii zawiera w sobie podniesienie zdolności administracji i obywateli do korzystania z nich. Zobowiązujemy się wspierać i rozwijać umiejętność używania nowoczesnych technologii przez korzystanie z innowacji technicznych zarówno przez urzędników, jak i przez obywateli. Rozumiemy również, że technologia uzupełnia, nie zaś zastępuje zrozumiałą, możliwą do spożytkowania i przydatną informację.

Potwierdzamy, że otwarte rządzenie jest procesem, który wymaga nieustannych starań i trwałych zobowiązań. Zobowiązujemy się do publicznego raportowania działań podejmowanych w celu osiągnięcia tych zasad, do konsultacji z opinią publiczną ich realizacji oraz do aktualizacji naszych zobowiązań w świetle nowych wyzwań i możliwości.

Zobowiązujemy się dawać przykład i przyczyniać się do polepszania otwartości rządów w innych krajach przez wymianę dobrych praktyk, fachowej wiedzy oraz dobrowolne i suwerenne podejmowanie zobowiązań wyrażonych w niniejszej deklaracji. Naszym celem jest wspieranie innowacji i zachęcanie do postępu, nie zaś do zdefiniowania norm stosowanych jako warunek współpracy i pomocy lub klasyfikacji krajów. Podkreślamy wagę propagowania całościowego podejścia do otwartości i dostępności pomocy eksperckiej w celu wspierania zdolności rozwoju instytucjonalnego.

Opowiadamy się za tymi zasadami w naszej międzynarodowej współpracy, a także do pracy na rzecz wspierania globalnej kultury otwartego rządu, który działa na rzecz obywateli, wspierając idee otwartego i zaangażowanego rządu XXI wieku.

Źródło: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

Noty o autorach

Grażyna Czubek – filolożka, koordynatorka w programie Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Bliskie są jej koalicje. Koordynatorka prac Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, współautorka i redaktorka dorocznych raportów koalicji, podsumowujących realizację obietnic wyborczych składanych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczych w latach 2006–2011, koordynatorka projektu i prac Koalicji na rzecz Otwartego Rządu. Współautorka publikacji *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski* (Warszawa 2010).

Krzysztof Izdebski – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek i pracownik Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, w którym zajmuje się zagadnieniami prawnymi dotyczącymi dostępu do informacji publicznej i prawnymi aspektami kontroli społecznej. Prowadzi szkolenia z zakresu tych tematów, skierowane zarówno do obywateli, jak i do pracowników administracji publicznej. Jest przedstawicielem stowarzyszenia w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych i w Koalicji na rzecz Otwartego Rządu.

Łukasz Jachowicz – politolog, europeista, współpracownik Centrum Cyfrowego Projekt: Polska, ewangelizator otwartości. Zajmuje się popularyzacją idei otwartości danych i wolnego oprogramowania. Założyciel serwisu 7thGuard.net. Współautor między innymi *Mapy drogowej otwartego rządu w Polsce* (Warszawa 2011).

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniami korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

Alek Tarkowski – doktor socjologii, dyrektor Centrum Cyfrowego Projekt: Polska, kieruje projektami dotyczącymi reformy prawa i polityk publicznych (*policy*). Współzałożyciel i koordynator projektu Creative Commons Polska, w latach 2008–2011 członek Zespołu Doradców Strategicznych Premiera.

Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (Open Government Partnership) zostało powołane przez osiem państw we wrześniu 2011 roku. Misją inicjatywy jest zwiększenie przejrzystości działań władzy, walka z korupcją, wzmacnianie udziału obywateli w życiu publicznym i wdrażanie nowoczesnych technologii w celu poprawy jakości działań administracji. Chęć przystąpienia do partnerstwa zgłaszają rządy państw. Zgodnie z przyjętą procedurą, rząd musi zaakceptować podstawowy dokument partnerstwa, jakim jest Deklaracja Otwartych Rządów, przesłać list intencyjny, a następnie rozpocząć opracowywanie planu działań, które będą realizowane w kolejnych latach w ramach uczestnictwa w partnerstwie. Plan działań musi być przygotowany w procesie konsultacji publicznych – przy zaangażowaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Harmonogram i szczegóły procesu konsultacji powinny być upublicznione z odpowiednim wyprzedzeniem. Wspólnie przygotowany plan działań zostaje upubliczniony i przesłany do Partnerstwa na rzecz Otwartych Rządów, rząd zaś przystępuje do jego realizacji. Do listopada 2013 roku do partnerstwa przystąpiły 62 kraje, wciąż jednak nie ma w nim Polski.

Członkowie Koalicji na rzecz Otwartego Rządu:

Centrum Edukacji Obywatelskiej

Fundacja e-Państwo

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Komunikacji Społecznej

Fundacja Panoptykon

Fundacja Projekt: Polska

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Polskie TAK dla Open Government Partnership

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA

Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedziec.pl

Stowarzyszenie Klon/Jawor

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

www.otwartyrzad.org.pl

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

faks (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

ISBN: 978-83-62338-29-0