

sieć obywatelska

WATCHDOG[^]

**RAPORT
O STANIE JAWNOŚCI
W POLSCE**

2024

Działamy na rzecz Jawności!

Raport o stanie jawności w Polsce 2024

Autorzy: Marzena Błaszczyk, Szymon Osowski, Michał Zemełka

Przygotowanie wniosków w monitoringu: Paula Kłucińska

Korekta i redakcja: Martyna Bójko

Skład: Autofocus

sieć obywatelska

WATCHDOG[^]



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Spis treści

1. Wstęp	4
2. Prawo do informacji w 2024 roku - kontekst międzynarodowy	5
2.1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	5
2.2. Dostęp do informacji w Polsce w ocenie OECD	5
2.3. Aktualizacja Rekomendacji OECD	6
2.4. Cele Zrównoważonego Rozwoju - wskaźnik 16.10.2	6
2.5. Europejski Akt o Wolności Mediów (EMFA)	7
2.6. Rekomendacja Rady Europy dotycząca SLAPP	8
2.7. Dyrektywa anty-SLAPP	8
2.8. Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej	9
2.9. Deklaracja Ministra Sprawiedliwości dotycząca przystąpienia Polski do OGP	9
3. Prawo do informacji w 2024 r. w Polsce	10
3.1. Sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące jawności	10
3.2. Rejestr umów - projekt ustawy	10
3.3. 156 k.p.k i ograniczenie jawności postępowań przygotowawczych	10
3.4. Zmiana regulaminu Sejmu	11
3.5. Zmiany w ustawie lobbingowej	12
3.6. Zmiana regulaminu Rady Ministrów	12
3.7. Ustawa o ochronie sygnalistów	12
3.8. Likwidacja CBA	13
3.9. Zmiany w ustawach związane z informacją publiczną w okresie styczeń 2023 - październik 2024	13
3.10. Działania RPO	14
3.11. Sprawozdanie NSA	15
3.12. Zmiany w rejestrze korzyści	17
3.13. Strefa buforowa na granicy polsko-białoruskiej	17
3.14. Zapowiedź zmian dotycząca oświadczeń majątkowych	17
3.15. TVP 3 Warszawa nie będzie informować o Ostatnim Pokoleniu	18
4. Wyniki monitoringów	19
4.1. Notatka metodologiczna + statystyka	19
4.2. Metoda doboru próby gmin	20
4.3. Sądy powszechne a dostęp do informacji publicznej	20
4.4. Samorządowe Kolegium Odwoławcze a dostęp do informacji publicznej	21
4.5. Areszty Śledcze	22
4.6. Zakłady Karne	23
4.7. Komendanci Wojewódzcy i Stołeczny Policji	23
5. Dostęp do informacji o środowisku	25
5.1. Przepisy dotyczące informacji o środowisku	25
5.2. Monitoring dotyczący informacji o środowisku	25
5.3. Liczba wniosków o informację o środowisku	25
5.4. Opłaty za informację o środowisku	26
5.5. Osoby udzielające odpowiedzi na wnioski i zakres ich obowiązków	27
5.6. Wykazy informacji o środowisku	28
5.7. Rejestry dotyczące drzew	29
6. Biuletyny Informacji Publicznej	30
7. Rekomendacje	33
7.1. Dla rządu	33
7.2. Dla wójtów, burmistrzów, prezydentów, marszałków	33

1. Wstęp

Prawo dostępu do informacji publicznej jest fundamentem demokratycznego społeczeństwa, gwarantującym obywatelom możliwość monitorowania działań władz, udziału w procesach decyzyjnych oraz ochrony interesu publicznego. W Polsce, choć prawo to jest formalnie zapisane w Konstytucji oraz licznych aktach prawnych, jego realizacja napotyka na liczne wyzwania.

Raport o stanie jawności 2024 to kolejna edycja analizy stanu realizacji prawa do informacji w Polsce. Podsumowuje on wydarzenia, zmiany legislacyjne oraz praktyki, które wpłynęły na transparentność funkcjonowania instytucji publicznych w minionym roku. Raport uwzględnia także wyniki monitoringów przeprowadzonych przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska.

W 2024 roku szczególną uwagę poświęcono wpływowi technologii i nowych regulacji na realizację prawa do informacji. Analizujemy wyzwania wynikające z korzystania z systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją, problemy związane z opóźnieniami w implementacji centralnego rejestru umów oraz trudności związane z dostępem do informacji o środowisku.

Raport jest efektem intensywnej pracy badawczej oraz monitoringu różnych instytucji, takich jak sądy, samorządy, organy ochrony środowiska i jednostki służby więziennej. Dzięki temu dokument dostarcza przekrojowy obraz stanu jawności w Polsce oraz wskazuje obszary wymagające poprawy.

Mamy nadzieję, że niniejszy raport przyczyni się do pogłębienia debaty publicznej na temat transparentności w życiu publicznym oraz stanie się impulsem do dalszych działań na rzecz wzmocnienia prawa do informacji w Polsce. Zapraszamy do lektury i współpracy na rzecz większej jawności, która jest podstawą skutecznej demokracji.

2. Prawo do informacji w 2024 roku - kontekst międzynarodowy

2.1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

21 marca 2024 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) wydał wyrok w sprawie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska przeciwko Polsce (sygnatura 10103/20). Skarga organizacji dotyczyła odmowy dostępu do kalendarzy spotkań prezes Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej i wiceprezesa Mariusza Muszyńskiego, a także rejestru osób wchodzących do budynku Trybunału Konstytucyjnego. ETPCz uznał, że odmowa dostępu do kalendarzy spotkań stanowiła naruszenie artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który chroni wolność słowa, w tym prawo do pozyskiwania informacji.

Sprawa miała swoje źródło w wydarzeniach z 2017 roku, kiedy to w polskich mediach pojawiły się informacje o spotkaniach pomiędzy sędziami Trybunału a członkami rządu, w szczególności Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych Mariuszem Kamińskim. Media donosiły, że spotkania te miały miejsce w czasie, gdy Trybunał zajmował się sprawą, której wynik mógł wpłynąć na status prawny Kamińskiego. W odpowiedzi na te doniesienia Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o udostępnienie kalendarzy spotkań sędziów oraz rejestru osób wchodzących i wychodzących z budynku Trybunału.

Władze polskie odmówiły dostępu, argumentując, że kalendarze spotkań nie stanowią informacji publicznej, a rejestry wejść nie są przechowywane. Sądy administracyjne w Polsce podtrzymały tę decyzję, uznając, że kalendarze spotkań to wewnętrzne dokumenty organizacyjne, a nie dokumenty publiczne, natomiast rejestry wejść nie są częścią działań publicznych Trybunału.

ETPCz, badając tę sprawę, stwierdził, że odmowa dostępu do kalendarzy spotkań była nieuzasadniona, ponieważ informacje te miały istotne znaczenie dla debaty publicznej. Trybunał uznał, że działalność organizacji pozarządowych, takich jak Sieć Obywatelska Watchdog Polska, pełni rolę „strażnika publicznego” (ang. public watchdog) i że dostęp do takich informacji jest kluczowy dla monitorowania działań władzy i ochrony demokratycznych procesów. W związku z tym odmowa dostępu do kalendarzy spotkań

naruszała prawo do informacji chronione przez artykuł 10 Konwencji.

Jednak ETPCz uznał, że brak dostępu do rejestru wejść nie stanowił naruszenia prawa, ponieważ taka dokumentacja nie była prowadzona przez Trybunał Konstytucyjny i nie była dostępna. W związku z tym nie doszło do ingerencji w prawo do informacji w tym aspekcie.

Wyrok ten jest istotny z kilku powodów. Po pierwsze w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma mowy o dokumencie wewnętrznym i wyłączeniu tego typu dokumentacji z jawności. Mimo to organy władzy publicznej narzucają takie ograniczenia, korzystając z przychylnego im w tym zakresie orzecznictwa. Po drugie, stanowi istotne przypomnienie o konieczności transparentności działań najwyższych organów władzy państwowej, zwłaszcza sądów konstytucyjnych, które mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie systemu prawnego. ETPCz uznał, że informacje zawarte w kalendarzach spotkań są istotne dla debaty publicznej i monitorowania potencjalnych konfliktów interesów w działaniach władzy.

2.2. Dostęp do informacji w Polsce w ocenie OECD

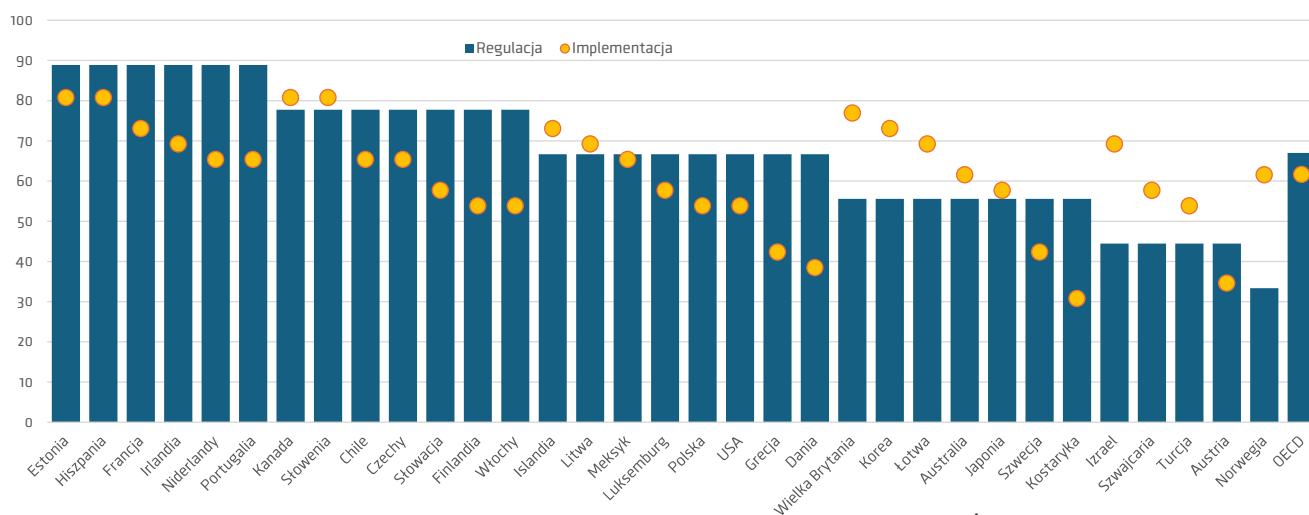
„Perspektywy przeciwdziałania korupcji i promowania uczciwości 2024” (Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024) to raport OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), który analizuje aktualne trendy, wyzwania oraz najlepsze praktyki w zakresie walki z korupcją i promowania uczciwości w sektorze publicznym i prywatnym. Dane do raportu są zbierane poprzez kwestionariusze kierowane do rządów oraz instytucji publicznych. Zebrane dane obejmują zarówno ilościowe statystyki, jak i jakościowe oceny wdrażania mechanizmów przeciwdziałania korupcji. OECD korzysta także z oficjalnych danych administracyjnych, takich jak raporty audytowe, dokumenty legislacyjne czy statystyki.

W raporcie opublikowanym w marcu 2024 r. OECD wskazuje, że w zakresie dostępu do informacji i otwartych danych Polska spełnia 67% kryteriów regulacyjnych i 54% kryteriów praktycznych, podczas gdy średnia OECD wynosi odpowiednio 67% i 62%. Podkreślono, że ramy prawne w Polsce ustanawiają zasadę, że dane rządowe są „domyślnie otwarte”,



ETPCz, badając tę sprawę SOWP przeciwko Polsce, stwierdził, że odmowa dostępu do kalendarzy spotkań była nieuzasadniona, ponieważ informacje te miały istotne znaczenie dla debaty publicznej.

Transparentność informacji publicznej



Źródło: <https://oecdch.art/a92ab86206>

mamy określone terminy na rozpatrzenie wniosków oraz zagwarantowane prawo do odwołania w przypadku odmowy. Jednakże przepisy nie definiują obowiązkowej listy zbiorów danych do ujawnienia. W praktyce, mimo że Ministerstwo Cyfryzacji pełni funkcje monitorujące politykę otwartych danych, brak jest organu publicznego odpowiedzialnego za zarządzanie potencjalnymi problemami związanymi z informacją publiczną¹.

2.3. Aktualizacja Rekomendacji OECD

„Rekomendacja dotycząca zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu” została przyjęta przez Radę OECD 18 lutego 2010 roku. Jest to pierwszy międzynarodowy standard zajmujący się ryzykiem związanym z brakiem przejrzystości i uczciwości w praktykach lobbingowych. Rekomendacja została zaktualizowana 3 maja 2024 r.² podczas spotkania Rady OECD na szczeblu ministerialnym, aby pomóc rządowi, firmom i organizacjom społecznym wzmacniać mechanizmy przejrzystości i uczciwości w procesach decyzyjnych.

Rekomendacje podkreślają potrzebę zapewnienia transparentności w procesach decyzyjnych. Zalecają publiczne

ujawnianie działań lobbingowych oraz stworzenie „śladu regulacyjnego”, który odzwierciedla wpływ poszczególnych osób czy organizacji na proces kształtowania polityk. Podkreślają konieczność ujawniania finansowania, darowizn i powiązań podmiotów wpływających, w tym firm, korporacji, organizacji pozarządowych i think tanków. Ważnym elementem jest również zapobieganie konfliktom interesów. Rekomendacja zaleca wprowadzenie regulacji okresów przejściowych dla urzędników publicznych. Okres ten ma na celu zapobieganie konfliktom interesów, poprzez ograniczenie możliwości natychmiastowego przejścia z sektora publicznego do prywatnego. W rekomendacji OECD zaleca się wprowadzenie jasnych zasad i procedur, takich jak określone limity czasowe (np. „cooling-off periods”), zakaz wykorzystania poufnych informacji i obowiązek ujawniania podjętego zatrudnienia po zakończeniu pracy w sektorze publicznym.

Dodatkowo OECD zwraca uwagę na jawność funkcjonowania grup doradczych, ich finansowania oraz członkostwa. Wskazano także na potrzebę rozwoju mechanizmów monitorowania i egzekwowania regulacji, aby zapewnić ich skuteczność. Całość rekomendacji podkreśla znaczenie uczciwości, pluralizmu i równości

w dostępie do decydentów oraz dążenie do budowy zaufania publicznego w demokratycznych systemach zarządzania.

2.4. Cele Zrównoważonego Rozwoju - wskaźnik 16.10.2

Wskaźnik 16.10.2 Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ mierzy liczbę krajów, które przyjęły i wdrożyły konstytucyjne, ustawowe lub polityczne gwarancje dostępu do informacji. Jest to jeden z kluczowych elementów realizacji Celu Zrównoważonego Rozwoju 16, który promuje pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnia dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich oraz buduje skuteczne, odpowiedzialne i otwarte instytucje na wszystkich poziomach.

Instytucją odpowiedzialną za monitorowanie wskaźnika 16.10.2 „Liczba państw, które przyjmują i wdrażają konstytucyjne, ustawowe i/lub polityczne gwarancje powszechnego dostępu do informacji” jest UNESCO. Za pomocą kierowanej do państw ankiety agenda ta zbiera dane dotyczące postępów związanych ze zmianami i implementacją przepisów dotyczących prawa do informacji. Ankieta jest dobrowolna. W 2022 roku Polska jej nie wypełniła, dlatego w ubiegłorocznym raporcie jedną z naszych rekomendacji

- 1 OECD. (2024). Perspektywy przeciwdziałania korupcji i promowania uczciwości 2024: Noty Krajowe – Polska. Pobrano z https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_684a5510-en/poland_4c545924-en.html (dostęp: 19.12.2024).
- 2 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence. OECD Legal Instruments, 2024. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf> (dostęp: 19.12.2024).
- 3 Polska powinna przystąpić do wypełnienia ankiety UNESCO w sprawie wdrażania prawa do informacji oraz rozważyć wprowadzenie niezależnego organu, który mógłby przyglądać się wykonywaniu obowiązków jawnościowych i podejmować reakcje w przypadku wystąpienia problemów systemowych. Raport o stanie jawności 2023.
- 4 UNESCO. (2023). Report on National Data by Regions 2023. <https://www.unesco.org/en/right-access-information/report-national-data-regions-2023?hub=68141> (dostęp: 19.12.2024).
- 5 UNESCO. (2024). Report on National Data by Regions 2024. <https://www.unesco.org/en/right-access-information/report-national-data-regions-2024?hub=68141> (dostęp: 19.12.2024).

było wzięcie udziału w tym badaniu⁶. Na stronach UNESCO można przejrzeć ankietę poszczególnych krajów z lat 2023⁷ i 2024⁸, w tym Polski, która przystąpiła do badania.

Ankieta z 2024 r., dotycząca roku 2023 podkreśla, że prawo do informacji jest zagwarantowane w Konstytucji RP (art. 61) oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wskazano możliwość zaskarżenia decyzji o odmowie udostępnienia informacji do sądów administracyjnych. Ponieważ nie funkcjonuje w Polsce centralny organ odpowiedzialny za prawo do informacji, nie wskazano centralnej instytucji odpowiedzialnej za nadzór nad prawem do informacji. Nie podano też danych statystycznych dotyczących liczby wniosków, liczby decyzji o odmowie dostępu do informacji, liczby wniosków w trakcie rozpatrywania, liczby wniosków, na które odpowiedziano częściowo czy liczby wniosków na które odpowiedziano w całości. W kwestii dostępu do informacji online wyjaśniono, że istnieją dwa główne punkty dostępu online do informacji ujawnianych w sposób proaktywny: portal otwartych danych (<https://dane.gov.pl/en>) oraz Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) (<https://www.gov.pl/web/bip>). Dodatkowo funkcjonuje punkt dostępu poświęcony dziedzictwu kulturowemu i naukowemu: <https://kronika.gov.pl/>. W przypadku ujawniania informacji reaktywnie, niektóre instytucje oferują narzędzia online do składania wniosków o dostęp do informacji, jak na przykład formularz zamawiania danych GUS (<https://stat.gov.pl/pytania-i-zamowienia/formularz-zamawiania-danych/>), jednak nie jest to rozwiązanie powszechne. Zasadniczo wszystkie instytucje powinny umożliwiać składanie wniosków drogą elektroniczną, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej lub e-maila⁹.

W 2024 roku UNDP, UNHCR i UNODC opublikowały raport¹⁰ dotyczący globalnego postępu w realizacji wskaźników związanych z SDG 16. Raport podkreśla, że przyjęcie odpowiednich ram prawnych dla prawa do informacji to pierwszy krok; równie istotne jednak jest ich skuteczne wdrożenie i monitorowanie.

Raport wskazuje na zróżnicowany poziom wdrożenia gwarancji dostępu do informacji na świecie. Wiele krajów wprowadziło odpowiednie przepisy, jednak ich egzekwowanie napotyka na bariery, takie jak brak zasobów, ograniczona świadomość społeczna czy brak woli politycznej. W niektórych regionach obserwuje się regres w dostępie do informacji, co stanowi poważne wyzwanie dla realizacji SDG 16.

Kraje posiadające wyspecjalizowane instytucje nadzoru osiągają lepsze wyniki we wdrażaniu przepisów dotyczących dostępu do informacji. Nowoczesne narzędzia i technologie odgrywają kluczową rolę w zwiększaniu możliwości raportowania oraz ułatwianiu dostępu do informacji. Około trzy czwarte wniosków o informację jest rozpatrywanych pozytywnie, a 43 spośród 103 krajów z instytucjami nadzorczymi wprowadziło narzędzia ICT w celu ułatwienia dostępu do informacji. Autorzy podkreślają, że choć instytucje nadzorcze koncentrują się głównie na monitorowaniu, egzekwowaniu przepisów i rozpatrywaniu odwołań, to jednak mediacja jest wciąż słabo rozwinięta. Instytucje odpowiedzialne za prawo do informacji na szczeblu krajowym publikują raporty roczne i podnoszą świadomość publiczną, choć samo publikowanie raportów nie jest wystarczające.

Pomimo tego, że ponad dwie trzecie państw członkowskich ONZ posiada ustawowe gwarancje publicznego dostępu do informacji, wiele z nich nadal nie ma takich przepisów. Raport podkreśla potrzebę przyspieszenia globalnego postępu, ostrzegając przed spowolnieniem obecnego tempa zmian.

2.5. Europejski Akt o Wolności Mediów (EMFA)

Europejski Akt o Wolności Mediów (EMFA) to rozporządzenie Unii Europejskiej mające na celu ochronę pluralizmu i niezależności mediów w państwach członkowskich. EMFA wprowadza przepisy zapobiegające ingerencji politycznej i gospodarczej w działalność mediów oraz ustanawia mechanizmy zapewniające przejrzystość ich własności i finansowania¹¹.



Polska w zakresie dostępu do informacji i otwartych danych spełnia 67% kryteriów regulacyjnych i 54% kryteriów praktycznych. Średnia OECD wynosi odpowiednio 67% i 62%.

6 UNESCO, Report on the implementation of SDG 16.10.2 in Poland, 2024, https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2024/11/Poland_SDG16102_2024.pdf?hub=68141 (dostęp: 19.12.2024)

7 United Nations Development Programme (UNDP), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Global Progress Report on Sustainable Development Goal 16 Indicators: At the Crossroads: Breakdown or Breakthrough for Peace, Justice and Strong Institutions, New York, 2024. Powyższy raport dostarcza szczegółowej analizy postępów w realizacji wskaźników SDG 16, koncentrując się na wyzwaniach i osiągnięciach związanych z pokojem, sprawiedliwością i silnymi instytucjami, w tym dostępem do informacji (wskaźnik 16.10.2).

8 Unia Europejska. (2024). Rozporządzenie (UE) 2024/138 o Europejskim Akcie o Wolności Mediów (EMFA). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 8, 8 stycznia 2024 r.: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401083 (dostęp: 19.12.2024).



Propozycje zmian związane z wdrożeniem EMFA zakładają wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności medialnej, z wyjątkiem wydawania biuletynów informacyjnych do sześciu razy w roku, bez reklam.

21 czerwca 2024 roku Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego skierowało do konsultacji społecznych projekt założeń ustawy mającej wdrożyć rozporządzenie. W propozycji założeń⁹ szeroko opisano temat zakazu wydawania gazet przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano, że polski system prawa nie wprowadza zakazu prowadzenia działalności wydawniczej przez jednostki samorządu terytorialnego, choć wolność prasy jest zastrzeżona dla obywateli, a nie dla organów władzy. Jednostki te, posiadające osobowość prawną, mają prawo prowadzić działalność wydawniczą, jednak tylko w zakresie promocji i informacji o działaniach samorządu. Naruszają one zasadę pomocniczości, gdy ich prasa konkuruje z lokalnymi mediami, nie spełniając funkcji kontrolnej i informacyjnej. Obecnie wiele samorządowych gazet nie oznacza w wydawanych mediach, że są finansowane ze środków publicznych, co może wprowadzać czytelników w błąd. Zdarza się, że publikują one płatne reklamy i ogłoszenia, a czasami nawet unikają rejestracji tytułów, ignorując przepisy Prawa prasowego. Propozycje zmian związane z wdrożeniem EMFA zakładają wprowadzenie zakazu prowadzenia przez samorządy działalności medialnej, z wyjątkiem wydawania biuletynów informacyjnych do sześciu razy w roku, bez reklam. Biuletyny te powinny wyraźnie wskazywać, że są wydawane przez samorząd i publikować szczegółowy wykaz kosztów wydawniczych. Zakaz taki ma wejść w życie rok po opublikowaniu ustawy, dając samorządom czas na zakończenie działalności medialnej lub przekazanie jej innym podmiotom.

Organizacje społeczne zajmujące się wolnością słowa przygotowały wspólnie uwagi do dokumentu¹⁰. Wśród zagadnień ważnych z perspektywy prawa do informacji należy wymienić przejrzystość procesu powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Bez odpowiednich gwarancji transparentności, wszelkie mechanizmy mające zapewnić pluralizm w tej procedurze mogą być nieskuteczne. W związku z tym zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku przeprowadzania

wysłuchań publicznych dla kandydatów, z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz publikacji informacji o kandydatach powoływanych przez Sejm, Senat i Prezydenta.

2.6. Rekomendacja Rady Europy dotycząca SLAPP

Rekomendacja CM/Rec(2024)2 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przeciwdziałania strategicznym pozwom przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP)¹¹ została przyjęta 5 kwietnia 2024 roku. Dokument ten podkreśla znaczenie ochrony wolności wypowiedzi i prawa do informacji, wskazując na negatywny wpływ SLAPP-ów na debatę publiczną i uczestnictwo obywateli. Rekomendacja zaleca państwom członkowskim wprowadzenie środków prawnych i proceduralnych w celu identyfikacji i odrzucania takich pozwów, a także zapewnienia ochrony osobom narażonym na tego typu działania. Ma to kluczowe znaczenie dla prawa do informacji, gdyż przeciwdziałanie SLAPP-om sprzyja swobodnemu przepływowi informacji i umożliwia obywatelom aktywny udział w debacie publicznej bez obawy przed represjami prawnymi. Rada Europy zaleca:

- ograniczenie stosowania kar kryminalnych za zniesławienie i inne podobne przestępstwa¹²;
- promowanie proporcjonalności sankcji, aby nie miały one efektu mroźącego, jeśli chodzi o wolność wypowiedzi;
- wczesne odrzucanie pozwów poprzez odpowiednie narzędzia prawne; zapewnienie pomocy prawnej i ochrony przed represjami;
- edukacja sędziów oraz profesjonalistów w zakresie rozpoznawania SLAPP.

2.7. Dyrektywa anty-SLAPP

W dniu 11 kwietnia 2024 podpisano Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strate-

9 <https://www.gov.pl/attachment/4f3410cb-ed99-497d-8a0c-9f2cea40f532>

10 https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2024/09/EMFA_uwagi_organizacji.pdf (dostęp: 19.12.2024).

11 Komitet Ministrów Rady Europy. Rekomendacja CM/Rec(2024)2 w sprawie przeciwdziałania strategicznym pozwom przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP), przyjęta 5 kwietnia 2024 r. <https://rm.coe.int/0900001680af2805> (dostęp: 19.12.2024).

12 W Polsce są to art.212 i 216 kodeksu karnego. Od wielu lat organizacje pozarządowe, media i dziennikarze apelują o depenalizację zniesławienia. Ostatni taki apel miał miejsce w listopadzie 2024 r.: <https://siecobywatelska.pl/razem-przeciwko-slapp/> (dostęp: 19.12.2024).

13 Unia Europejska. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób angażujących się w debatę publiczną przed oczywistie bezzasadnymi roszczeniami lub nadużyciem postępowania sądowych („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”). Publikacja: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria L 1069 z dnia 16 kwietnia 2024 r. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401069 (dostęp: 19.12.2024).

giczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej¹⁴). Państwa członkowskie mają czas do 7 maja 2026 roku na przygotowanie i wprowadzenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy.

Dyrektywa UE 2024/1069 wprowadza ochronę przed strategicznymi powództwami mającymi na celu stłumienie uczestnictwa publicznego (SLAPP) w sprawach cywilnych o charakterze transgranicznym. Dotyczy spraw cywilnych, wyłącza sprawy administracyjne, karnoprawne i arbitrażowe. Dyrektywa ustala minimalne wymagania dla państw członkowskich, aby zapewnić ochronę osobom uczestniczącym w debacie publicznej przed bezpodstawnymi roszczeniami i nadużywaniem procedur sądowych. To od państw będzie zależał stopień ochrony aktywistów, dziennikarzy i osób, które publicznie zabierają głos.

W ramach prac prowadzonych przez komisje kodyfikacyjne przy Ministerstwie Sprawiedliwości powołano przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zespół problemowy do spraw SLAPP pod przewodnictwem Macieja Ślusarka¹⁵ oraz przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego zespół problemowy dot. możliwości modyfikacji zakresu normowania przestępstw określonych w art. 212 k.k. i art. 216 k.k. pod przewodnictwem prof. dr hab. Jarosława Majewskiego¹⁶. Do 10 grudnia 2024 r. zespoły nie upubliczniły efektów swoich prac.

2.8. Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej¹⁷ weszło w życie 9 kwietnia 2024 r., jednak jego stosowanie rozpoczyna się od 10 października 2025 r. Celem tego aktu jest zwiększenie przejrzystości reklam politycznych poprzez wprowadzenie obowiązków informacyjnych dla podmiotów je rozpowszechniających, w tym ujawnianie źródeł finansowania oraz kryteriów targetowania. Państwa członkowskie muszą zapewnić, że dostawcy reklam ujawnią informacje o sponso-

rach, finansowaniu, kryteriach targetowania i celu reklamy. Przepisy mają na celu przeciwdziałanie dezinformacji i nielegalnym ingerencjom w procesy wyborcze, a także wspieranie świadomego uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym.

2.9. Deklaracja Ministra Sprawiedliwości dotycząca przystąpienia Polski do OGP

W jednej z rekomendacji w ubiegłorocznym raporcie wskazywaliśmy¹⁸, jak ważne dla jawności w Polsce byłoby przystąpienie do Open Government Partnership - Partnerstwa na rzecz otwartego rządu (rekomendacja 6 - Polska powinna aktywnie uczestniczyć w toczących się na poziomie międzynarodowym dyskusjach o rozwoju prawa do informacji). Open Government Partnership (OGP) to międzynarodowa inicjatywa, która zrzesza państwa dążące do zwiększenia przejrzystości, odpowiedzialności i uczestnictwa obywatelskiego w rządzeniu. Polska spełnia od wielu lat kryteria kwalifikacyjne¹⁹. By przystąpić do tego partnerstwa, należy zobowiązać się do przestrzegania demokratycznych norm zapisanych w Deklaracji Otwartego Rządu. Kluczowym elementem procesu jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, które poprzez fora narodowe i lokalne współtworzy, wdraża oraz monitoruje plany działania dla większej transparentności i udziału obywateli w życiu publicznym. Do tej pory brakowało woli politycznej po stronie polskich rządów, które nie były zainteresowane uczestnictwem w tej inicjatywie. 22 kwietnia 2024 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja „Jak skutecznie walczyć z korupcją?”, a podczas swojego wystąpienia Minister Sprawiedliwości Adam Bodnar zadeklarował, że Polska powinna przystąpić do Open Government Partnership: Warto wrócić do dyskusji o dołączeniu Polski do inicjatywy Open Government Partnership, gdzie deklaruje się otwartość i przejrzystość w dostępie do informacji publicznej²⁰. Wspomniał również o działaniach związanych z procedurami oświadczeń majątkowych, zaznaczając, że poziom korupcji maleje w krajach, gdzie życie publiczne jest jawne.



Dyrektywa anty-SLAPP wprowadza ochronę przed strategicznymi powództwami mającymi na celu stłumienie uczestnictwa publicznego w sprawach cywilnych o charakterze transgranicznym.



*Adam Bodnar:
Warto wrócić do dyskusji o dołączeniu Polski do inicjatywy Open Government Partnership, gdzie deklaruje się otwartość i przejrzystość w dostępie do informacji publicznej.*

14 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zespoły-problemowe-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego> (dostęp: 19.12.2024).

15 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zespoły-problemowe> (dostęp: 19.12.2024).

16 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400900 (dostęp: 19.12.2024).

17 https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2023/12/raport_2023.pdf s.44, rekomendacja 6. (dostęp: 19.12.2024).

18 <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/> (dostęp: 19.12.2024).

19 <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/jak-skutecznie-walczyz-korupcja> (dostęp: 19.12.2024).

3. Prawo do informacji w 2024 r. w Polsce

3.1. Sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące jawności

W 2021 r. Pierwsza prezes Sądu Najwyższego, Małgorzata Manowska, złożyła wniosek w sprawie uznania za niekonstytucyjne części przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁰. W ocenie wielu organizacji społecznych, w tym naszej, ten wniosek uderza w fundamenty prawa do informacji, a uznanie niekonstytucyjności wskazanych przepisów de facto uniemożliwi skuteczne pozyskiwanie informacji. ustawy zawierającej procedury realizacji prawa do informacji. W ubiegłych latach terminy rozprawy w tej sprawie wyznaczono dwukrotnie i dwukrotnie je odwoływano. Skład orzekający zmieniał się trzykrotnie, a ostatecznie sprawę przekazano pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego. Do końca października 2024 r. nie wyznaczono kolejnego terminu rozprawy. Na wyznaczenie terminu czeka także sprawa dotycząca art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, czyli przepisu karnego wyznaczającego sankcje za nieudostępnienie informacji²¹. Na rozpoznanie czekają także sprawy dotyczące ustawy covidowej, która dopuściła rozpoznawanie spraw w sądach na posiedzeniach niejawnych bez udziału stron (stan na 10 grudnia 2024 roku)²².

3.2. Rejestr umów - projekt ustawy

Kolejny rok trwają prace nad wdrożeniem rejestru umów. Początkowo planowano uruchomienie centralnego rejestru umów publicznych w lipcu 2022 r., zobowiązując jednostki sektora finansów publicznych do zgłaszania umów o wartości powyżej 500 zł. Za brak realizacji obowiązków miały grozić kary grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności do 2 lat. W maju 2022 r. zaproponowano zmiany, zwiększając próg do 5000 zł i zastępując odpowiedzialność karną odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zmiany te nie weszły w życie; termin wdrożenia rejestru przesunięto najpierw na styczeń 2024 r., a potem na styczeń 2026 r. We-

dnę informacji, które uzyskaliśmy na początku września 2024 r., Ministerstwo Finansów opracowało kolejne zmiany dotyczące tego rejestru.

Proponowane zmiany w projekcie ustawy mają zastąpić dotychczasowe, niewdrożone przepisy, dotyczące centralnego rejestru umów. W myśl projektowanych przepisów jednostki sektora finansów publicznych będą zobowiązane do publikowania szczegółowych informacji o umowach zawieranych na ich rzecz, jeśli ich wartość przekracza 10 000 zł netto. Wykaz umów obejmie takie dane, jak numer umowy, datę zawarcia, czas obowiązywania, strony umowy, przedmiot, wartość oraz ewentualne źródła finansowania z funduszy europejskich. Ponadto rejestr będzie uwzględniał informacje o statusie umowy i przyczyny wszelkich zmian (np. obowiązująca, zakończona, niezrealizowana, w trakcie aneksowania itp).

Z publikacji wyłączone będą umowy dotyczące stosunku pracy, spraw socjalnych, a także zamówienia chronione tajemnicą przedsiębiorcy lub związane z prywatnością osoby fizycznej. Rejestr będzie dostępny publicznie przez pięć lat od zakończenia obowiązywania umowy, a aktualizacje będą wprowadzane w ciągu 30 dni od zmiany umowy. Minister Finansów określi standardy funkcjonalne rejestru, aby zapewnić jego komplet-

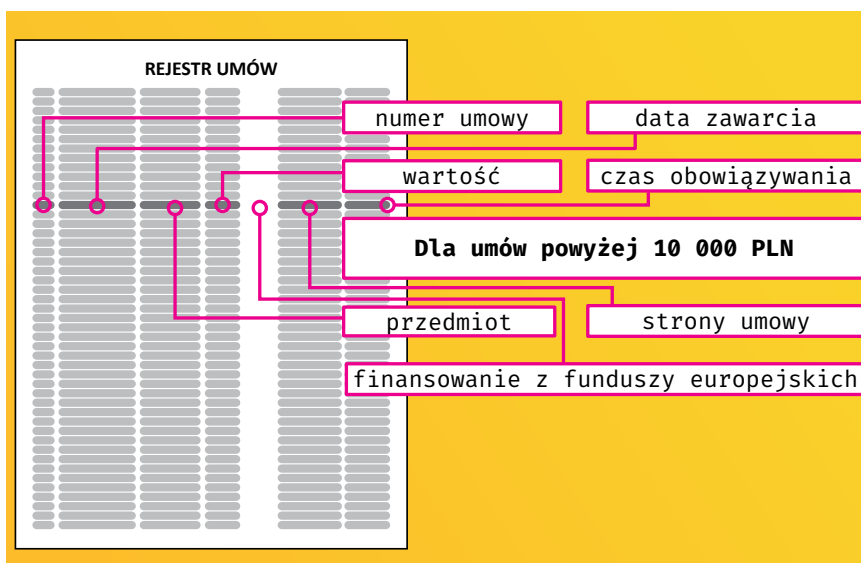
ność i przejrzystość. Choć zaproponowane zmiany miały zostać opublikowane w październiku 2024 r., w tym terminie nie pojawił się żaden dokument na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

Według informacji otrzymanej przez nas z Ministerstwa Finansów projekt ustawy dotyczący rejestru miał być dyskutowany podczas posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) w dniu 27 listopada 2024 r. Do 10 grudnia 2024 r. projekt nie został udostępniony publicznie.

3.3. 156 k.p.k i ograniczenie jawności postępowań przygotowawczych

Ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zmieniono przepisy art. 156 kodeksu postępowania karnego²³. Dodanie § 5b do wspomnianego artykułu istotnie wpłynęło na ograniczenie jawności postępowań przygotowawczych. Zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. prokurator ma możliwość odmowy udostępnienia akt postępowania, nie mając obowiązku uzasadniania swojej decyzji, poza wskazaniem „wyjątkowych przypadków”. Wprowadza to zasadę ograniczonej jawności, sprzeczną z ogólnymi zasadami transparentności, a udostępnianie akt nie jest regułą, lecz wyjątkiem.

Przed nowelizacją zasada tajności



20 Sygn. akt K 1/21: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?6pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/21> (dostęp: 19.12.2024).

21 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?6pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2031/20> (dostęp: 19.12.2024).

22 Sygn. akt SK 38/22: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?6pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2038/22> oraz SK 27/22: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?6pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2027/22> (sprawa została umorzona postanowieniem z października 2023 r.) (dostęp: 19.12.2024).

23 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001023/T/D20211023L.pdf>

obowiązywała jedynie w trakcie trwania postępowania przygotowawczego. Po jego zakończeniu dostęp do akt był możliwy na ogólnych zasadach wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Mimo ograniczeń związanych z ochroną prywatności (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), dostęp do informacji publicznej pozostawał zasadą. Nowelizacja wprowadziła jednak zasadę tajności również po zakończeniu postępowania, dając prokuratorowi szerokie uprawnienia do decydowania o dostępie do akt.

23 lipca 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oddalił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie, który uznał, że prokuratura musi odpowiedzieć pacjentce na pytania dotyczące przechowywania zarekwirowanej dokumentacji medycznej z gabinetu ginekologicznego w Szczecinie (III OSK 3089/23). NSA uznał, że przepisy art. 156 k.p.k., regulujące dostęp do akt postępowania przygotowawczego, wyłączają stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do informacji z akt karnych. WSA orzekł wcześniej, że pacjentka nie domagała się dostępu do akt, lecz informacji o postępowaniu z dokumentacją, uznając, że właśnie ustawa o dostępie do informacji publicznej powinna być w takich przypadkach stosowana²⁴. NSA odrzucił ten argument, uznając, że jedynie procedura karna reguluje dostęp do informacji zawartych w aktach po-

stępowania.

28 października 2024 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego²⁵. Zaproponowano w nim zmiany w art.156. W projekcie zmianie ulegają przepisy [art.156 § 5 i 5a kpk](#) oraz proponuje się uchylenie § 5b. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że zaproponowane zmiany dotyczące art. 156 § 5a k.p.k. mają na celu rozwinięcie standardu unijnego wynikającego z dyrektywy 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji, jak i standardu strasburskiego w zakresie dostępu obrony do materiałów postępowania w związku ze stosowaniem tymczasowego aresztowania.

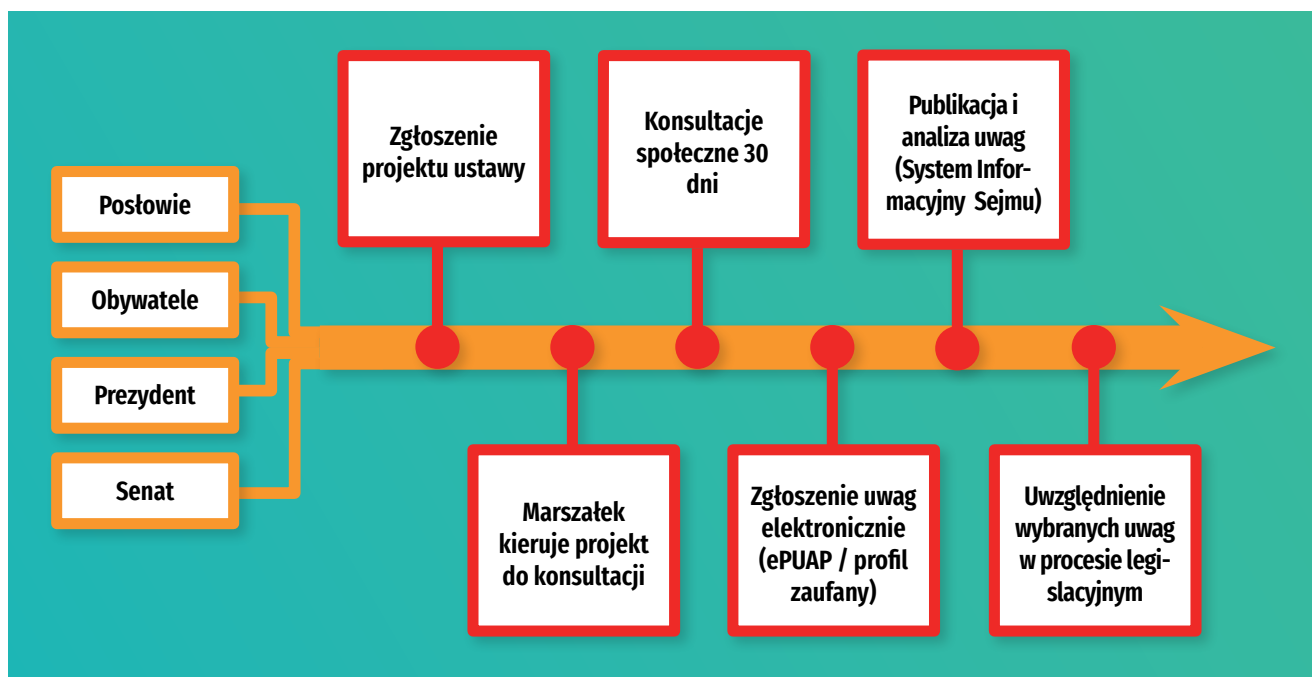
3.4. Zmiana regulaminu Sejmu

26 lipca 2024 r. Sejm znowelizował swój regulamin²⁶. Celem zmian była poprawa jakości procesu legislacyjnego, zwiększenie przejrzystości i zwiększenie udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Część ze zmian weszła w życie 31 sierpnia 2024 r., część zaczęła obowiązywać 31 października.

Od końca sierpnia obowiązuje wymóg szczegółowego wypełniania formularza Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) przy projektach ustaw, co ma zapewnić pełne i uporządkowane uzasadnienia projektów. Przepis ogranicza też przyspieszone procedury – każde skrócenie procesu legislacyjnego wymaga teraz uzasadnienia i głosowania. Wprowa-



Zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. prokurator ma możliwość odmowy udostępnienia akt postępowania, nie mając obowiązku uzasadniania swojej decyzji, poza wskazaniem „wyjątkowych przypadków”. Wprowadza to zasadę ograniczonej jawności.



24 <https://siecobywatelska.pl/cba-i-dokumentacja-medyczna/> (dostęp: 19.12.2024).

25 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091021#13091021> (dostęp: 19.12.2024).



Zmieniony Regulamin Rady Ministrów nakłada obowiązek publikacji komunikatów prasowych po posiedzeniach Rady Ministrów, a także obowiązkowe publiczne konsultacje dla projektów dokumentów rządowych.

dzono również obowiązek uzasadniania poprawek do ustaw i ich publikacji, co ma na celu zapewnienie przejrzystości proponowanych zmian.

Zmiany, które weszły w życie 31 października 2024 r., rozszerzają mechanizmy konsultacji społecznych; obywatelskie i poselskie projekty będą poddawane obowiązkowym konsultacjom, co umożliwi publiczne wyrażenie opinii. Marszałek Sejmu zarządzi także przygotowanie oceny skutków regulacji (OSR) dla projektów, zapewniając posłom dostęp do wiedzy o potencjalnych efektach projektowanych przepisów. Ponadto komisje będą zobowiązane do rozpatrzenia projektów w ciągu 9 miesięcy, co zapobiegnie tzw. „zamrażarce ustawodawczej”.

3.5. Zmiany w ustawie lobbingowej

We wrześniu 2024 roku Sejm przyjął nowelizację ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁶. Ustawa została podpisana 14 października 2024 przez Prezydenta. Wprowadza ona istotne zmiany dotyczące wysłuchania publicznego i konsultacji społecznych. Dodaje nowy rozdział, który przewiduje możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Konsultacje te umożliwiają zgłaszanie uwag do projektu zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne. Uwagi są zgłaszane elektronicznie, za pomocą specjalnej usługi dostępnej poprzez ministra odpowiedzialnego za informatyzację. W ramach działań na rzecz transparentności procesu ustawodawczego wszystkie zgłoszone uwagi będą publicznie dostępne wraz z danymi osoby lub podmiotu zgłaszającego przez czas trwania kadencji Sejmu, w której prowadzono prace nad ustawą. Zastrzeżono, że uwagi zawierające treści niezgodne z prawem, w szczególności naruszające dobra osobiste lub tajemnice prawnie chronione, nie będą udostępniane. Kancelaria Sejmu będzie przetwarzać dane osobowe zgłaszających uwagi, w tym imię, nazwisko i numer PESEL, na potrzeby przeprowadzenia konsultacji oraz do celów statystycznych. Ustawa weszła w życie pod koniec października 2024 roku (Dz.U. 2024 poz. 1535).

3.6. Zmiana regulaminu Rady Ministrów

W sierpniu rząd dokonał zmian Regulaminu Rady Ministrów²⁸. Nowy § 17 nakłada obowiązek publikacji komunikatów prasowych po posiedzeniach Rady Ministrów, informujących o tematyce i podjętych decyzjach. Wprowadzono też obowiązek konsultacji publicznych dla projektów dokumentów rządowych, a Rządowe Centrum Legislacji będzie sprawdzać, czy wymagane konsultacje zostały przeprowadzone. Ponadto na Prezesa Rządowego Centrum Legislacji został nałożony obowiązek udostępniania procedur przyjmowania projektów w Biuletynie Informacji Publicznej, co obejmuje także rekomendacje dotyczące konsultacji publicznych. Odstąpienie od konsultacji publicznych jest możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, takich jak: zagrożenie bezpieczeństwa, zakłócenie porządku publicznego, ochrona zdrowia, ochrona środowiska.

W październiku 2024 r. rząd pracując nad projektem nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, pominął istotne etapy procedowania, takie jak uzgodnienia, opiniowanie oraz konsultacje publiczne. Tym samym złamano zasady przyjęte w sierpniu 2024 r. Dokument został skierowany bezpośrednio do Stałego Komitetu Rady Ministrów, co uzasadniono pilnością wprowadzenia zmian²⁹.

3.7. Ustawa o ochronie sygnalistów

Z ponad dwuletnim opóźnieniem uchwalono w 2024 roku ustawę o ochronie sygnalistów³⁰, a w dniu 24 czerwca 2024 r. opublikowano ją w Dzienniku Ustaw (poz. 928). Ustawa implementuje unijną dyrektywę, określa zasady ochrony sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa, wskazuje dostępne środki ochrony oraz definiuje obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich i innych organów publicznych. Sygnalistą może być każdy, kto w dobrej wierze zgłasza nieprawidłowości związane z zatrudnieniem, niezależnie od formy pracy. Ustawa obowiązuje pracodawców do opracowania procedur zgłaszania nieprawidłowości, jednak nie obejmuje naruszeń prawa pracy, co rozczarowało organizacje społeczne, wskazujące na znaczenie tej ochrony dla bezpieczeństwa obywateli. W związku z przyjęciem przepisów organy pu-

26 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20240000751> (dostęp: 19.12.2024).

27 <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=650> (dostęp: 19.12.2024).

28 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20240000757/0/M20240757.pdf> (dostęp: 19.12.2024).

29 "Projekt o składce zdrowotnej wreszcie upubliczniony", Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9642926.projekt-o-sk-ladce-zdrowotnej-wreszcie-upubliczniony.html> (dostęp: 19.12.2024).

bliczne mają zamieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) szczegółowe informacje dla sygnalistów. Należą do nich przede wszystkim dane kontaktowe do zgłoszeń zewnętrznych, takie jak adresy elektroniczne i pocztowe, a także numer telefonu z informacją, czy rozmowy są nagrywane. W BIP-ach powinny się znaleźć wyjaśnienia na temat warunków ochrony sygnalistów, zasad przetwarzania ich danych osobowych, a także poufności zgłoszeń. Ponadto BIP-y mają zawierać informacje o trybie postępowania w przypadku zgłoszenia, terminie oraz zakresie informacji zwrotnej dla sygnalisty. W systemach demokratycznych sygnaliści stanowią ważne źródło informacji.

3.8. Likwidacja CBA

Projekt ustawy zakładającej likwidację Centralnego Biura Antykorupcyjnego na stronach Rządowego Centrum Legislacji pojawił się pod koniec maja 2024 roku³⁰. Pierwotnie CBA miało zakończyć działalność z 1 stycznia 2025 r., jednak w lipcu projekt został zmieniony, a termin likwidacji CBA przesunięto na 1 kwietnia 2025 r. W jego miejsce w strukturze policji ma powstać Centralne Biuro Zwalczania Korupcji (CBZK). Projekt wprowadza także mechanizm „osłony antykorupcyjnej” dla przedsięwzięć o podwyższonym ryzyku korupcji, który obejmuje nadzór i analizę ryzyka realizowanych zadań przez instytucje państwowe. Ustawa wymaga współpracy między służbami oraz przetwarzania i publikowania informacji związanych z działaniami antykorupcyjnymi. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano na konieczność skuteczniejszego zwalczania korupcji, która pozostaje powszechnym i wieloaspektowym problemem osłabiającym zaufanie obywateli do instytucji państwowych oraz stwarzającym ryzyko infiltracji sektora publicznego przez przestępców. W Ocenie Skutków Regulacji podkreślono, że reforma ma zwiększyć efektywność walki z korupcją poprzez rozłożenie jej ciężaru na kilka instytucji,

co pozwoli uniknąć dublowania kompetencji oraz wzmocni niezależność działań antykorupcyjnych. Wskazano również na potrzebę lepszej koordynacji działań między organami ścigania. Likwidacja CBA i utworzenie CBZK przyniesie początkowe koszty, związane m.in. z wyposażeniem i szkoleniem przeniesionych funkcjonariuszy, ale długoterminowo ma prowadzić do oszczędności w budżecie państwa³¹.

Pismem z dnia 15 lipca 2024 r. zwrócono się do różnych podmiotów z prośbą o zaopiniowanie projektu ustawy wyznaczając termin do 26 lipca 2024 r. Fundacja im. Stefana Batorego krytycznie oceniła projekt ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji CBA, zwracając uwagę na brak konsultacji publicznych i pośpiech w procedowaniu. Wskazano, że tak kluczowa zmiana wymaga szczegółowej analizy systemowej i szerokiej debaty. Fundacja podkreśliła konieczność istnienia centralnego organu ds. zwalczania korupcji, zgodnie z wymogami Konwencji ONZ przeciwko korupcji, a likwidacja CBA bez odpowiednich zabezpieczeń może osłabić skuteczność działań antykorupcyjnych w Polsce. Zaapelowano o przedstawienie rzetelnej diagnozy korupcji i jej systemowych zagrożeń oraz o wzmocnienie, a nie osłabianie instytucjonalnych mechanizmów ochrony przed korupcją³².

Na początku listopada 2024 r. TVP Info poinformowała, że projekt ustawy ma zostać przyjęty przez rząd w ciągu „najbliższych tygodni”³³. 21 listopada 2024 r. projekt był przedmiotem obrad Komitetu Stałego Rady Ministrów, a 26 listopada 2024 r. został przekazany do Komisji Prawniczej³⁴. 10 grudnia 2024 r. Rada Ministrów przyjęła przedstawiony projekt ustawy i skierowała go do dalszych prac w parlamencie³⁵.

3.9. Zmiany w ustawach związane z informacją publiczną w okresie styczeń 2023 - październik 2024

Na potrzeby poprzedniego raportu analizowaliśmy Dziennik Ustaw z lat 2021-2022, szukając ustaw, które wpływają na ustawę o dostępie do informacji publicznej. Naliczyliśmy wtedy co najmniej 9 ustaw, które wybiórczo wyłączają dostęp do informacji w różnych obszarach. Podobną analizę przeprowadziliśmy w tym roku dla okresu od początku 2023 roku do końca października 2024 r.

◉ **W rozporządzeniu Rady Ministrów z 27 października 2023 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa**³⁶ wskazano organy odpowiedzialne za organizację, nakładanie, kontrolę i nadzór nad zadaniami obronnymi, szczególnie w kontekście opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa publicznego. Wojewoda nadzoruje zadania jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów leczniczych, natomiast minister zdrowia odpowiada za nadzór nad lotniczym ratownictwem medycznym oraz krwiodawstwem (realizowanym przez Narodowe Centrum Krwi). Zadania te są nakładane decyzjami administracyjnymi lub zarządzeniami i muszą być zgodne z planem operacyjnym. Dodatkowo, opracowywane są tajne plany obronne, aktualizowane corocznie, które obejmują funkcjonowanie szpitali, ratownictwa, krwiodawstwa i stacji sanitarno-epidemiologicznych na potrzeby obronne kraju. W zapisach rozporządzenia wprost wskazano, że powyższe informacje nie podlegają udostępnieniu w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej czy ustawę re-use.

◉ **W ustawach powołujących Państwową Komisję do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw**³⁷ umieszczono w przepisach zapisy, że dokumentacja zebrana w

30 <https://dziennikustaw.gov.pl/D2024000092801.pdf> (dostęp: 19.12.2024).

31 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385657/katalog/13061316#13061316> (dostęp: 19.12.2024).

32 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ocena skutków regulacji dla projektu ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, nr UD46, Rządowe Centrum Legislacji, dostęp 2.12.2024 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12385657/13061322/13061323/dokument675188.pdf> (dostęp: 19.12.2024).

33 Fundacja im. Stefana Batorego, Stanowisko w sprawie rządowego projektu ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 26 lipca 2024 r., dostęp: <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-fundacji-im-stefana-batorego-ws-rzadowego-projektu-ustawy-o-koordynacji-dzialan-antykorupcyjnych-oraz-likwidacji-centralnego-biura-antykorupcyjnego/> (dostęp: 19.12.2024).

34 <https://www.tvp.info/83312749/cba-rzad-przyjme-wkrotce-projekt-likwidacji-biura> (dostęp: 19.12.2024).

35 [Pismo przekazujące projekt do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.pdf](mailto:przekazujace.projekt.do.rozpatrzenia.przez.komisje.prawnicza.pdf) (dostęp: 19.12.2024).

36 [Projekt ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Portal Gov.pl](https://www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12385657/katalog/13061316#13061316) (dostęp: 19.12.2024).



RPO podkreślił, że usuwanie komentarzy czy blokowanie użytkowników przez instytucje publiczne bez jasnych procedur może naruszać wolność wypowiedzi i prawo dostępu do informacji publicznej.

trakcie prac komisji nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

- ◉ **W prawie komunikacji elektronicznej** (Dz.U.2024.1221 z dnia 9 sierpnia 2024 r., wejście w życie 10 listopada 2024 r.) wpisano możliwość zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy, która może być uwzględniana w przypadku wniosku o dokumenty w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podmiot udostępniający informacje lub dokumenty zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa Prezesowi UKE może je zastrzec w całości lub częściowo. Nie dotyczy to jednak rozliczeń z tytułu dostępu telekomunikacyjnego – wszelkie zastrzeżenia w tym zakresie są nieważne. W przypadku zastrzeżenia części informacji lub dokumentu, podmiot musi przekazać uzasadnienie oraz wersję bez zastrzeżonych części; brak takiej wersji sprawia, że zastrzeżenie staje się nieskuteczne. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) może też uchylić zastrzeżenie, jeśli uzna, że dokument lub informacje nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa³⁷.
- ◉ **W ustawie z dnia 1 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z utworzeniem oddziałów o profilu mundurowym oraz ułatwieniem powrotu do służby w Policji i Straży Granicznej**³⁸ (Dz. U. 2024 poz. 1562) informacjami, które nie stanowią informacji publicznej, są wyniki postępowania kwalifikacyjnego dotyczącego przyjęcia do służby w Straży Granicznej. Wyniki te nie podlegają udostępnieniu zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej.
- ◉ **W ustawie z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw**³⁹, w związku z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej na terenach powodziowych wydłużono terminy odpowiedzi na wnioski o informację publiczną. W przypadku wniosków o udostępnienie informacji publicznej złożonych do dnia 31 grudnia 2024

r. na obszarze jednostek samorządu terytorialnego, na którym w 2024 r. został wprowadzony stan klęski żywiołowej, terminy określone odpowiednio w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) wynoszą odpowiednio 30 dni oraz 3 miesiące.

3.10. Działania RPO

W informacji Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej 2023 roku⁴², opublikowanej w październiku 2024 roku, pojawiły się kwestie dotyczące prawa do informacji.

Dostęp do informacji publicznej dla osób pozbawionych wolności

RPO zajął się kwestią dostępu do informacji osób osadzonych. Osadzeni, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie mogą korzystać z internetu. Jedynymi wyjątkami są strony Biuletynu Informacji Publicznej lub te w domenie „gov.pl”, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych dokonuje tego poprzez stronę internetową tego typu. Rzecznik wskazał, że w przeszłości osadzeni mieli szerszy dostęp, obejmujący strony poświęcone prawom człowieka i instytucjom UE, takim jak Europejski Trybunał Praw Człowieka. W odpowiedzi na skargi osadzonych na ograniczony dostęp do tych stron, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Służby Więziennej z prośbą o rozważenie dostępu do stron instytucji UE. Służba Więzienna wskazała jednak, że obecne regulacje są zgodne z wymogami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Udostępnienie danych osobowych sędziów popierających kandydatury do KRS

W sprawie ujawnienia danych sędziów popierających kandydatów do KRS Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w 2019 roku decyzję Prezesa UODO, który nakazał ograniczenie przetwarzania tych danych przez Kancelarię Sejmu. Sądy administracyjne uznały jednak, że wykazy sędziów są informacją publiczną, nakazując jednocześnie wyłączenie numerów PESEL⁴³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warsza-

37 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230002482> (dostęp: 19.12.2024).

38 Chodzi o ustawę z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz niektórych innych ustaw.

39 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001221> (dostęp: 19.12.2024).

40 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001562> (dostęp: 19.12.2024).

41 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001473> (dostęp: 19.12.2024).

wie, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny, potwierdził⁴⁴, że dane te są publiczne, a Rzecznik przystąpił także do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jednak umorzył postępowanie w 2023 roku.

Informacje o wynagrodzeniach w Samorządowym Kolegium Odwoławczym

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął działania w sprawie odmowy udostępnienia informacji o wynagrodzeniach prezesa, wiceprezesa i głównego księgowego SKO. RPO w tych sprawach skierował wystąpienia do organów oraz przystąpił do spraw przed WSA. Sądy administracyjne stwierdziły, że informacje te są publiczne, ponieważ dotyczą wydatkowania środków publicznych na osoby pełniące funkcje publiczne, co jest jawne. Wyroki potwierdziły, że te dane powinny być udostępnione zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto RPO wskazał, że podejmował wyłącznie sprawy indywidualne dotyczące realizacji prawa do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Profile organów i administracji w mediach społecznościowych

28 listopada 2024 r. RPO wystąpił do Ministra Cyfryzacji⁴⁵ w sprawie profili, kont i stron prowadzonych przez instytucje publiczne w mediach społecznościowych. Rzecznik zwrócił uwagę na brak regulacji dotyczących prowadzenia przez instytucje publiczne profili w mediach społecznościowych, co skutkuje ich funkcjonowaniem według zasad ustalonych dla podmiotów prywatnych. Taka sytuacja może naruszać standardy demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady legalizmu i proporcjonalności. RPO podkreślił, że usuwanie komentarzy czy blokowanie użytkowników przez instytucje publiczne bez jasnych procedur może naruszać wolność wypowiedzi i prawo dostępu do informacji publicznej. W związku z tym Rzecznik apeluje o stworzenie przepisów regulujących te kwestie, aby zapewnić transparentność i poszanowanie praw obywateli w cyfrowej przestrzeni publicznej.

3.11. Sprawozdanie NSA

Prawo do informacji w raportach sądów administracyjnych

Dostęp do informacji w sądach administracyjnych

W corocznych sprawozdaniach Naczelnego Sądu Administracyjnego znajdziemy informacje dotyczące wpływających wniosków dotyczących informacji publicznej i sposobów ich rozpatrzenia - to dobra praktyka, której próżno szukać w innych instytucjach w Polsce. Poniżej prezentujemy najważniejsze informacje dotyczące dostępu do informacji w sądach administracyjnych w 2023 roku⁴⁶.

W 2023 roku odnotowano wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej kierowanych do Prezesa NSA. Wpłynęło ich 331, co stanowiło wzrost o 39% w porównaniu do roku 2022. Wnioski do wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) spadły o 3,3% - złożono ich 1201. Znaczna część wniosków dotyczyła treści orzeczeń sądowych. Do NSA wpłynęło 158 takich wniosków (47,7% wszystkich wniosków o informacje publiczne). W WSA odnotowano 267 wniosków o udostępnienie treści orzeczeń, co stanowiło 22,2% wszystkich wniosków. Część wniosków dotyczyła orzeczeń wydanych przed 1 stycznia 2004 r., które nie muszą być publikowane w internecie. W takich przypadkach NSA udostępniał orzeczenia w formie zanonimizowanej kopii papierowej po uiszczeniu opłaty kancelaryjnej. W innych przypadkach umieszczał je w bazie orzeczeń, wskazując miejsce publikacji.

W sprawozdaniu z działania NSA za 2023 rok wskazano, że wnioskodawcy często żądali dostępu do informacji takich jak:

- dane statystyczne dotyczące działalności sądów,
- liczba stanowisk i wysokość wynagrodzeń w sądach,
- dokumenty związane z postępowaniami o zamówienia publiczne,
- pytania konkursowe dla kandydatów na stanowiska sądowe,
- szczegóły techniczne systemów informatycznych NSA.

Prezes NSA realizował również wnioski o udostępnienie informacji dotyczą-



Duża część wniosków o informacje skierowanych do sądów administracyjnych dotyczyła treści orzeczeń sądowych. W NSA to 47,7% wszystkich wniosków, a w WSA 22,2% wszystkich wniosków.

42 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2023> (dostęp: 19.12.2024).

43 Wyroki: z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1927/19, z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2154/19.i: z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2991/21, z 14 listopada 2023 r., sygn. akt III OSK 2623/21.

44 Wyrok z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/WA 484/18. Wyrok z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

45 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-urzed-y-internet-profile-konta-sm-mc> (dostęp: 19.12.2024).

46 Naczelny Sąd Administracyjny. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku. Warszawa: Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu

cych delegacji sędziów, liczby konkursów na stanowiska sędziowskie, a także pytań prawnych kierowanych do NSA.

W 2023 roku Prezes NSA rozpatrywał wnioski o udostępnienie szeregu orzeczeń dotyczących spraw cudzoziemców w trybie ustawy o otwartych danych. Uznał, że wniosek ten dotyczył informacji publicznej. W odpowiedzi część orzeczeń została udostępniona w formie zanonimizowanych kopii po uiszczeniu opłaty, a w przypadku pozostałych wydano decyzję o odmowie udostępnienia z powodu ochrony danych osobowych.

Większość wniosków, które wpłynęły do sądów administracyjnych, została załatwiona pozytywnie, najczęściej poprzez bezpośrednie udzielenie informacji lub odesłanie do materiałów dostępnych na stronach internetowych sądów i w bazie orzeczeń. Prezes NSA uwzględnił 82% wszystkich wniosków, a prezesi WSA – 95,3%.

W 2023 roku Prezes NSA wydał cztery decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dotyczyły one między innymi:

- kosztów organizacji wydarzeń przez NSA,
- wyroków dotyczących cudzoziemców,
- protokołów kontroli sanitarno-epidemiologicznej.

Prezesi WSA wydali 41 decyzji o odmowie, głównie z powodu uznania informacji za przetworzoną. W niektórych przypadkach poinformowano osoby wnioskujące o informacje, że żądane dane nie mają charakteru informacji publicznej.

Do Prezesa NSA wpłynęły też cztery odwołania od decyzji wydanych przez prezesów WSA o odmowie udostępnienia informacji. W jednym przypadku Prezes NSA utrzymał decyzję w mocy, w dwóch uchylił ją i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w jednej sprawie uchylił decyzję i umorzył postępowanie.

Sprawy z zakresu dostępu do informacji

W 2023 roku temat dostępu do informacji publicznej był istotnym punktem w działaniach wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA). W tym okresie wpłynęło aż 758 skarg na decyzje dotyczące odmowy udostępnienia informacji publicznej, co oznacza wzrost o 120

spraw w porównaniu z rokiem 2022, kiedy złożono 638 takich skarg. Jednocześnie liczba skarg na beczynność lub przewlekłość w sprawach dotyczących informacji publicznej wyniosła 2480, co było nieco niższym wynikiem niż w 2022 roku, gdy odnotowano 2798 takich przypadków.

W 2023 roku załatwiono: 627 spraw, z czego uwzględniono skargi w 279 sprawach, oddalono skargi w 164 sprawach i odrzucono 101 spraw. Jako załatwione w inny sposób wskazano 14 spraw. Na następny okres do rozpatrzenia zostało 320 spraw. W sprawach dotyczących informacji publicznej w 2023 roku załatwiono łącznie 627 spraw, z czego na posiedzeniach niejawnych załatwiono 348 spraw, a na rozprawach 279 spraw.

Znaczna część spraw dotyczących beczynności i przewlekłości dotyczy spraw z zakresu informacji publicznej. Łączna liczba spraw na beczynność i przewlekłość, które wpłynęły w 2023 roku do sądów administracyjnych, wyniosła 7998, a spraw związanych z informacją publiczną było aż 2480 i choć było ich mniej niż w 2022 roku, stanowią one 28,33% ogółu spraw w tej kategorii.

W 2023 roku w sprawach o symbolu 6133 – Informacja o środowisku wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznawały łącznie 104 sprawy (37 z poprzedniego okresu i 67 nowych). Załatwiono 62 sprawy, z czego połowę na rozprawach, a połowę na posiedzeniach niejawnych. Na rozprawach uwzględniono 8 skarg, oddalono 23, a na posiedzeniach niejawnym uwzględniono 9 skarg, oddalono 14, odrzucono 7, a 1 załatwiono w inny sposób. Na koniec roku

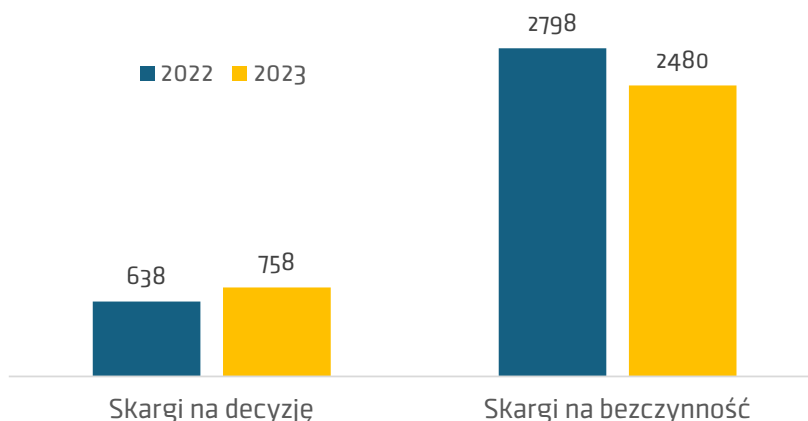
do rozpoznania pozostało 30 spraw.

Jeżeli chodzi o sprawy kasacyjne, które trafiły do rozpatrzenia przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, to w 2023 roku było to 896 spraw dotyczących informacji publicznej i 30 spraw dotyczących informacji o środowisku. W zakresie informacji publicznej na rozprawie rozpatrzono 496 spraw, a na posiedzeniu niejawnym 400 spraw. Oddalono skargę w 6 przypadkach. Sprawy załatwiono w inny sposób w 4 przypadkach. Na kolejny rok pozostało 58 spraw. Jeżeli chodzi o informację o środowisku, to w 2023 roku zamknięto 35 spraw, w tym uwzględniono skargę w 7 przypadkach. Sprawy związane z dostępem do informacji stanowiły 4,52% wszystkich spraw trafiających do NSA, z czego 4,37% to sprawy z zakresu informacji publicznej.

W części sprawozdania poświęconej omówieniu zagadnień problemowych wynikających z orzecznictwa, NSA opisał następujące sprawy rozstrzygnięte w 2023 roku:

1. Informacje przetworzone – Podmiot zobowiązany, który otrzymuje wniosek o dostęp do informacji publicznej, ma obowiązek ocenić, czy wniosek dotyczy informacji przetworzonej, i wezwać wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności interesu publicznego. W razie braku reakcji lub niewykazania interesu publicznego podmiot jest zobowiązany wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji (III OSK 6946/21).
2. Zakres informacji publicznej – Informacje o kwalifikacjach zawodowych i zadaniach funkcjonariuszy publicznych uznano za informacje publiczne,

Liczba spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych



niezależnie od kontekstu konkretnej sprawy indywidualnej, jeśli służą weryfikacji legalności działań organów administracji (III OSK 3617/21).

3. Wnioskodawca w postępowaniu – Wnioski o dostęp do informacji publicznej mogą składać wyłącznie osoby pełnoletnie i nieubezwłasnowolnione, ze względu na potencjalne obowiązki finansowe wynikające z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (III OSK 5312/21).
4. Zarządzanie cmentarzami wyznaniowymi – Zadania gmin wyznaniowych żydowskich związane z zarządzaniem cmentarzami w zakresie realizacji prawa do godnego pochówku zostały uznane za zadania publiczne. Obejmuje to obowiązek udostępniania informacji publicznej w tym zakresie (III OSK 7674/21)⁴⁸.
5. Informacje niejawne – Sądy administracyjne są zobowiązane do pełnej kontroli decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z klauzulą tajności, w tym do badania dokumentacji objętej tą klauzulą. Brak dokumentu uniemożliwia rzetelną kontrolę sądową, co narusza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (III OSK 2889/21)⁴⁹.

3.12. Zmiany w rejestrze korzyści

We wrześniu 2024 r. w wykazie prac legislacyjnych rządu opublikowano informacje o pracach związanych ze zmianami w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące niektóre funkcje publiczne⁵⁰. Część zmian to dostosowanie występującej w tych przepisach terminologii do obecnie stosowanego nazewnictwa. Ponadto zakłada się wzrost kwoty, od której powstaje obowiązek zgłoszenia darowizny otrzymanej od podmiotu krajowego lub zagranicznego. W październiku „Rzeczpospolita” poinformowała, że próg dotyczący zgłaszania prezentów w re-

jestrze wzrośnie z obecnie obowiązujących 380 zł do 1075 zł. Zmiana ta wynika z proponowanej zmiany przepisów, które dotychczas wymagały zgłaszania darowizn o wartości przekraczającej 50% „najniższego wynagrodzenia” (760 zł). Po nowelizacji próg zgłoszenia będzie stanowił 25% „minimalnego wynagrodzenia” (obecnie 4300 zł, od stycznia 4666 zł). Nowy przepis sprawi, że wiele darowizn o wartości kilkuset złotych, które obecnie podlegają zgłoszeniu, przestanie być ujawnianych⁵¹.

3.13. Strefa buforowa na granicy polsko-białoruskiej

Zmiana zasad dostępu w porównaniu z 2021 rokiem po ustaniu stanu wyjątkowego polega na tym, że w 2021 roku dziennikarze mogli przebywać w strefie wyłącznie pod asystą funkcjonariuszy SG. W trakcie wizyt mogli oni otrzymywać polecenia od funkcjonariuszy, np. dotyczące przerwania rejestrowania określonych obiektów czy osób. W 2024 roku dziennikarze, po uzyskaniu zgody, mogą poruszać się samodzielnie w ramach określonego obszaru, bez konieczności towarzyszenia funkcjonariuszy.

Na mocy rozporządzenia z 9 września 2024 roku, czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej został przedłużony o kolejne 90 dni⁵², do 9 grudnia 2024 r. 2 grudnia 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Tomasz Siemoniak zapowiedział kolejne przedłużenie zakazu⁵³, co uczyniono 9 grudnia 2024 r.⁵⁴.

3.14. Zapowiedź zmian dotycząca oświadczeń majątkowych

W dniach 9-10 grudnia 2024 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zorganizowało konferencję, w ramach której przedstawiło wizję przyszłych zmian dotyczących systemu oświadczeń majątkowych w Polsce. Biuro pracuje nad założeniami do przepisów ujednolicających oświadczenia na pole-



Próg dotyczący zgłaszania prezentów w rejestrze korzyści wzrośnie z obecnie obowiązujących 380 zł do 1075 zł.

istracyjnych [online], dostęp: 3 grudnia 2024 r., dostępny pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/47C9446A8F> (dostęp: 19.12.2024).

48 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2996/21, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych [online], dostęp: 3 grudnia 2024 r., dostępny pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4FB39CE296> (dostęp: 19.12.2024).

49 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2023 r., sygn. akt III OSK 2584/21, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych [online], dostęp: 3 grudnia 2024 r., dostępny pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BoCC837601> (dostęp: 19.12.2024).

50 <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radzie-ministrow-oraz-niektorych-innych-ustaw>

51 <https://www.rp.pl/polityka/art41375611-wladza-nie-pochwali-sie-prezentami-wzrosnie-prog-powyzej-ktorego-beda-jawne> (dostęp: 19.12.2024).

52 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, Monitor Polski, 2024, poz. 1345, <https://monipolski.gov.pl/D2024000134501.pdf> (dostęp: 19.12.2024).

53 “MSWiA planuje przedłużenie strefy buforowej na granicy z Białorusią”, Business Insider Polska, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/mswia-planuje-przedluzenie-strefy-buforowej-na-granicy-z-bialorusia/ltnhkrf> (dostęp: 3 grudnia 2024).

54 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Funkcjonowanie strefy buforowej na granicy z Białorusią przedłużone. Portal Gov.pl, 2024.

cenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora Służb Specjalnych Tomasza Siemoniaka. Proponowane zmiany mają obejmować: ujednoczenie formularzy oświadczeń majątkowych (obecnie w Polsce obowiązuje 17 różnych wzorów oświadczeń), wprowadzenie centralnego systemu informatycznego, za pomocą którego oświadczenia będą składane. Oświadczenia mają być weryfikowane za pomocą algorytmu. Sankcje karne, które są nieskuteczne, mają być zastąpione karami administracyjnymi.

3.15. TVP 3 Warszawa nie będzie informować o Ostatnim Pokoleniu

2 grudnia 2024 dyrektor TVP3 Warszawa Jakub Sito ogłosił decyzję o zaprzestaniu relacjonowania działań aktywistów klimatycznych z ruchu „Ostatnie Pokolenie”, uzasadniając to brakiem chęci promowania ich działań. Stacja stwierdziła, że działania te mają charakter kontrowersyjny i często naruszają przepisy prawa. TVP3 podkreśliła, że podejmuje decyzje redakcyjne w oparciu o odpowiedzialność społeczną i zgodność z zasadami etyki dziennikarskiej⁵⁵. W opinii komentatorów działania TVP3 Warszawa noszą znamiona cenzury⁵⁶.

<https://www.gov.pl/web/mswia/funkcjonowanie-strefy-buforowej-na-granicy-z-bialorusia-przedluzone> (dostęp: 19.12.2024).

55 <https://warszawa.tvp.pl/83788448/ostatnie-pokolenie-tvp3-warszawa-nie-bedzie-promowac-aktywistow> (dostęp: 19.12.2024).

4. Wyniki monitoringów

4.1. Notatka metodologiczna + statystyka

Na potrzeby pozyskania danych do raportu o stanie jawności wystaliśmy w 2024 roku łącznie 1410 wniosków o informację. Odpowiedzi na przynajmniej jedno z zadanych pytań otrzymaliśmy w przypadku niemal 87% wysłanych wniosków.

Wnioski wysyłałmy przez [Fedrowanie](#) - nasze autorskie narzędzie do wysyłki wniosków o informację do większej liczby instytucji. Dzięki wbudowanym komponentom opartym na sztucznej inteligencji (AI), Fedrowanie wspiera również porządkowanie odpowiedzi, co z kolei ułatwia przekrojowe patrzyenie na wyniki i ich dalszą analizę.

Pytania zostały wysłane do 17 różnych typów instytucji i dotyczyły realizacji przez nie wniosków o dostęp do informacji i informacji o środowisku.

Chcieliśmy między innymi sprawdzić, jak prawo do informacji publicznej jest realizowane przez organy i jednostki organizacyjne służby więziennej. Osoby osadzone korzystają z prawa do informacji, ale podobnie jak w przypadku in-

nych praw i wolności, z przestrzeganiem ich w Polsce bywa bardzo różnie, co znajduje odbicie w orzeczeniach sądów administracyjnych.

O realizację wniosków o informację pytaliśmy także sądy powszechne, ponieważ te - w odróżnieniu od administracyjnych - nie publikują sprawozdań na ten temat, a do naszej poradni prawnej regularnie zgłaszają się osoby mające problem z uzyskaniem od sądu interesującej je informacji.

Nasze wnioski trafiły również do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ponieważ to one rozstrzygają w przedmiocie decyzji odmownych, wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które z kolei są szczególnie często adresatami wniosków o informację publiczną.

Wreszcie pytaliśmy Komendantów Wojewódzkich i Stołecznego Policji, którzy są kluczowymi decydentami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny na szczeblu wojewódzkim i bezpośrednio wpływają na transparentność w działaniach policyjnych.

Adresatami drugiej grupy wniosków dotyczących dostępu do informacji o środowisku byli: Generalna i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, parki narodowe, gminy, powiaty i województwa. Prawo do informacji o środowisku jest realizowane na podstawie odrębnych przepisów – ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Występują tu ciekawe, warte zbadania różnice, jak np. szczegółowo określone naliczanie opłat, które w trybie dostępu do informacji publicznej pojawiają się sporadycznie, albo obowiązek wyznaczenia osób odpowiedzialnych za realizację wniosków.

Większość typów instytucji została odpytana w komplecie, tj. wysyłałmy wnioski do wszystkich instytucji danego typu. Wyjątkiem jest zbiór gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich (miasta na prawach powiatu) odpytaliśmy wszystkie, z których wylosowaliśmy próbę liczącą 398 gmin.

Tabela 1. Odpowiedzi na wnioski monitorowanych instytucji.

Typ instytucji	Liczba wniosków	Liczba odpowiedzi	Odsetek odpowiadających
Akademia Wymiaru Sprawiedliwości	1	1	100%
Areszty śledcze	37	24	65%
Dyrektor Generalny Służby Więziennej	1	1	100%
Dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej	11	9	82%
Gminy – miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie	398	333	84%
Komendanci Ośrodków Szkolenia Służby Więziennej	4	2	50%
Komendanci Wojewódzcy i Stołeczny Policji	17	17	100%
Miasta na prawach powiatu	66	58	88%
Parki narodowe	23	20	87%
Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska	16	16	100%
Sądy apelacyjne	11	11	100%
Sądy okręgowe	47	44	94%
Sądy rejonowe	319	295	92%
Samorządowe Kolegia Odwoławcze	49	35	71%
Starostwa Powiatowe	314	278	89%
Urzędy Marszałkowskie	16	13	81%
Urzędy Marszałkowskie 2 (o straże gminne/miejskie)	16	13	81%
Zakłady Karne	64	54	84%
ŁĄCZNIE:	1410	1224	87%

4.2. Metoda doboru próby gmin

Kluczową cechą losowania było zastosowanie stratyfikacji na poziomie województw oraz typów gmin, co gwarantowało proporcjonalną reprezentację gmin z różnych regionów Polski. Stratyfikacja odbywała się poprzez podział na warstwy, które tworzyły kombinacje województw i typów gmin, co sprawiło, że każdy region oraz każdy typ gminy miały zagwarantowane miejsce w próbie.

Rozmiar próby dla każdej warstwy obliczony został proporcjonalnie do liczby jednostek w danym województwie i typie gminy. Oznacza to, że województwa oraz typy gmin z większą liczbą jednostek miały większą reprezentację w próbie. Dodatkowo, w każdej warstwie uwzględniono jednostki rezerwowe (ostatecznie niewykorzystane), które stanowiły dodatkowe 20% do próby głównej, a ich liczba nigdy nie była mniejsza niż jedna, nawet w przypadku małych warstw.

4.3. Sądy powszechne a dostęp do informacji publicznej

W kwietniu 2024 roku do wszystkich sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych wystaliśmy wniosek o informację w formie poniższej ankiety. Jej wszystkie punkty dotyczyły sądów rejonowych i okręgowych, a do apelacyjnych trafiło siedem pierwszych pytań.

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie następujących informacji:

1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które organ otrzymał w 2023 r. Chodzi o wszystkie wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły drogą pisemną i elektroniczną.
2. W ilu sprawach z 2023 r. organ odmówił udostępnienia informacji publicznej? Przez „sprawę” należy rozumieć sprawę dotyczącą jednego wniosku. Przez odmowę należy rozumieć odpowiedzi, które doprowadziły do nieudostępnienia informacji publicznej (np. organ poinformował, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, organ wydał decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji, organ odmówił udostępnienia informacji przetworzonej). Prosimy o podanie liczby.

3. Czy organ prowadzi rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej? Jeśli tak, to w jakiej formie? Prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi:
 - a) rejestr papierowy,
 - b) rejestr papierowo-elektroniczny,
 - c) rejestr elektroniczny prowadzony w systemie klasy EKD,
 - d) rejestr elektroniczny prowadzony w innym systemie lub programie,
 - e) inne.
4. Jeśli organ prowadzi rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej, to jaka jest jego zawartość? Prosimy o zaznaczenie tej informacji/tych informacji, które znajdują się w Państwa rejestrze:
 - a) data wpływu wniosku,
 - b) informacja w jaki sposób wpłynął wniosek (np. wniosek ustny, wniosek złożony drogą e-mail, wniosek przesłany drogą pocztową, wniosek przesłany przez ePUAP)
 - c) data udzielonej odpowiedzi na wniosek,
 - d) dane wnioskodawcy (imię i nazwisko/nazwa),
 - e) pełna treść wniosku,
 - f) krótki opis, czego dotyczy wniosek,
 - g) pełna treść odpowiedzi na wniosek,
 - h) informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku (np. udostępnienie informacji, nieudostępnienie informacji),
 - i) informacja, że w sprawie została wydana decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej (w tych przypadkach, w których została ona wydana),
 - j) informacja o naliczonej opłacie za udostępnienie informacji (w tych przypadkach, w których ją naliczono),
 - k) informacja o postępowaniu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym, które wnioskodawca zainicjował w związku ze sprawą o udostępnienie informacji publicznej (np. znak sprawy, sygn. akt sprawy).
 - l) inne.
5. Kto w organie zajmuje się realizacją dostępu do informacji publicznej (np. przygotowywaniem projektów odpowiedzi na wnioski, prowadzeniem rejestru wniosków czy koordynacją terminowego załatwiania tych spraw)? Prosimy o podanie stanowiska/stanowisk tej osoby/osób.

6. Prosimy o podanie zakresu obowiązków osoby/osób zajmującej/zajmujących się realizacją dostępu do informacji publicznej. Jeśli będzie to dla Państwa ułatwienie, to prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi/właściwych odpowiedzi spośród poniższych punktów:
 - a) przygotowanie projektów odpowiedzi na wnioski,
 - b) koordynowanie procesu udostępniania informacji (np. dbanie o terminy),
 - c) prowadzenie rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej,
 - d) redagowanie informacji do Biuletynu Informacji Publicznej,
 - e) przygotowywanie okresowych zestawień podsumowujących na temat udostępniania informacji przez organ,
 - f) przygotowywanie wytycznych do anonimizacji dokumentów,
 - g) inne.
7. Czy w 2023 r. pracownicy sądu brali udział w szkoleniach z zakresu dostępu do informacji publicznej? Jeśli tak, to prosimy o podanie nazwy takich szkoleń oraz informacji kto je prowadził.
8. Czy w latach 2021-2023 sąd wydał orzeczenia w sprawach z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
9. Jeśli sąd wydał orzeczenia w sprawach z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej i zostały one opublikowane w Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, to prosimy o zamieszczenie możliwego do skopiowania linku prowadzącego bezpośrednio do tych orzeczeń w portalu. Jeśli nie, to prosimy o udostępnienie informacji w formie dogodnej dla organu, np. skanu albo informacji o sygn. akt oraz sentencji każdego orzeczenia.

Sądy rejonowe

Niemal wszystkie sądy rejonowe, bo aż 295 (92%) na 319 odpowiedziało na nasz wniosek o informację. Wszystkie odpowiedzi sądów rejonowych można znaleźć pod tym [linkiem](#), a poniżej przedstawiamy krótkie podsumowanie.

- Większość sądów otrzymała między 21 a 50 wniosków o informację publiczną.
- Najwięcej wniosków (298) wpłynęło

do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy.

- Ponad 43% sądów ani razu nie odmówiło udostępnienia informacji publicznej.
- Ponad połowa sądów (57%) prowadzi ewidencję wniosków w systemie elektronicznego zarządzania dokumentami.
- Najczęściej przechowywanymi w rejestrach informacjami są: data wpływu wniosku, dane wnioskodawcy i data udzielonej odpowiedzi, krótki opis - czego dotyczył wniosek, w ponad połowie sądów znajduje się informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku.
- W większości sądów rejonowych przygotowaniem odpowiedzi na wnioski o informację zajmują się pracownicy wydziałów administracyjnych.
- W większości sądów (mniej więcej w trzech czwartych) pracownicy nie byli szkoleni z dostępu do informacji publicznej w 2023 roku.

Sądy okręgowe

Na 47 sądów okręgowych 44 (94%) udzieliło odpowiedzi na nasz wniosek. Wszystkie odpowiedzi sądów okręgowych można znaleźć pod tym [linkiem](#), a poniżej przedstawiamy krótkie podsumowanie.

- Większość sądów okręgowych (29 sądów) otrzymała do 200 wniosków o informację publiczną.
- Najwięcej wniosków (2065) wpłynęło do Sądu Okręgowego w Warszawie.
- W większości sądów okręgowych liczba odmów była relatywnie niewielka (do 20).
- Znaczna większość sądów okręgowych dysponuje rejestrem elektronicznym, w którym ewidencjonuje wnioski o informację.
- W większości sądów w rejestrach przechowywane są m.in.: dane wnioskodawcy, data wpływu wniosku, jego krótki opis, data udzielonej odpowiedzi, informacja o sposobie rozpatrzenia.
- Obsługą wniosków o informację zajmują się pracownicy oddziału administracyjnego.
- W większości sądów osoba/y odpowiedzialna za odpowiedź na wnioski o informację nie szkoliła/y się dodatkowo z tego zagadnienia w 2023 r.
- Tylko dwa sądy okręgowe (Wrocław i Legnica) wydały orzeczenia w sprawach z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sądy apelacyjne

Wszystkie jedenaście sądów apelacyjnych odpowiedziało na nasz wniosek o informację publiczną. Odpowiedzi można znaleźć pod tym [linkiem](#), a poniżej przedstawiamy krótkie podsumowanie.

- Większość sądów apelacyjnych otrzymała od 201 do 500 wniosków o informację publiczną, najwięcej wniosków (ponad 1000) wpłynęło do Sądu Apelacyjnego w Warszawie.
- W większości sądów apelacyjnych liczba odmów była relatywnie niewielka (do 20). Jedynie Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyróżniał się liczbą ponad 100 odmów, ale można to tłumaczyć dużo większą liczbą wniosków, które wpłynęły.
- W większości sądów apelacyjnych rejestruje się wnioski o informację w systemie elektronicznego zarządzania dokumentami.
- We wszystkich rejestrach przechowywane są m.in.: data wpływu wniosku, dane wnioskodawcy, krótki opis - czego dotyczył wniosek.
- Prawie wszystkie sądy (10) przechowują: informacje o wnioskodawcy, krótki opis, czego dotyczył wniosek.
- W 8 sądach apelacyjnych znajdziemy: informację, w jaki sposób wpłynął wniosek (np. wniosek ustny, wniosek przesłany drogą e-mail, wniosek przesłany drogą pocztową, wniosek przesłany przez ePUAP), datę udzielonej odpowiedzi na wniosek, pełną treść wniosku i informację o sposobie rozpatrzenia wniosku (np. udostępnienie informacji, nieudostępnienie informacji).
- Wnioskami o informację zajmują się pracownicy oddziałów administracyjnych.
- W większości sądów w 2023 r. wysłano kogoś na szkolenie z zakresu dostępu do informacji publicznej. W odpowiedziach znajdują się następujące tematy szkoleń:
 - Zasady dostępu i odmowy dostępu do informacji publicznej w sądach powszechnych.
 - Odmowa udostępnienia informacji publicznej i informacji sektora publicznego.
 - Absurdy dostępu do informacji publicznej – najczęstsze błędy, nadingerpretacje, zbędne dokumenty i procedury.
 - Otwarte dane a dostęp do informacji publicznej – nowa ustawa, nowe obowiązki.

- Dostęp do informacji publicznej a RODO – sprzeczności, problemy interpretacyjne i orzecznictwo.
- Rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej przez sądy powszechne - prawo i praktyka.
- Problematyka wniosków składowanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

4.4. Samorządowe Kolegium Odwoławcze a dostęp do informacji publicznej

Nasz wniosek o informację publiczną trafił także do wszystkich 49 Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Poniżej przedstawiamy treść wniosku:

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie następujących informacji:

1. Liczba odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, które wpłynęły do organu odwoławczego w 2023 r.
2. Liczba decyzji o utrzymaniu w mocy zaskarżonych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), które organ odwoławczy wydał w 2023 r.
3. Liczba decyzji o uchyleniu zaskarżonych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i przekazaniu spraw do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego), które organ odwoławczy wydał w 2023 r.
4. Liczba pozostałych decyzji i postanowień w sprawie dostępu do informacji publicznej, które organ odwoławczy wydał w 2023 r.
5. Liczba sprzeciwów od decyzji z zakresu dostępu do informacji publicznej wydanych przez organ odwoławczy w 2023 r. na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, które następnie przekazano do sądu administracyjnego.
6. Liczba skarg na decyzje z zakresu dostępu do informacji publicznej wydanych przez organ odwoławczy w 2023 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, które następnie

przekazano do sądu administracyjnego.

7. Liczba sprzeciwów i skarg z zakresu dostępu do informacji publicznej, które organ odwoławczy uwzględnił w trybie art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w 2023 r.
8. Liczba postanowień sygnalizacyjnych (art. 20 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych), dotyczących istotnych uchybień w zakresie dostępu do informacji publicznej, wydanych w 2023 r.

Jedynie 71% (35 z 49) Samorządowych Kolegiów Odwoławczych odpowiedziało na nasz wniosek o informację publiczną.

W połowie odpowiedzi (18) SKO odnotowano mniej niż 10 odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W co trzecim (31%) odwołania mieściły się w przedziale między dziesięć a dwadzieścia. Najwięcej odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej trafiło do SKO we Wrocławiu (103).

W 30 Samorządowych Kolegiach Odwoławczych odnotowano dwie lub mniej skarg na decyzje SKO przekazanych do sądu administracyjnego (3 w Przemyślu i Kielcach, 4 w Olsztynie i 5 w Krakowie, 17 w Warszawie).

4.5. Areszty Śledcze

Do aresztów śledczych trafił następujący wniosek o informację publiczną:

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie następujących informacji:

1. Czy tymczasowo aresztowani (przez co na potrzeby niniejszego wniosku należy rozumieć osoby przebywające w areszcie śledczym albo oddziale aresztu śledczego w zakładzie karnym) przysługuje możliwość dostępu do wszystkich stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej na wydzielonych stanowiskach komputerowych? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
2. Czy tymczasowo aresztowanym

przysługuje możliwość dostępu do innych urzędowych stron internetowych (np. dzienniki urzędowe, bazy orzeczeń sądów krajowych i międzynarodowych)? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.

3. Czy w areszcie śledczym istnieje czynny kiosk internetowy? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
4. Czy tymczasowo aresztowanym zapewnia się możliwość realizacji prawa do informacji na wniosek? Jeżeli tak, to w jaki sposób? Prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi/kilku właściwych odpowiedzi:
 - a) możliwość nadania wniosku o udostępnienie informacji publicznej (kolejnych pism w tej sprawie) do wybranego podmiotu zobowiązanego drogą pocztową, bez cenzury lub nadzoru korespondencji,
 - b) możliwość nadania wniosku o udostępnienie informacji publicznej (kolejnych pism w tej sprawie) do wybranego podmiotu zobowiązanego drogą pocztową, po cenzurze lub nadzorze korespondencji,
 - c) możliwość dostępu do sprzętu komputerowego i Internetu w celu złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej do wybranego podmiotu zobowiązanego drogą elektroniczną (e-mail, ePUAP) pod nadzorem funkcjonariuszy lub pracowników Służby Więziennej,
 - d) możliwość dostępu do aparatu telefonicznego w celu złożenia ustnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej podczas połączenia z wybranym podmiotem zobowiązanym, poza limitem przysługujących połączeń,
 - e) możliwość dostępu do aparatu telefonicznego w celu złożenia ustnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej podczas połączenia z wybranym podmiotem zobowiązanym, w ramach limitu przysługujących połączeń,
 - f) inne.
5. Czy korespondencja w sprawie udostępnienia informacji publicznej prowadzona na podstawie przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej jest traktowana jako korespondencja urzędowa, która nie podlega cenzurze i/lub nadzorowi? Prosimy o udzielenie odpowiedzi

tak/nie.

6. Czy podczas przyjęć tymczasowo aresztowanych przez dyrektora albo kierowników działów aresztu śledczego (lub osoby ich zastępujące) umożliwia się osobie przebywającej w areszcie złożenie ustnego lub pisemnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
7. Czy tymczasowo aresztowani mogą mieć w celi komputer (laptop, tablet) z dostępem do własnego routera internetowego (za zgodą i pod warunkiem zablokowania dostępu do wybranych stron)? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
8. Ile czynnych samoinkasujących aparatów telefonicznych znajduje się na terenie aresztu? Prosimy i podanie liczby.
9. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które organ otrzymał w 2023 r. Chodzi o wszystkie wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły drogą pisemną oraz elektroniczną.
10. W ilu sprawach z 2023 r. organ odmówił udostępnienia informacji publicznej? Przez sprawę należy rozumieć sprawę dotyczącą jednego wniosku. Przez odmowę należy rozumieć odpowiedzi, które doprowadziły do nieudostępnienia informacji publicznej (np. organ poinformował, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, organ wydał decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji, organ odmówił udostępnienia informacji przetworzonej). Prosimy o podanie liczby.
11. W ilu sprawach z 2023 r. organ stwierdził, że wnioskodawca nadużywa prawa do informacji? Przez sprawę należy rozumieć sprawę dotyczącą jednego wniosku.
12. Czy organ prowadzi rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej? Jeśli tak, to w jakiej formie? Prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi:
 - a) rejestr papierowy
 - b) rejestr elektroniczny
 - c) rejestr papierowo-elektroniczny
 - d) inne.
13. Kto w organie zajmuje się realizacją dostępu do informacji pu-

blicznej (np. przygotowywaniem projektów odpowiedzi na wnioski, prowadzeniem rejestru wniosków czy koordynacją terminowego załatwiania tych spraw)? Prosimy o podanie stanowiska/stanowisk/nazwy tej osoby/osób/komórki organizacyjnej.

14. Liczba wniosków i próśb zarejestrowanych w 2023 r. w ewidencji wniosków i próśb.
15. Czy ewidencja wniosków i próśb jest prowadzona w formie elektronicznej? Prosimy o udzielenie odpowiedzi tak/nie.
16. Liczba skarg zarejestrowanych w 2023 r., przekazanych następnie do Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności.

W większości aresztów korespondencja w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega nadzorowi. Poza tym z odpowiedzi wynika, że podczas przyjęć tymczasowo aresztowanych u dyrektora/kierowników można złożyć wniosek o informację publiczną.

Najczęściej liczba wniosków o informację publiczną nie przekracza 10. Jednak warto zauważyć, że w niektórych aresztach liczby wniosków są duże: Grójec (3794), Poznań (2003), Piotrków Trybunalski (1879), Warszawa-Służewiec (1858). W połowie przypadków areszty deklarowały, że nie zdarzyło im się nie udostępnić żądanej informacji. Także połowa aresztów deklaruje prowadzenie rejestru elektronicznego. Wnioskami o informację zajmuje się dział organizacyjno-prawny. Z odpowiedziami poszczególnych aresztów śledczych można się zapoznać [tutaj](#).

4.6. Zakłady Karne

Do 64 zakładów karnych trafił wniosek o informację o podobnej treści, jak ten do aresztów śledczych. Blisko 90% zakładów karnych nie posiada kiosku internetowego.

W większości zakładów ustalono harmonogram i czas korzystania ze stanowisk komputerowych.

W większości z nich korespondencja w sprawie UDIP podlega nadzorowi. Najczęściej w zakładach znajduje się kilkadziesiąt samoinkasujących aparatów telefonicznych.

W 41 zakładach odnotowano poniżej 10 wniosków o informację, w

10 zakładach odnotowano od 10 do 17 wniosków.

W każdym zakładzie istnieje rejestr

wniosków o informację publiczną (papierowy, elektroniczny lub papierowo-elektroniczny).

Wnioskami o informację zajmują się działy organizacyjno-prawne. Z odpowiedziami poszczególnych zakładów karnych można się zapoznać [tutaj](#).

4.7. Komendanci Wojewódzcy i Stołeczny Policji

Do Komendantów Wojewódzkich i Komendanta Stołecznego skierowaliśmy następujący wniosek o informację publiczną:

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie następujących informacji:

1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które organ otrzymał w 2023 r. Chodzi o wszystkie wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły drogą pisemną oraz elektroniczną.
2. W ilu sprawach z 2023 r. organ odmówił udostępnienia informacji publicznej? Przez „sprawę” należy rozumieć sprawę dotyczącą jednego wniosku. Przez odmowę należy rozumieć odpowiedzi, które doprowadziły do nieudostępnienia informacji publicznej (np. organ poinformował, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, organ wydał decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia informacji, organ odmówił udostępnienia informacji przetworzonej). Prosimy o podanie liczby.
3. W ilu sprawach z 2023 r. organ odmówił udostępnienia informacji publicznej ze względu na art. 20a Ustawy o policji? Przez „sprawę” należy rozumieć sprawę dotyczącą jednego wniosku.
4. Czy organ prowadzi rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej? Jeśli tak, to w jakiej formie? Prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi:
 - a) rejestr papierowy,
 - b) rejestr papierowo-elektroniczny,
 - c) rejestr elektroniczny prowadzony w systemie klasy EZD,
 - d) rejestr elektroniczny prowadzony w innym systemie lub programie,
 - e) inne.

5. Jeśli organ prowadzi rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej, to jaka jest jego zawartość? Prosimy o zaznaczenie tej informacji/tych informacji, które znajdują się w Państwa rejestrze:

- a) data wpływu wniosku,
 - b) informacja w jaki sposób wpłynął wniosek (np. wniosek ustny, wniosek złożony drogą e-mail, wniosek przesłany drogą pocztową, wniosek przesłany przez ePUAP)
 - c) data udzielonej odpowiedzi na wniosek,
 - d) dane wnioskodawcy (imię i nazwisko/nazwa),
 - e) pełna treść wniosku,
 - f) krótki opis czego dotyczył wniosek,
 - g) pełna treść odpowiedzi na wniosek,
 - h) informacja o sposobie rozpatrzenia wniosku (np. udostępnienie informacji, nieudostępnienie informacji),
 - i) informacja, że w sprawie została wydana decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej (w tych przypadkach, w których została ona wydana),
 - j) informacja o naliczonej opłacie za udostępnienie informacji (w tych przypadkach, w których ją naliczono),
 - k) informacja o postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym, które wnioskodawca zainicjował w związku ze sprawą o udostępnienie informacji publicznej (np. znak sprawy, sygn. akt sprawy).
 - l) inne.
6. Kto w organie zajmuje się realizacją dostępu do informacji publicznej (np. przygotowywaniem projektów odpowiedzi na wnioski, prowadzeniem rejestru wniosków czy koordynacją terminowego załatwiania tych spraw)? Prosimy o podanie stanowiska/stanowisk tej osoby/osób.
7. Prosimy o podanie zakresu obowiązków osoby/osób zajmujących się realizacją dostępu do informacji publicznej. Jeśli będzie to dla Państwa ułatwienie, to prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi/właściwych odpowiedzi spośród poniższych punktów:
- a) przygotowanie projektów odpowiedzi na wnioski,
 - b) koordynowanie procesu udostęp-

- niania informacji (np. dbanie o terminy),
- c) prowadzenie rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej,
 - d) redagowanie informacji do Biuletynu Informacji Publicznej,
 - e) przygotowywanie okresowych zestawień podsumowujących na temat udostępniania informacji przez organ,
 - f) przygotowywanie wytycznych do anonimizacji dokumentów,
 - g) inne.
8. Czy w 2023 r. funkcjonariusze Policji lub pracownicy brali udział w szkoleniach z zakresu dostępu do informacji publicznej? Jeśli tak,

- to prosimy o podanie nazwy takich szkoleń oraz informacji kto je prowadził.
9. Czy organ posiada bazę (rejestr, zestawienie) straży gminnych (miejskich) z obszaru województwa, zawierającą co najmniej następujące dane: nazwa straży gminnej (miejskiej), adres poczty elektronicznej oraz informacja, czy straż jest samodzielną jednostką organizacyjną czy jednostką organizacyjną w strukturze urzędu gminy? Jeśli tak, to prosimy o jej udostępnienie. Jeśli nie, to prosimy o udostępnienie skanów ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży za 2023 r., które wpłynęły

do organu na podstawie art. 9b ust. 1 Ustawy o strażach gminnych.

Średnia liczba wniosków o informację publiczną, które trafiły do komend wojewódzkich i stołecznej w roku 2023 wyniosła 113. Komendy najczęściej deklarowały, że prowadzą papierowy rejestr wpływających wniosków.

W rejestrach przechowywane są m.in.: data wpływu wniosku, dane wnioskodawcy, data udzielonej odpowiedzi.

Realizacją UDIP zajmują się w większości instytucji osoby z Wydziału Komunikacji Społecznej.

W 65% komend nie przeprowadzono w 2023 r. żadnych szkoleń z UDIP.

5. Dostęp do informacji o środowisku

5.1. Przepisy dotyczące informacji o środowisku.

W Polsce prawo do informacji o środowisku opiera się na innym reżimie prawnym niż prawo do informacji publicznej. Przepisy te wynikają z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, ratyfikowanej przez Polskę w 2001 roku Konwencji z Aarhus oraz dyrektywy 2003/4/WE. Zasady udostępniania tego typu informacji kształtuje ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa ooś). Konstytucja i ustawa ooś wskazują, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie. Ustawa bardzo szeroko definiuje informację o środowisku - część z informacji stanowiących informację o środowisku stanowi wspólny zbiór z informacją publiczną. Ustawa ooś w odróżnieniu od ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że władze publiczne wyznaczają osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie (art.10). Terminy dotyczące udostępnienia informacji wynoszą do 30 dni i w przypadku bardziej skomplikowanych spraw mogą zostać wydłużone do maksymalnie 2 miesięcy. Ponadto pojawia się też szczególna kategoria informacji - takich, które instytucje zobowiązane są udostępniać proaktywnie i publikować je w wykazach informacji o środowisku. Ustawa ooś wskazuje szczegółowo, które kategorie informacji powinny być udostępniane w ten sposób, a w przypadku wnioskowania o nie, organ zobowiązany jest do udostępnienia ich w ciągu 3 dni. Odpowiedź na wnioski o informację o środowisku realizowana jest bezpłatnie, chyba że informacja wymaga dodatkowego wyszukania lub przetworzenia do wskazanej formy. Wtedy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska⁵⁶, opłata za wyszukiwanie informacji wynosi 5 zł, jeżeli wymaga wyszukania do dziesięciu dokumentów. Jeżeli informacja wymaga wyszukania więcej niż dziesięciu dokumentów, za każdy kolejny wyszukany dokument zapłacimy 50 groszy. Inne opłaty mogą wiązać się ze zeskanowaniem dokumentów (10 groszy za stronę)

lub wykonaniem kserokopii (15 groszy za stronę)⁵⁷ lub jeżeli zażyczymy sobie ich wysyłki firmą kurierską (zgodnie z cennikiem).

5.2. Monitoring dotyczący informacji o środowisku

By sprawdzić, jak organy będące podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji o środowisku radzą sobie z udzielaniem odpowiedzi, przeprowadziliśmy monitoring, w którym pytaliśmy gminy, miasta, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie oraz parki narodowe i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska. Zapytaliśmy o liczbę wniosków dotyczących informacji o środowisku, łączną wysokość opłat dotyczącą przekształcenia informacji o środowisku (np. kserowania lub skanowania) w 2023 roku. Wnioskowaliśmy o podanie stanowiska osób udzielających odpowiedzi na wnioski oraz wskazanie ich zakresu obowiązków. Prosimy także o linki do wykazów dotyczących informacji o środowisku. Łącznie w ramach monitoringu wysłano 833 wniosków, a otrzymaliśmy 718 odpowiedzi.

5.3. Liczba wniosków o informację o środowisku

Spośród 333 gmin, które odpowiedziały, 77 gmin (23%) nie zarejestrowało żadnego wniosku o informację o środowisku w 2023 roku. Większość gmin (około 2/3) odnotowała nie więcej niż 5 wniosków. Największą liczbę zgłoszeń miały gmina miejsko-wiejska Wieliczka (40 wniosków) i gmina wiejska Kazimierz Biskupi (38 wniosków). Średnia liczba wniosków wyniosła 4,8, a mediana - 3.

Wśród miast na prawach powiatu otrzymaliśmy odpowiedzi z 58 miast (88% wszystkich zapytanych). Tutaj możemy zaobserwować dużą rozpiętość liczby wniosków, która wynosi od kilku do kilkuset. Najwięcej wniosków odnotowano we Wrocławiu (452), w Poznaniu (224) i Krakowie (202). Średnia liczba wniosków, które wpłynęły do urzędów miast, wyniosła 36, a mediana 13,5.

Urzędy marszałkowskie to jedne z częściej pytaných instytucji o informację o środowisku w Polsce. Spośród 13 urzędów, które odpowiedziały (81%



Ustawa ooś w odróżnieniu od ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że władze publiczne wyznaczają osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie (art.10).

56 <https://wyborcza.pl/7,75968,31529487,ostatnie-pokolenie-i-tvp-uwaga-cenzura.html> (dostęp: 19.12.2024).

57 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku.



Średnia opłata za realizację wniosku:

- Gminy – 2,05 zł
- Starostwa – 3,63 zł
- Urzędy marszałkowskie – 9,80 zł

zapytanych), odnotowano łącznie 3016 wniosków. Rozpiętość wynosiła od 97 w województwie lubelskim do 565 w dolnośląskim.

Spośród 20 parków narodowych, które odpowiedziały (87% zapytanych), większość odnotowała najwyżej kilka wniosków. Babiogórski, Słowiński i Wielkopolski Park Narodowy przekroczyły liczbę 8 wniosków, z czego najwięcej w 2023 roku odnotowano w Wielkopolskim Parku Narodowym (26 wniosków).

Z 278 starostw (89% zapytanych), średnia liczba wniosków wyniosła 25, a mediana 9. Największą liczbę wniosków odnotowano w Starostwie Powiatowym w Wodzisławiu Śląskim (1054 wniosków), Kluczborku (481 wniosków) i Dąbrowie Tarnowskiej (717 wniosków).

Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska otrzymały najwięcej wniosków dotyczących informacji o środowisku. Wszystkie 16 Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska odpowiedziały, notując łącznie 10 052 wnioski. Rozpiętość pomiędzy poszczególnymi regionami wyniosła od 194 w Białymstoku po 2148 w Warszawie.

5.4. Opłaty za informację o środowisku

Spośród 256 gmin, które odnotowały przynajmniej jeden wniosek, tylko 21 gmin (8%) naliczyło opłaty. Zazwyczaj były to niewielkie kwoty – od kilkunastu do kilkudziesięciu złotych. Wyższe opłaty odnotowano w Szubinie (309,96 zł), Małym Płocku (859 zł) i Dobrzycy (1025 zł), choć nie wynikały one z nadzwyczajnej liczby wniosków, co sugeruje, że opłaty mogły zależeć od charakteru zapytania. Średnia opłata na jeden wniosek wyniosła 2,05 zł.

Wśród miast na prawach powiatu 29% miast nie pobrało żadnych opłat. Wśród

miast, które naliczyły opłaty, większość z nich mieściła się w zakresie od 0 do 130 zł. Wyjątkiem są Suwałki, które za 4 wnioski pobrały łącznie 587,42 zł. Średnia opłata w przypadku miast wyniosła 3,47 zł na wniosek.

W starostwach średnia opłata wyniosła 3,63 zł na wniosek. Wyjątkowo wysokie średnie opłaty, przy dużej liczbie wniosków, naliczono we Wrocławiu (13,37 zł) i Olsztynie (9,42 zł). Ciekawym przypadkiem jest Kluczbork, gdzie przy 481 wnioskach łączna opłata wyniosła 19,60 zł, co daje średnią 0,04 zł na wniosek.

Pośród urzędów marszałkowskich średnia opłata na jeden wniosek wyniosła 9,80 zł, choć występowały spore różnice między urzędami. W Zachodniopomorskim opłata wyniosła 2,32 zł (przy 111 wnioskach), natomiast w Lubelskim aż 25,10 zł (przy 97 wnioskach).

W 2023 roku żaden park narodowy nie pobrał opłat za udostępnianie informacji o środowisku, mimo iż łącznie odnotowano 126 wniosków.

Opłaty za realizację wniosków były naliczane bardzo rzadko przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska i zwykle wynosiły mniej niż złotówkę na wniosek. Przykładowo, w Białymstoku średnia opłata wyniosła 0,07 zł, a w Rzeszowie 3,55 zł⁵⁸.

Na podstawie powyższych danych widzimy, że przeciętne opłaty związane z przetworzeniem informacji o środowisku nie są zbyt wysokie, choć jednostkowe przypadki pokazują, że mogą wynieść nawet ponad 1000 zł. W parkach narodowych oraz w większości RDOŚ opłat nie pobierano lub były one symboliczne, co wiąże się prawdopodobnie z udostępnianiem informacji w biurach tych instytucji. Opłaty poniżej 5 zł wskazują, że w wielu przypadkach wnioskowana informacja była łatwo

Tabela 2. Liczba wysłanych wniosków i liczba odpowiedzi w ramach monitoringu informacji o środowisku

Typ organu	Liczba wysłanych wniosków	Liczba udzielonych odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi
RDOŚ	16	16	100%
Starostwa powiatowe	314	278	88,54%
Miasta na prawach powiatu	66	58	87,88%
Parki narodowe	23	20	86,96%
Gminy	398	333	83,67%
Urzędy marszałkowskie	16	13	81,25%

58 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000120/O/D20220120.pdf> (dostęp: 19.12.2024).

59 Nie otrzymaliśmy danych o opłatach w Warszawie, gdyż RDOŚ wskazał konieczność wykazania przez nas interesu publicznego.

wyszukiwalna dla urzędników odpowiadających na wnioski lub wnioskodawcy w oparciu o ogólnie dostępne informacje (z Biuletynów Informacji Publicznej czy platform przetargowych) byli w stanie przygotować precyzyjne pytania.

5.5. Osoby udzielające odpowiedzi na wnioski i zakres ich obowiązków

Zgodnie z art.10 ustawy ooś władze publiczne wyznaczają osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

W 78 gminach (23%) nie ma jednej, wyznaczonej osoby odpowiedzialnej za realizację tego typu wniosków, a odpowiedzi udzielają różne referaty, wydziały czy pracownicy merytoryczni, czasem wszyscy pracownicy lub każdy indywidualnie. W pozostałych przypadkach funkcję tę pełnią najczęściej inspektorzy, referenci lub kierownicy, rzadziej wójt lub sekretarz. Do najczęściej wskazywanych zadań należy: przygotowywanie projektów odpowiedzi na wnioski, koordynowanie procesu udostępniania informacji (np. pilnowanie terminów), redagowanie treści w wykazach publicznych, prowadzenie rejestru wniosków oraz przygotowywanie okresowych zestawień dotyczących udostępniania informacji o środowisku.

W około połowie miast na prawach powiatu brak jest jednej wyznaczonej osoby, a odpowiedzialność spoczywa na referatach lub wydziałach. W pozostałych przypadkach wyznaczeni są głównie inspektorzy, czasem naczelnicy, kierownicy, specjaliści lub dyrektorzy. Obowiązki są podobne do tych w gminach, z naciskiem na koordynowanie procesu udostępniania informacji, prowadzenie rejestru wniosków oraz przygotowywanie odpowiedzi na wnioski.

W urzędach marszałkowskich odpowiedzi na wnioski udzielają najczęściej dyrektorzy, inspektorzy lub starsi specjaliści. Poza przygotowywaniem odpowiedzi, zajmują się też prowadzeniem rejestru, koordynowaniem procesu udostępniania informacji, redagowaniem publicznych wykazów oraz sporządzaniem okresowych zestawień.

W trzech parkach narodowych osobami, które odpowiadają na wnioski, są dyrektorzy, w czterech – główni lub starsi specjaliści, w dwóch kierownicy, a w pozostałych przypadkach nie wskazano jednej odpowiedzialnej osoby. Wśród obowiązków wskazano: koordynowa-

nie procesu udostępniania informacji, przygotowywanie odpowiedzi na wnioski, prowadzenie rejestru i redagowanie publicznie dostępnych informacji. Obowiązków przygotowywania zestawień nie został tutaj odnotowany.

Pośród 55% starostw wyznaczono jedną odpowiedzialną osobę za udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie. Osoby te piastują m.in. stanowiska dyrektora, geologa, specjalisty, inspektora, kierownika, naczelnika lub referenta. W pozostałych przypadkach odpowiedzialność za realizację wniosków o informację o środowisku leży najczęściej po stronie wydziałów ochrony środowiska. Do najczęściej wymienianych zadań należą: prowadzenie rejestru wniosków, przygotowywanie projektów odpowiedzi, redagowanie wykazów publicznych, koordynacja procesu (terminy) i sporządzanie okresowych zestawień.

W większości RDOŚ wskazano jedną osobę odpowiedzialną, zwykle specjalistę (starszego lub głównego), inspektora, a czasem starszego inspektora. W niektórych dyrekcjach przypisano obowiązki dwóm lub trzem osobom, a w Warszawie i Wrocławiu nawet pięciu. Dominującymi obowiązkami są: koordynowanie procesu udostępniania informacji (dbanie o terminy), przygotowywanie projektów odpowiedzi na wnioski, prowadzenie rejestru i redagowanie treści do publicznych wykazów.

Pomimo zapisów art. 10 ustawy ooś, widzimy, że obowiązki związane z udzieleniem informacji o środowisku są często rozproszone pomiędzy różne referaty, wydziały lub pracowników. Taka organizacja może powodować brak spójności i terminowości w realizacji wniosków oraz być przeszkodą w rozliczaniu odpowiedzialności za ewentualne błędy czy zaniedbania. Brak wyznaczonych, jednoosobowych stanowisk odpowiedzialnych za udostępnianie informacji o środowisku w wielu instytucjach jest niezgodny z art. 10 i może wskazywać na niedostateczną świadomość obowiązków wynikających z tego przepisu. Dla pełnej zgodności z prawem władze publiczne powinny zweryfikować swoje struktury organizacyjne i zadbać o wyznaczenie konkretnych osób odpowiedzialnych, co pozwoliłoby poprawić dostępność informacji o środowisku i wywiązywanie się z obowiązków wynikających z przepisów.



Brak wyznaczonych urzędników odpowiedzialnych za udostępnianie informacji o środowisku w wielu instytucjach jest niezgodny z art. 10 ustawy ooś i może wskazywać na niedostateczną świadomość obowiązków wynikających z tego przepisu.



5.6. Wykazy informacji o środowisku

W ustawie o oś art. 21, 22 i 23 dotyczą obowiązków władz publicznych w zakresie udostępniania danych o dokumentach związanych ze środowiskiem i jego ochroną. Art. 21 nakazuje umieszczanie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, takich jak decyzje środowiskowe, raporty, programy ochrony, prognozy oraz dokumenty związane z odpadami, hałasem i ochroną przyrody. Dane te muszą być dostępne w ciągu 14 dni od ich wytworzenia lub przekazania właściwym władzom. W art. 21 ust. 2 wskazano 37 rodzajów danych, które mają być umieszczone w publicznie dostępnych wykazach dotyczących informacji o środowisku i jego ochronie. Każdy punkt główny zawiera od jednego do kilku szczegółowych podpunktów, co znacząco rozszerza zakres informacji, które powinny być udostępnione w publicznych wykazach. Z kolei art. 22 ustawy o oś zobowiązuje odpowiednie władze publiczne do prowadzenia tych wykazów, a art. 23 nakłada wymóg prowadzenia ich w formie elektronicznej i udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej. W ramach monitoringu poprosiliśmy instytucje o podanie możliwych do skopiowania linków prowadzących bezpośrednio do prowadzonych wykazów.

Z 333 gmin, które odpowiedziały na zapytania, 84% (280 gmin) podało linki do swoich wykazów informacji o środowisku, najczęściej kierując do Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), bazy Ooś lub Ekoportalu. Dwie gminy (Regnów i Besko) poinformowały, że dopiero pracują nad przygotowaniem wykazów. Sześć gmin stwierdziło, że posiadają wykazy tylko w formie papierowej, a cztery inne zadeklarowały, że nie publikują wykazów. 18 gmin jednoznacznie wskazało, że takich wykazów nie prowadzi, z czego jedna z nich, Ciechanowiec, podała jako przyczynę uchylenie stosownego przepisu. Dodatkowo, ponad 20 odpowiedzi było trudnych do interpretacji. Choć większość gmin podała linki do wykazów, część instytucji wykazała się brakami w tym zakresie, co może świadczyć o niedostatecznej realizacji obowiązków dotyczących dostępu do informacji o środowisku.

Z 278 starostw, które odpowiedziały (89% wszystkich zapytanych), 94% (262 starostwa) podało linki do swoich wyka-

zów, najczęściej kierując do BIP-u, Ekoportalu, Eko Karty lub Systemu SIOS. Pozostałe starostwa zadeklarowały, że nie prowadzą wykazów, nie publikują ich, mają je w wersji papierowej lub wskazały, że są one w przygotowaniu. Przykładem może być Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu, które wykazy prowadzi w wersji papierowej i zaprosiło nas, by je obejrzeć w urzędzie.

Z 58 miast, które odpowiedziały (88% wszystkich zapytanych), tylko jedno, Tarnobrzeg, nie prowadziło elektronicznych wykazów informacji o środowisku. Pozostałe miasta dostarczyły linki do wykazów w BIP-ie lub Ekoportalu, przy czym niektóre odpowiedzi odsyłały ogólnie na te strony, bez podania dokładnych odnośników.

Spośród 13 urzędów marszałkowskich, które odpowiedziały (81% wszystkich zapytanych), większość podała linki do wykazów na BIP lub Ekoportal, czasami wspominając także o platformie F7 lub Eko Kartach (np. w województwie łódzkim). Odpowiedzi te były na ogół szczegółowe, jednak w nielicznych przypadkach brakowało bezpośrednich odnośników.

Wszystkie (16) Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska odpowiedziały na zapytania, podając mniej lub bardziej szczegółowe linki do wykazów, najczęściej do BIP-u lub Ekoportalu, a czasami także do innych platform, takich jak Centralny Rejestr Ochrony Przyrody czy Geoserwis prowadzony przez GIOŚ. Instytucje te generalnie dobrze radziły sobie z dostępnością linków, co wskazuje na ich przygotowanie i znajomość obowiązków w zakresie udostępniania informacji środowiskowych.

Wśród 20 parków narodowych, które odpowiedziały (87% wszystkich zapytanych), połowa podała lokalizacje wykazów w swoich BIP-ach. Druga połowa nie prowadziła ani nie publikowała wykazów, jednak większość z tych parków tłumaczyła, że nie prowadzi rejestrów z powodu braku stosownych postępowań w danym roku. Magurski i Wielkopolski Park Narodowy były jedynymi, które podały linki do rejestrów.

Instytucje publiczne poproszone o podanie bezpośrednich linków do wykazów radziły sobie z tym zadaniem w różnym stopniu. Starostwa, Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska (RDOŚ), urzędy marszałkowskie i miasta na prawach powiatu w przeważającej większości spełniły wymogi, podając



linki prowadzące do BIP-u lub Ekoportalu, często z dokładnymi odnośnikami do stosownych wykazów. Pewne niedociągnięcia pojawiły się w gminach, wśród których część nie prowadziła wykazów elektronicznie lub odsyłała do form papierowych.

5.7. Rejestry dotyczące drzew

W art. 21 ustawy ooś wskazano wiele różnych rodzajów informacji o środowisku i jego ochronie, które powinny być publikowane proaktywnie w wykazach informacji o środowisku. Art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f ustawy ooś odnosi się do rejestru danych dotyczących wniosków o wydanie decyzji i samych decyzji wydanych w sprawach zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. W rejestrze tym mają być umieszczane informacje zarówno o wnioskach złożonych w celu uzyskania takich zezwoleń, jak i o decyzjach, które zostały wydane na ich podstawie. Upublicznienie tych informacji, zgodnie z art. 23, powinno odbywać się w formie elektronicznej, najlepiej w Biuletynie Informacji Publicznej, aby zapewnić łatwy i powszechny dostęp do informacji. W ramach naszego monitoringu zapytaliśmy gminy, powiaty, miasta i urzędy marszałkowskie, które wydają takie decyzje, o linki do takiego rejestru. Wybraliśmy właśnie te rejestry, ponieważ obowiązek ich publikacji dotyczy jednostek różnego szczebla administracji i pozwala zweryfikować w praktyce działanie rejestrów.

Spośród 333 gmin, które odpowiedziały, 209 gmin (63%) podało linki do rejestru wniosków o wydanie zezwolenia, kierując do BIP-u lub Ekoportalu. 31 gmin przyznało, że nie prowadzi takiego

rejestru, a 22 gminy zadeklarowały, że rejestr prowadzą, ale go nie publikują. 7 gmin prowadzi rejestr w wersji papierowej, a 5 wskazało, że rejestr jest w przygotowaniu. Aż w 59 przypadkach odpowiedzi były trudne do interpretacji lub nie zawierały linku.

Wśród 58 miast, które odpowiedziały, Biała Podlaska przyznała, że rejestr nie był prowadzony, ale zadeklarowano jego przyszłą realizację i aktualizację. Tarnobrzeg również nie prowadził elektronicznego rejestru wniosków i zezwoleń. Większość pozostałych miast podała linki do rejestru w BIP-ie lub Ekoportalu, choć kilka odpowiedzi było niejasnych lub odsyłało ogólnie do BIP-u lub strony Ekoportalu bez dokładnych odnośników.

Wśród 278 starostw, które odpowiedziały, 89% (248 starostw) podało linki do rejestru, kierując do BIP-u, Ekoportalu, Eko Karty lub Systemu SIOS. Pozostałe starostwa zaznaczyły, że rejestr jest w przygotowaniu, nie prowadzi go lub z jakichś względów nie podano dokładnego linku.

Urzędy marszałkowskie, które odpowiedziały (13 z 16), wskazały mniej lub bardziej szczegółowe linki do rejestrów w BIP-ie lub Ekoportalu. W odpowiedziach zaznaczano szczegółowe odnośniki, jednak brakowało pełnej zgodności co do bezpośrednich linków w każdym przypadku.

Dane z monitoringu pokazują, że instytucje publiczne w różnym stopniu realizują ustawowe obowiązki związane z publikowaniem rejestrów informacji o środowisku, co ma znaczący wpływ na przejrzystość ich działań i dostęp społeczeństwa do kluczowych danych. Starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie na ogół radzą sobie dobrze,

spełniając wymogi ustawy ooś i udostępniając linki do wykazów na stronach BIP lub Ekoportalu. Z kolei gminy i miasta na prawach powiatu wykazują zróżnicowane podejście – choć większość dostarcza odpowiednich odnośników, pewna część instytucji nie prowadzi rejestrów w formie elektronicznej, co może ograniczać dostępność informacji. Niektóre gminy prowadzą rejestry jedynie w wersji papierowej lub podają nieprecyzyjne odpowiedzi, co może wskazywać na częściowe braki w realizacji obowiązków wynikających z przepisów.

Przepisy ustawy ooś (art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f) wymagają, by instytucje publiczne publikowały dane o wnioskach i decyzjach związanych z usunięciem drzew i krzewów, co pozwala na bieżąco monitorować stan zieleni publicznej i sprawować społeczną kontrolę nad takimi działaniami. Ustawa wymaga, aby dane były dostępne w ciągu 14 dni od ich wytworzenia lub przekazania właściwym władzom, a art. 23 obliuguje instytucje do prowadzenia rejestrów w formie elektronicznej. Brak pełnego wdrożenia tych zasad przez niektóre gminy i miasta może utrudniać obywatelom dostęp do aktualnych informacji oraz obniżyć przejrzystość procesów zarządzania środowiskiem.

Nierówności w podejściu różnych instytucji wskazują na potrzebę większej standaryzacji w udostępnianiu informacji, zwłaszcza w zakresie jednoznacznego oznaczania linków i ułatwienia ich wyszukiwania. Praktyki wskazują także, że nie wszystkie gminy i miasta w pełni rozumieją swoje obowiązki wynikające z przepisów ooś.

6. Biuletyny Informacji Publicznej

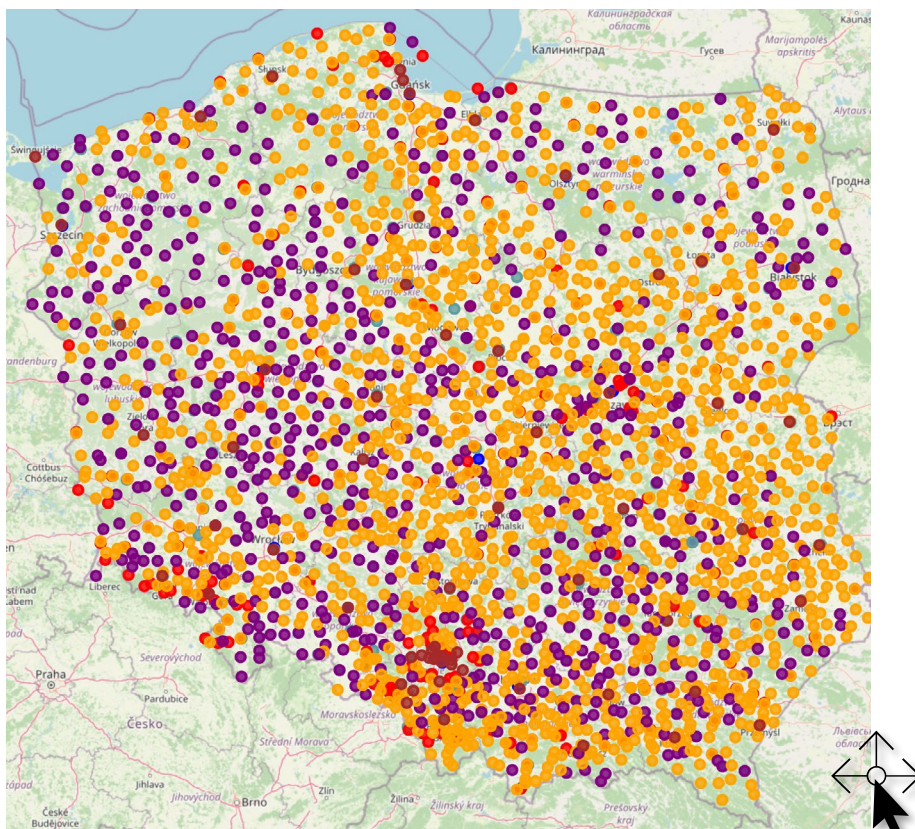
W marcu 2024 roku przeprowadziliśmy badanie zawartości Biuletynów Informacji Publicznej (BIP-ów) jednostek samorządu terytorialnego (JST), tj. gmin, powiatów i województw - łącznie 2807 internetowych witryn.

Na grafice przedstawiamy mapę BIP-ów jednostek samorządu terytorialnego. Po kliknięciu w nią uzyskujemy dostęp do interaktywnej wersji mapy, na której podlinkowana są wszystkie sprawdzane przez nas BIP-y, a także konta poszczególnych urzędów w naszym systemie do wysyłki wniosków. Można tam obejrzeć wnioski o informację skierowane przez nas do poszczególnych jednostek w ostatnich latach oraz przesłane przez nie odpowiedzi.

W ramach oceny zawartości Biuletynów próbowaliśmy w sposób zautomatyzowany ustalić obecność na stronie głównej każdego BIP-u linków prowadzących do 31 ważnych naszym zdaniem obszarów:

- wykaz rejestrów,
- rejestr zmian,
- rejestr wniosków o informację,
- rejestr umów,
- skargi, kontrole,
- rejestr korzyści majątkowych,
- petycje,
- uchwały,
- zarządzenia,
- konsultacje,
- interpelacje,
- wykaz jednostek,
- głosowania,
- protokoły,
- transmisje,
- kalendarz spotkań,
- lobbying,
- oświadczenia majątkowe,
- planowanie przestrzenne,
- zamówienia publiczne,
- informacja publiczna,
- pomoc publiczna,
- organizacje pozarządowe,
- raport o stanie gminy,
- strategia,
- ochrona środowiska,
- finanse,
- nieruchomości,
- odpady komunalne
- ponowne wykorzystanie.

Kryje się za tym założenie, że jeśli coś nie jest bezpośrednio dostępne ze strony



Mapa Biuletynów Informacji Publicznej. Kliknięcie w nią kieruje do wersji interaktywnej.

głównej, to nie tylko może się okazać zbyt trudne do znalezienia dla przeciętnego użytkownika, ale również może być tak, że użytkownik nawet nie będzie wiedział, czego szukać, ani publikacji jakich informacji może się spodziewać czy oczekiwać.

Choć we wszystkich sprawdzanych przez nas BIP-ach są wyszukiwarki, to trudno nam ocenić ich jakość. Kiedy w ubiegłorocznym raporcie bliżej przyglądaliśmy się wybranej próbie, to nasz test wyszukiwania zakończył się sukcesem dla trzech czwartych przypadków.

Wyniki badania

W pierwszej kolumnie tabeli ¹⁸⁰ znajduje się nazwa obszaru tematycznego, zaś w pozostałych sześciu podawany jest odsetek (%) BIP-ów danego typu JST, które miały na swojej stronie głównej link do danego obszaru. W każdym wierszu zaznaczyliśmy na niebiesko najwyższy odsetek linkowań do danego obszaru, a na pomarańczowo najniższy. Z poniższych danych wynika, że najlepiej z linkowaniem ze strony głównej BPI-u radzą sobie urzędy marszałkowskie (kolumna województwo),

a najgorzej miasta na prawach powiatu.

Na potrzeby omówienia wyników pogrupowaliśmy tematy w kategorie, a wewnątrz nich omawiamy wyniki od najbardziej do najmniej popularnych.

Dostęp do informacji

Do informacji pomocniczych związanych z dostępem do informacji publicznej prowadzą linki na stronach głównych w jednej trzeciej przypadków. Nieco gorzej wypadają województwa, spośród których tego typu linki znaleziono tylko w trzech Biuletynach Informacji Publicznej.

Ponowne wykorzystanie (reuse) linkowane jest raz na trzy przypadki, ale dla miast na prawach powiatu i województw jest to nawet dwa razy na trzy.

Link do rejestru wniosków o informację znajdowaliśmy na poziomie strony głównej (jak i w ogóle, ale to temat na inną okazję) ledwie incydentalnie, ściślej po jednym (1!) razie w przypadku gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Dla miast na prawach powiatu, powiatów i województw, takich przypadków nie odnotowano.



Tabela 3. Publikacja informacji w BIP-ach wybranych Jednostek Samorządu Terytorialnego.

TEMAT \ TYP JST	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo
Finanse	34.87	32.89	29.31	51.52	35.35	87.50
Głosowania	19.75	16.59	15.35	4.55	11.15	12.50
Nieruchomości	65.55	62.52	52.14	72.73	58.28	68.75
Odpady komunalne	34.45	34.96	40.85	19.70	2.55	12.50
Informacja publiczna	33.61	31.85	33.91	40.91	38.85	18.75
Interpelacje	40.76	43.11	35.91	27.27	43.31	56.25
Jednostki	87.82	83.70	82.18	84.85	85.67	75.00
Kalendarz spotkań	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Konsultacje	44.96	49.78	47.80	51.52	34.39	68.75
Kontrole	40.76	40.44	36.18	42.42	44.27	87.50
Lobbing	16.81	19.11	15.42	16.67	32.48	50.00
Ochrona środowiska	45.38	51.85	53.14	28.79	26.75	43.75
Organizacje pozarządowe	40.76	36.15	30.57	33.33	42.99	18.75
Oświadczenia majątkowe	73.53	76.89	78.70	60.61	79.62	93.75
Petycje	71.43	77.04	78.24	59.09	76.11	68.75
Planowanie przestrzenne	51.68	50.22	50.73	50.00	0.00	18.75
Pomoc publiczna	16.39	19.70	16.22	15.15	10.19	37.50
Ponowne wykorzystywanie (reuse)	39.08	35.26	28.17	63.64	35.03	68.75
Protokoły	35.71	43.41	42.72	13.64	38.54	43.75
Raport o stanie gminy	55.46	54.37	53.20	25.76	55.73	31.25
Rejestr korzyści	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rejestr umów	17.65	15.85	15.42	25.76	11.46	18.75
Rejestr wniosków o informację	0.42	0.15	0.07	0.00	0.00	0.00
Rejestr zmian	59.24	62.81	62.62	43.94	57.32	37.50
Rejestry	55.88	56.15	48.46	51.52	62.74	81.25
Skargi	14.29	16.74	13.75	16.67	20.38	37.50
Strategie	42.44	52.74	54.14	37.88	50.96	43.75
Transmisje	14.71	16.15	22.10	9.09	17.52	18.75
Uchwały	58.82	68.00	67.62	62.12	56.69	68.75
Zamówienia publiczne	82.35	72.00	71.09	81.82	81.53	75.00
Zarządzenia	58.82	64.15	64.22	66.67	39.81	37.50

Działalność organów

Zarządzenia są dość powszechne - występują w średnio 60% przypadków. Odstają tutaj powiaty (40%) i województwa (38%).

Konsultacje są linkowane na stronie głównej w prawie co drugim BIP-ie. Wyraźnie gorzej wypadają tu powiaty (34%) a wyraźnie lepiej województwa (69%).

Protokoły są linkowane w średnio ponad 40% BIP-ów. Na ich tle wyraźnie odstają miasta na prawach powiatu, dla których ten współczynnik osiągnął zaledwie 14%.

Interpelacje z ich średnią 38% plasują się wśród obszarów występujących na stronach głównych BIP-ów względnie powszechnie, ale nie są standardem. Waha-

nia pomiędzy typami jednostek nie mają tu większego znaczenia, chociaż akurat w województwach jest to ponad połowa.

Transmisje są dostępne bezpośrednio ze strony głównej w średnio 19% przypadków. Wśród nich przodują w nich gminy wiejskie (22%) a na przeciwnym biegunie znajdują się miasta na prawach powiatu (9%).

Głosowania są widoczne dla odwiedzających BIP w średnio kilkunastu procentach przypadków. Wyraźnie gorzej wypadają tu miasta na prawach powiatu z ich niespełna 5%.

Rejestry, wykazy, oświadczenia

Niemal branżowym standardem jest bezpośredni dostęp do wykazu jednostek, gdzie w zależności od typu JST oscyluje między 82% a 88%, wyjąwszy województwa, które spełniają ten warunek w trzech czwartych przypadków.

Linki do petycji są dostępne dość powszechnie, bo zazwyczaj między 71% a 78% przypadków, w zależności od typu JST. In minus wyróżniają się tutaj miasta na prawach powiatu, które w tej statystyce nie sięgają 60% oraz województwa (tylko 11 spełnia to kryterium).

Oświadczenia majątkowe są powszechne dla więcej niż trzech czwartych przypadków, wyjąwszy 61% dla miast na prawach powiatu a z drugiej strony województwa, z których najwyższą tylko jedno nie linkowało do oświadczeń ze strony głównej.

Rejestr uchwał linkowany jest w przeszło 60% gmin. Nieco gorzej wypadają tutaj powiaty z ich 57%, a przodują województwa z 69%. Link do rejestru zmian znaleziono na 61% stron głównych BIP-ów.

Wykaz samych rejestrów linkowany na stronie głównej jest w nieco ponad połowie BIP-ów. Statystykę podnoszą tutaj powiaty z blisko 63%. Warto tu wyróżnić województwa, które mają to w co najmniej 13 przypadkach.

Link do rejestru umów na stronie głównej występuje w przedziale od 11% w powiatach do 25% w miastach na prawach powiatu. Różnice, jakkolwiek z pozoru duże, nie przekraczają progu istotności statystycznej w teście ANOVA, chociaż są blisko. Warto natomiast zauważyć, że publikacja rejestru umów jest to bardzo dobra, projawnościowa praktyka, na ten moment widoczna w BIP-ie ledwie jednej na pięć, sześć gmin.

Jeśli chodzi o lobbying, średnie wyniki mieszczą się w przedziale 15-19% z wyjątkiem powiatów - 36% i województw - 44%. Generalnie raczej niskim wynikiom w tym obszarze sprzyja fakt, że w obecnym stanie prawnym trudno precyzyjnie określić, kto jest lobbyistą i co to do-

kładnie jest lobbying.

Rejestr skarg linkowany jest w 15% przypadków.

Rejestr korzyści pojawił się ledwie dwukrotnie - raz dla gminy wiejskiej i raz dla powiatu.

W ani jednym przypadku nie odnotowaliśmy obecności na stronie głównej BIP-u bezpośredniego linku do kalendarza spotkań.

Kontrole

Dostęp do wyników kontroli jest stosunkowo powszechny, waha się między 36% a 44% w zależności od typu JST, nie wykazując różnic istotnych statystycznie. Wyróżnić tutaj warto jednak województwa, ponieważ ten warunek spełniały co najmniej 14 spośród nich.

Informacje o JST

Kwestie związane z nieruchomościami są linkowane na 57% stron głównych BIP-ów. Mniej ważne wydają się w gminach wiejskich (52%) a najważniejsze w miastach na prawach powiatu (73%).

Strategia jest obszarem linkowanym w przeszło połowie przypadków. Co ciekawe, prym wiodą tutaj gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, a najgorzej wypadają miasta na prawach powiatu i gminy miejskie.

Zagospodarowanie lub planowanie przestrzenne występuje w BIP-ie co drugiej gminy. Na poziomie powiatów temat nie istnieje (dosłownie zero) oraz incydentalnie w województwach (3). Wydaje się to tylko częściowo usprawiedliwione faktem, że większość kluczowych dla obywateli decyzji w tym obszarze zapada na poziomie gminy, wszak w gestii powiatów i województw nadal znajdują się pewne kompetencje związane z planowaniem/zagospodarowaniem przestrzennym.

Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jest linkowany ze strony głównej średnio w co drugim BIP-ie. Nieco gorzej wypadają województwa - w co trzecim a najgorzej miasta na prawach powiatu, gdzie już szczyt się tym zaledwie co czwarte.

Ochrona środowiska linkowana jest w niespełna połowie przypadków, najczęściej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Wyraźnie mniej ważna, obejmując poniżej jednej trzeciej przy-

padków, wydaje się w powiatach i miastach na prawach powiatu.

Finanse najczęściej występują w jednym przypadku na trzy, jednak dla miast na prawach powiatu jest to ponad połowa a w województwach aż czternaście spośród nich.

Kwestia odpadów komunalnych linkowana jest ogółem na co trzeciej stronie głównej. Na tym tle województwa wypadają mizernie (13%) a powiaty jeszcze gorzej (3%), ale to może wynikać ze specyfiki zagadnienia, które jest znacznie ważniejsze na poziomie gminnym.

Ludzie a gmina

Zamówienia publiczne są widoczne w blisko trzech czwartych BIP-ów, nieznacznie zróżnicowane pomiędzy typami.

Organizacje pozarządowe są linkowane z jednej na trzy strony głównej BIP-ów. Gorzej wypadają województwa, które robią to w jedynie trzech przypadkach.

Temat pomocy publicznej linkowany jest na 16% stron głównych BIP-ów. Odsetek ten jest nieco wyższy dla województw, bo wynosi 37,5%.

Podsumowanie

Przydzielając po jednym punkcie za każdy z wyżej opisanych tematów otrzymamy indeks, w którym można zdobyć maksymalnie 31 punktów. Dla wszystkich 2807 BIP-ów średnia liczba punktów wyniosła 13,4 z odchyleniem standardowym 4,7. Tymczasem najwyższą punktowaną okazał się BIP gminy miejsko-wiejskiej Solec Kujawski, który uzyskał 28 punktów!⁶⁰ Drugie miejsce ex aequo z 26 punktami zajęły trzy gminy - dwie wiejskie - [Lelkowo](#) i [Hażlach](#) i jednak miejsko-wiejska - Biała. 25 punktów dało miejsce na podium aż sześciu gminom - jednej miejskiej - [Łaziska](#); dwóm wiejskim - [Suszec](#), [Gidle](#); trzem miejsko-wiejskim - [Ujazd](#), [Radków](#) i [Bojanowo](#). Okazuje się więc, że nasze oczekiwania wobec zawartości BIP-ów nie są wygórowane ani oderwane od rzeczywistości - przy dobrej organizacji pracy urzędu da się prowadzić biuletyn zawierający wiele potrzebnych, a jednocześnie łatwych do znalezienia informacji. Zachęcamy zatem JST do rozbudowywania swoich BIP-ów, przy jednoczesnym dbaniu o szeroko rozumianą dostępność informacji.

60 Inne, animowane przedstawienie tych samych danych na [flourish.studio](#).

61 Nie musi to oznaczać, że nie ma w nim informacji dotyczącej trzech pozostałych tematów, a jedynie, że albo w momencie badania nie były wyeksponowane na stronie głównej, albo nasz robot ich nie wychwytał.

7. Rekomendacje

7.1. Dla rządu

1. Należy promować prawo do informacji i budować kulturę jawności, w tym:
 - Zapewnić środki finansowe na kampanie edukacyjne skierowane do obywateli oraz pracowników administracji publicznej wszystkich szczebli, uwzględniające znaczenie prawa do informacji.
 - Regularnie prowadzić szkolenia dla urzędników, obejmujące dostęp do informacji publicznej, ochronę danych osobowych oraz wykorzystanie nowych technologii.
2. Należy wdrożyć rejestr umów jednostek sektora finansów publicznych.
3. Należy dokonać przeglądu prawa o dostępie do informacji publicznej, w tym wyłączeń jawności oraz dostosować je do współczesnych wyzwań technologicznych i potrzeb społeczeństwa.
4. Należy wprowadzić mechanizm monitoringu i ewaluacji praktyk udostępniania informacji publicznej.
5. Należy przystąpić do międzynarodowych inicjatyw, takich jak Partnerstwo na rzecz Otwartych Rządów (OGP).
6. Należy zwiększyć dostępność publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

7.2. Dla wójtów, burmistrzów, prezydentów, marszałków

1. Należy wyznaczyć stanowiska odpowiedzialne za udostępnianie informacji, w tym informacji o środowisku, w każdej instytucji.
2. Należy wprowadzić mechanizmy monitoringu i ewaluacji praktyk udostępniania informacji publicznej, aby identyfikować problemy i wdrażać odpowiednie rozwiązania. Zakres i częstotliwość proaktywnego publikowania informacji wytwarzanych lub posiadanych przez instytucje publiczne powinny być sukcesywnie zwiększane, wychodząc naprzeciw pytaniom zadawanym we wnioskach o informację publiczną.
3. Należy wprowadzić jednolite wzory zawartości rejestrów oraz standaryzować formy ich prowadzenia.

Dla zapewnienia interoperacyjności danych wytwarzanych i zarządzanych przez podmioty publiczne konieczne jest wprowadzenie jednolitych wzorów zawartości rejestrów oraz standaryzacja ich formy. Ujednolicenie standardów na poziomie źródłowym usprawni zarządzanie danymi, ich łączenie i udostępnianie, eliminując problemy wynikające z różnorodnych formatów i zakresów informacji. Kluczową rolę w tym procesie powinno odgrywać Ministerstwo Cyfryzacji, opracowując standardy oraz nadzorując ich wdrażanie i przestrzeganie, co w rezultacie zwiększy efektywność administracji publicznej oraz dostępność i użyteczność danych dla obywateli i przedsiębiorstw.
4. Należy aktywnie publikować informacje o środowisku i jego ochronie w wykazach i rejestrach zgodnie z obowiązującymi przepisami.