

Michał Igor Ulasiewicz

Uniwersytet Łódzki

ORCID 0000 0001 9647 219X

mulasiewicz@wpia.uni.lodz.pl

Informatyzacja dostępu do informacji publicznej – szanse i zagrożenia

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp, informatyzacja

Streszczenie. W artykule zostały przedstawione wybrane regulacje prawne kształtujące zasady dostępu do informacji publicznej w kontekście procesu informatyzacji administracji publicznej. Artykuł uwzględnia najważniejsze dla tej problematyki zagadnienia, takie jak: sposoby dostępu do informacji, wpływ rozwoju e-administracji na prawną regulację dostępu do informacji publicznej oraz rozwiązania, które służą obiektywnie szerokiemu zakresowi dostępu do informacji. Przeprowadzone badania pozwoliły na zdiagnozowanie najważniejszych szans i zagrożeń występujących w obszarze zinformatyзованego dostępu do informacji i stanowiły asumpt do przyjęcia wniosków o charakterze *de lege ferenda*.

Informationisation of access to public information – opportunities and threats

Keywords: public information, access, informationisation

Summary. This article presents selected legal regulations as regards principles of access to public information in context of the process of informationisation of public administration. The paper addresses issues of great importance for this particular legal matter, such as: forms of access to information, the impact of development of e-governance on the legal regulation of access to public information and solutions that provide for wide objective scope of access to information. The conducted research allowed for the diagnosis of the most important opportunities and threats existing in the space of access to information and constituted an incentive to accept *de lege ferenda* conclusions.

Wprowadzenie

Prawo do informacji publicznej pojawiło się w Polsce ze zrozumiałych powodów znacznie później niż w innych państwach europejskich. Pomijając fragmentaryczną i rozproszoną regulację początku lat 90. XX w., po raz pierwszy wyrażone zostało wprost w Konstytucji RP z 1997 r.¹ Decydujące znaczenie dla wyznaczenia treści tego prawa ma art. 61 ustawy zasadniczej, który przyznaje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

pełniących funkcje publiczne. W myśl kolejnych ustępów tego artykułu prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jednocześnie konkretyzacja tego prawa, w tym określenie trybu dostępu, jak i ograniczeń prawa do informacji, pozostawione zostało ustawodawstwu zwykłemu. W dniu 6 września 2001 r. Sejm uchwalił ustawę o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.)². Ustawa ta w szczególności rozszerza zakres podmiotowy prawa do informacji, dookreśla zakres przedmiotowy tego prawa, wskazuje na podstawowe ograniczenia w możliwości korzystania z niego przez uprawnionych, jak również normuje sposoby dostępu do informacji. Od samego początku istnienia tej regulacji prawodawca zakładał wykorzystanie narzędzi informatycznych w procesie dostępu do informacji publicznej. Początkowo głównym instrumentem o takim charakterze był Biuletyn Informacji Publicznej (dalej BIP). Z czasem pojawiły się kolejne rozwiązania oparte na nowoczesnych technologiach. Obecnie narzędzia informatyczne są wykorzystywane w procesie dostępu do informacji na szeroką skalę. Wiele z nich przyczyniło się w znacznym stopniu do rozpropagowania w społeczeństwie informacji, które jeszcze na początku tego stulecia docierały do relatywnie niewielkiego grona odbiorców. Upowszechnienie dostępu do internetu stworzyło administracji o wiele więcej możliwości dotarcia z informacją do szerokiego kręgu podmiotów w krótkim okresie czasu. Przekazywanie informacji stało się prostsze, szybsze i generujące mniejsze koszty. Tradycyjne tryby dostępu, niewykorzystujące narzędzi informatycznych, są na ogół powolne, bardziej sformalizowane i angażujące większe siły i środki. Należy jednak pamiętać, że wykorzystanie narzędzi elektronicznych przez administrację niesie ze sobą także pewne zagrożenia. Są to zagrożenia właściwe dla tego typu instrumentów, w tym zwłaszcza zagrożenie cyberprzestępczością oraz zjawisko wykluczenia cyfrowego. Efektywne korzystanie przez administrację z nowoczesnych technologii wymaga jednoczesnego eliminowania zagrożeń, które niweczą pozytywne efekty informatyzacji.

Niniejszy artykuł ma na celu przegląd, charakterystykę i ocenę istniejących rozwiązań pod kątem wykorzystania potencjalnych szans i ograniczania ryzyka zagrożeń związanych z procesem informatyzacji dostępu do informacji.

² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

Narzędzia informatyczne w sferze dostępu do informacji publicznej

Artykuł 7 ustawy o dostępie do informacji publicznej określa pięć jego trybów: ogłaszanie informacji w BIP, udostępnianie na portalu danych Otwarte Dane, udostępnianie na wniosek (ustny bądź pisemny), udostępnianie w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją, a także wstęp na posiedzenia określonych organów i udostępnianie dokumentujących je materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych. Jak już wspomniałem, dostęp do informacji publicznej od wejścia w życie omawianej ustawy poddany był intensywnej informatyzacji. BIP już w założeniach miał być narzędziem informatycznym, co więcej, od samego początku miał on również odgrywać wiodącą rolę w sferze dostępu do informacji (obecnie podobny charakter ma także portal danych). Niezależnie od powyższego, informatyzacja znajduje zastosowanie także w pozostałych trybach dostępu, choć jej zakres w praktyce jest zróżnicowany.

BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym w postaci ujednoliconego systemu stron dostępnych w sieci teleinformatycznej. Na BIP składa się strona główna tworzona i administrowana przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (działająca pod adresem www.bip.gov.pl) oraz strony podmiotowe (w formie odrębnych stron WWW) tworzone przez podmioty zobowiązane do ogłaszania informacji w Biuletynie. Zakres informacji publikowanych w BIP wyznacza art. 8 ust. 3 u.d.i.p. Należą do nich w szczególności informacje: o polityce wewnętrznej i zagranicznej; o podmiotach, na których ciąży obowiązek informacyjny; o zasadach funkcjonowania tych podmiotów oraz o majątku publicznym. Zakres podmiotowy obowiązku tworzenia stron BIP i zamieszczania na nich informacji publicznych pokrywa się z zakresem podmiotowym obowiązku informacyjnego wyznaczonym w art. 4 u.d.i.p. Od strony technicznej informacje publiczne zawarte w BIP organizuje się w postaci baz danych, a ich udostępnianie odbywa się przy wykorzystaniu mechanizmów baz danych. Informacje zawarte w BIP udostępnia się odwiedzającym strony przez całą dobę bez przerwy³, przy czym obowiązek zapewnienia ciągłości dostępu do danej strony BIP obciąża podmiot zobowiązany do jej utworzenia.

Kolejnym, w pełni zinformatyzowanym trybem dostępu do informacji publicznej jest udostępnianie informacji na portalu danych Otwarte Dane. Portal ten w grudniu 2021 r. zastąpił centralne repozytorium informacji publicznej. Podobnie jak jego poprzednik, portal jest powszechnie dostępnym systemem teleinformatycznym, służącym do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wy-

³ Ograniczenie dostępności stron BIP w przypadku ewentualnej awarii nie powinno być dłuższe niż 24 godziny (w przypadku strony podmiotowej) i 8 godzin (w przypadku strony głównej).

korzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania. Portal jest tworzony i prowadzony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, który umieszcza tam informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie. Informacje są przekazywane ministrowi przez jednostki sektora finansów publicznych oraz inne podmioty określone w art. 32 ust. 2 ustawy z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴. Dostęp do informacji zdeponowanych w portalu jest możliwy poprzez stronę internetową www.dane.gov.pl. Podobnie jak BIP, portal jest dostępny całodobowo⁵.

Obok ogłaszania informacji w BIP oraz ich udostępniania w portalu danych, istotną rolę w procesie dostępu do informacji publicznej odgrywa także tryb wnioskowy. Do chwili uruchomienia BIP, co, uwzględniając okresy przejściowe, ostatecznie nastąpiło w 2005 r., tryb wnioskowy stanowił podstawową ścieżkę realizacji prawa dostępu. Dziś, mimo upływu czasu i pojawienia się nowych instrumentów dostępu, rola tego trybu nie traci na znaczeniu. Należy pamiętać, że nie każda informacja o charakterze publicznym podlega obowiązkowi publikacji w BIP czy na portalu danych. Informacje publiczne nieobjęte tym obowiązkiem co do zasady podlegają udostępnieniu na wniosek zainteresowanego. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek zalicza się do postępowań uproszczonych. Ustawodawca ograniczył wymogi formalne, w tym także te związane ze złożeniem wniosku do niezbędnego minimum. Wnioskodawca został zobowiązany do wskazania, o jaką informację występuje, oraz określenia preferowanego sposobu i formy dostępu. Forma złożenia wniosku została pozostawiona uznaniu samego zainteresowanego. Z tego względu także i w tym trybie dostępu do informacji dopuszcza się zastosowania narzędzi informatycznych, przy czym o ich zastosowaniu zdecyduje sam wnioskodawca. Wniosek może zostać złożony zarówno w postaci papierowej i dostarczony osobiście bądź za pośrednictwem poczty, jak i w postaci elektronicznej i dostarczony np. mailem lub faksem. W ramach trybu wnioskowego wnioskodawca jest uprawniony do określenia formy, czyli postaci jej wyrażenia – pisemnie, wizualnie lub dźwiękowo (w tym szczególnie ustnie) i sposobu udostępnienia informacji, który jest tożsamy z metodą jej przekazania. Wybór sposobu udostępnienia sprzawadza się zatem do wyboru rodzaju nośnika informacji (np.: wydruku, płyty CD, dysku przenośnego lub określonego środka komunikacji na odległość)⁶.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.

⁵ W odróżnieniu od BIP portal danych może zostać zamknięty, bez ograniczenia czasowego, w sytuacji przerw serwisowych wynikających z ewentualnych awarii lub potrzeby dokonywania zmian.

⁶ Inaczej M. Wilbrandt-Gotowicz, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 10, LEX.

Narzędzia informatyczne w praktyce znajdują zastosowanie także w przypadku udostępnienia informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia jej w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. Zwrot „wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscu ogólnie dostępnym” można rozumieć jako umieszczenie np.: wydruku czy zdjęcia na tablicy informacyjnej w siedzibie urzędu czy na słupie ogłoszeniowym zlokalizowanym na publicznym placu, ale także jako umieszczenie informacji na stronie internetowej podmiotu zobowiązanego do udostępnienia. Z kolei udostępnienie informacji za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją dopuszcza stosowanie różnych urządzeń, w tym urządzeń elektronicznych. Chodzi tu bowiem o wszystkie urządzenia techniczne lub elektroniczne, które służą prezentowaniu wyselekcjonowanych danych. Przy czym urządzenia te mogą ukazywać dane zarówno w sposób ciągły, jak i na żądanie osoby zainteresowanej ich pozyskaniem. Ogólność użytego przez ustawodawcę sformułowania sprzyja przyjmowaniu przez podmioty udostępniające różnych rozwiązań w tym zakresie. W praktyce prawdopodobnie najczęściej spotykanym rodzajem urządzeń są ekrany elektroniczne umieszczane w salach recepcyjnych urzędów, prezentujące dane w sposób ciągły, w zamkniętym obiegu. W odróżnieniu od pozostałych trybów dostępu do informacji publicznej, udostępnienie informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją ma charakter fakultatywny. O zastosowaniu tej ścieżki decyduje sam podmiot zobowiązany do udostępnienia.

Z punktu widzenia informatyzacji w procesie dostępu do informacji, do niedawna najmniejsze znaczenie miał ostatni z ww. trybów dostępu, czyli wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów i udostępnianie materiałów dokumentujących te posiedzenia. Początkowo informatyzacja tego trybu przejawiała się przede wszystkim w udostępnianiu materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących posiedzenia, w szczególności w postaci zapisu dźwięku, transmisji posiedzeń Sejmu i Senatu czy udostępnianiu protokołów z posiedzeń obu izb parlamentu oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w formie dokumentów elektronicznych. W ostatnich latach procesy informatyzacji administracji, w tym także te w sferze elektronicznego dostępu do posiedzeń organów kolegialnych znacząco przyspieszyły. Od stycznia 2018 r. wprowadzono prawny obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk obrad rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Nagrania obrad są udostępniane w BIP i na stronie internetowej danej jednostki oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Kolejne zmiany wymusiła sytuacja związana z pandemią wywołaną przez wirusa SARS-CoV-2. Ograniczenie stacjonarnych posiedzeń organów kolegialnych

w okresie pandemii i zastąpienie ich formą zdalną wywołało wiele wątpliwości w kontekście zapewniania jednostkom prawa wstępu na posiedzenia tych organów. W związku z początkowym deficytem regulacji w tym zakresie, a następnie bardzo lakonicznym unormowaniem zawartym w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷, poszczególne jednostki samorządu bardzo różnie podchodziły do konieczności zapewnienia wstępu na posiedzenia ich organów stanowiąco-kontrolnych, a nierzadko prawo to było wręcz ograniczane. Czasem tłumaczono, że jest ono realizowane poprzez istniejący obowiązek zapewnienia transmisji, który jednak nie jest tożsamy z prawem wstępu. Nawet ten argument, jakkolwiek wątpliwy, upadał jednak w przypadku przyjęcia trybu korespondencyjnego, na który zezwalał art. 15zzx przywołanej ustawy⁸. Choć rozwiązania podyktowane walką z pandemią nie znajdują już zastosowania w związku ze zniesieniem stanu zagrożenia epidemicznego, zapoczątkowały dyskusję na temat możliwości prowadzenia zdalnych posiedzeń także w sytuacjach zwyczajnych. Wydaje się, że zdalny tryb pracy nie odszedł wraz z zagrożeniem epidemicznym. W najbliższej przyszłości nie tylko sektor prywatny, ale i publiczny będzie musiał zmierzyć się z presją wielu środowisk dotyczącą uwzględnienia ich oczekiwań związanych z pracą zdalną. Pytanie o to, czy praca o takim charakterze zostanie utrzymana w kontekście posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, pozostaje tymczasem bez odpowiedzi. Jeśli jednak ustawodawca na trwale przyjmie rozwiązania z czasów pandemii, trzeba będzie się zastanowić nad lepszym zabezpieczeniem konstytucyjnego prawa jednostki do wstępu na posiedzenia tych organów.

Inkluzja cyfrowa i cyberbezpieczeństwo – główne wyzwania w sferze dostępu do informacji

Jak wspomniałem wcześniej, informatyzacja administracji oprócz niewątpliwych korzyści niesie ze sobą także określone ryzyko. Obecnie zjawisko wykluczenia cyfrowego stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań, z którymi mierzy się prawodawca nie tylko w Polsce. Wykorzystanie coraz liczniejszych i bardziej nowatorskich narzędzi informatycznych niewątpliwie usprawniło pracę administracji i otworzyło ją na wcześniej sceptycznie do niej nastawione środowiska (zwłaszcza na środowisko ludzi młodych), ale jednocześnie doprowadziło do przeniesienia problemu wykluczenia cyfrowego na obszar, w którym dotychczas zjawisko to

⁷ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764.

⁸ Szerzej S. Dubiel, *Jeśli zdalne sesje rady gminy – to jakie?*, 2023, www.siecobywatelska.pl [dostęp: 30.06.2023].

praktycznie nie występowało. Istnienie tego problemu zostało dostrzeżone i właściwie ocenione przez polskie władze. Likwidację, a przynajmniej sprowadzenie do poziomu marginalnego zjawiska wykluczenia cyfrowego w zagrożonych grupach społecznych i obszarach geograficznych uznano za cel strategiczny państwa i umieszczono go na pierwszym miejscu pośród innych celów o takim charakterze⁹. Równolegle podjęto różnego rodzaju działania (w tym także legislacyjne), które miały służyć osiągnięciu zamierzonych celów. Z perspektywy czasu należy zauważyć, że cele te udało się osiągnąć jedynie częściowo. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat odsetek gospodarstw domowych nieposiadających dostępu do internetu znacząco spadł, z blisko 70 do około 4-5% ogółu gospodarstw domowych (w zależności od rodzaju dostępu)¹⁰, co wskazuje na znaczny postęp w obszarze upowszechnienia się internetu. Tym niemniej w dalszym ciągu odsetek gospodarstw nieposiadających dostępu do internetu jest dosyć wysoki, co pozwala na sformułowanie tezy, że celu polegającego na likwidacji/marginalizacji problemu wykluczenia cyfrowego nie udało się w pełni osiągnąć. W tym kontekście szczególnie niepokojąco wyglądają dane obrazujące sposoby korzystania z internetu. W 2024 r. odsetek osób między 16 a 74 rokiem życia korzystających z internetu wyniósł wprawdzie 87,6% (przy czym regularne – przynajmniej raz w tygodniu – korzystanie deklarowało 83,9% badanych¹¹), ale tylko 61% osób objętych badaniem używało internetu po to, by skorzystać z usług administracji publicznej¹². Problemem są także umiejętności cyfrowe Polaków. Brak takich umiejętności oraz umiejętności niskie, wąskie i ograniczone łącznie deklaruje 39,8% osób między 16 a 74 rokiem życia, przy czym – co nie dziwi – szczególnie narażone na wykluczenie cyfrowe są osoby starsze. Osoby w wieku powyżej 55 lat stanowią najliczniejszą grupę pośród wszystkich osób, które deklarują brak bądź ograniczone umiejętności cyfrowe¹³.

Jak zostało to wykazane wcześniej, dostęp do informacji publicznej jest w znacznym stopniu z informatyzowany. Ryzyko wykluczenia cyfrowego w tym obszarze jest zatem realne. Ogłaszanie informacji w BIP oraz ich udostępnianie na portalu

⁹ Zob. *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005, s. 20.

¹⁰ Przy czym odsetek ten jest zwykle nieco wyższy na obszarach wiejskich, a niższy w miastach. Por. dane statystyczne z Rocznika Statystycznego GUS z 2012 r., tabela 24 (341), s. 426; Rocznika Statystycznego GUS z 2018 r., tabela 24 (348), s. 440 oraz opracowania *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r.*, tablica 25, s. 114, www.stat.gov.pl [dostęp: 6.08.2025].

¹¹ Odsetek ten, choć wysoki, plasuje Polskę poniżej średniej unijnej, która w 2023 r. wyniosła 90% (zob. *Spółeczeństwo informacyjne...*, s. 115).

¹² *Spółeczeństwo informacyjne...*, tablica 34, s. 127.

¹³ W grupie osób 55-64 lata podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe deklaruje jedynie 30,8% natomiast w grupie osób 65-74 lata odsetek ten spada do zaledwie 13,7% (por. *Spółeczeństwo informacyjne...*, wykres 86, s. 137).

danych to tryby w pełni z informatyzowane, także pozostałe tryby wykorzystują narzędzia elektroniczne. Choć ustawodawca przyznaje prawo do informacji każdemu, to wybór sposobu korzystania z tego prawa jest w praktyce ograniczony. Największe uprawnienia w tym zakresie przyznano zainteresowanym w ramach trybu wnioskowego. Możliwość wyboru formy złożenia wniosku oraz określenia formy i sposobu udostępnienia informacji gwarantuje powszechność dostępu do informacji i nie prowadzi do wykluczenia cyfrowego. Każdy uprawniony, w zależności od dostępności środków technicznych, posiadanych umiejętności i osobistych preferencji, realizując prawo do informacji, ma możliwość skorzystania zarówno z narzędzi informatycznych, jak i tych nieinformatycznych. Problem tkwi jednak w tym, że nie każda informacja publiczna podlega udostępnieniu w trybie wnioskowym. Na gruncie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. tryb ten ma charakter uzupełniający wobec dwóch w pełni z informatyzowanych trybów dostępu – ogłaszania informacji w BIP i udostępniania informacji w portalu danych. Kierując się względami praktycznymi (w szczególności usprawnieniem pracy urzędów), ustawodawca przyjął, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP lub na portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Bezpośrednią konsekwencją tego przepisu jest to, że informacja zamieszczona w BIP lub na portalu nie podlega już udostępnieniu na wniosek. Takie rozwiązanie jest pod wieloma względami korzystne zarówno dla podmiotów udostępniających, jak i dla podmiotów zainteresowanych udostępnieniem. Te pierwsze zostały zwolnione z obowiązku powielonego udostępnienia informacji: po raz pierwszy na stronach BIP lub portalu i po raz kolejny na wniosek podmiotu uprawnionego. Z kolei z punktu widzenia uprawnionych zapoznanie się z informacjami publicznymi w sieci realizuje podstawowe założenia prawa dostępu do informacji, w tym brak formalnych ograniczeń uniemożliwiających zapoznanie się z informacją, możliwość zapoznania się z informacją praktycznie w każdym momencie i w każdym niemal miejscu, a także możliwość otrzymania informacji natychmiast po uruchomieniu odpowiedniej strony¹⁴. Rozwiązanie to może jednak sprzyjać powstawaniu zjawiska wykluczenia cyfrowego. W założeniach dostęp do BIP i portalu ma charakter powszechny, co oznacza że każdy zainteresowany – z formalnoprawnego punktu widzenia – ma pełen, niczym nieograniczony i bezpłatny dostęp do informacji w nich zawartych. W praktyce korzystanie z urzędowych publikatorów teleinformatycznych uzależnione jest jednak od dostępu do odpowiednich środków technicznych. Przywołane dane statystyczne pokazują, że dostęp do internetu i nowoczesnych narzędzi elektronicznych nadal nie ma charakteru powszechnego. W pewnym sensie dowodzą tego także dane dotyczące aktywności Polaków w sferze poszukiwania informacji publicznych w sieci.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

W 2024 r. wyszukiwanie informacji na stronach urzędów deklarowało jedynie 34% osób między 16 a 74 rokiem życia korzystających z internetu¹⁵. Zresztą problemy w zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji widać także z perspektywy podmiotów udostępniających. Odsetek jednostek administracji publicznej udostępniających online dane z rejestrów publicznych lub innych zasobów danych gromadzonych w urzędzie w 2023 r. wyniósł 41,7%, przy czym miejscem udostępnienia była najczęściej (w 37,8% przypadków) strona internetowa urzędu. Nie jest tutaj zaskoczeniem, że najlepiej z tym zadaniem poradziła sobie administracja rządowa. W samorządzie terytorialnym lepiej wypadają urzędy marszałkowskie i powiatowe, a najgorzej urzędy gmin, zazwyczaj dysponujące mniejszymi środkami, zatrudniające mniej personelu, często o niższych kwalifikacjach¹⁶.

Ustawodawca nie wprowadził żadnych mechanizmów ochronnych dla osób, które nie potrafią bądź nie mogą skorzystać z BIP czy portalu danych. Jedynym obowiązkiem, jaki ciąży na podmiocie udostępniającym, jest obecnie obowiązek poinformowania zainteresowanego o fakcie udostępnienia informacji w BIP lub na portalu danych, w przypadku gdyby zainteresowany wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji uprzednio umieszczonej na stronie przynajmniej jednego z tych publikatorów.

Opisany powyżej problem nie występuje w przypadku pozostałych dwóch trybów dostępu do informacji. Udostępnienie informacji w drodze wyłożenia lub wywieszenia jej w miejscach ogólnie dostępnych oraz za pomocą urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją nie zwalnia podmiotu udostępniającego z obowiązku jej udostępnienia na wniosek. W takiej sytuacji podmiot udostępniający może poinformować wnioskodawcę o tym, że udostępnił informację np. na stronie internetowej urzędu czy przy użyciu specjalnego urządzenia, ale jeśli mimo tego wnioskodawca będzie domagał się udostępnienia informacji w inny sposób lub w innej formie, obowiązkiem udostępniającego będzie spełnienie takiego żądania. „Zwolnić” z tego obowiązku może jedynie sam zainteresowany, który zaakceptuje udostępnienie informacji w formie uprzednio wybranej przez udostępniającego. Także w przypadku wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów oraz dostępu do materiałów dokumentujących te posiedzenia o wyborze formy i sposobu udostępnienia decyduje sam uprawniony.

Kolejną kwestią, istotną w kontekście omawianego zagadnienia, jest problem zapewnienia bezpieczeństwa narzędzi informatycznych wykorzystywanych w procesie dostępu do informacji publicznej. Serwisy internetowe, w tym także te publiczne stają się często celem ataków cyberprzestępców. Zwykle wykorzystują oni istniejące w systemie luki oraz słabości oprogramowania zabezpieczającego. Przykładowo

¹⁵ *Spółeczeństwo informacyjne...*, tablica 34, s. 127.

¹⁶ *Ibidem*, wykres 26, s. 54.

w czerwcu 2023 r. internauci wykryli błąd systemu w serwisie gov.pl w ramach usługi „Moje dane w Rejestrze Danych Paszportowych”, który umożliwiał dostęp do danych paszportowych osobom nieuprawnionym¹⁷. Szybkie wykrycie tego błędu zapobiegło potencjalnie dużemu wyciekowi danych osobowych wielu milionów Polaków. Źle zabezpieczone systemy teleinformatyczne, a w szczególności dane w nich prezentowane mogą stać się celem cyberataku ze strony indywidualnych użytkowników sieci, jak i zorganizowanych grup przestępczych, osiagających korzyści z niszczenia i zniekształcania informacji. To z kolei może doprowadzić do ograniczenia prawa do informacji. Niezależnie od powyższego każde działanie noszące znamiona cyberprzestępczości podważa zaufanie jednostek do narzędzi informatycznych i do samej administracji, która z takich narzędzi korzysta. W kontekście konieczności budowania partnerskich relacji między administracją a administrowanymi każde działanie, które niszczy budowane często z mozołem zaufanie, należy uznać za szczególnie szkodliwe. Z tego względu zapewnienie bezpieczeństwa sieci oraz bezpieczeństwa osób korzystających z usług e-administracji powinno być priorytetem podmiotów publicznych.

BIP, będąc zintegrowanym systemem witryn internetowych, podlega takim samym zagrożeniom, jakim podlegają wszystkie systemy istniejące w globalnej sieci. W świetle powyższego nie dziwi więc, że prawodawca zwrócił szczególną uwagę na konieczność odpowiedniego zabezpieczenia dostępu do danych zamieszczonych na stronach BIP. W tym celu wprowadził wiele unormowań o charakterze technicznym, wśród których na uwagę zasługują zwłaszcza trzy: mechanizm dziennika, moduł bezpieczeństwa oraz rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów stron BIP. Mechanizm dziennika polega na odnotowywaniu wszelkich zmian w treści informacji publicznych oraz próbach dokonywania takich zmian przez osoby nieuprawnione. Dzienniki wbudowane w strony BIP działają automatycznie, ale są one kontrolowane przez administratorów stron, w każdy dzień powszedni. Takie rozwiązanie ma zabezpieczyć informacje zamieszczane w ramach BIP przed każdą nieuprawnioną ingerencją z zewnątrz. Dodatkowo informacje zgromadzone w bazie danych stron BIP kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji nie później niż dobowo po zaistnieniu zmiany treści tych informacji. Jeżeli zmiany treści zachodzą częściej niż raz na dobowo, informacje kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji raz na dobowo. Drugie z unormowań w istocie służy wspomoczeniu pierwszego, przewiduje bowiem, że strony BIP ochrania się również przez moduł bezpieczeństwa, czyli programowe lub sprzętowo-programowe rozwiązanie techniczne uniemożliwiające zniszczenie lub modyfikację informacji publicznych przez osoby nieuprawnione.

¹⁷ O sprawie pisał szerzej portal Niebezpiecznik.pl, www.niebezpiecznik.pl [dostęp: 29.06.2023].

Moduł bezpieczeństwa jest w praktyce gwarantem rzetelności i prawdziwości danych zamieszczonych w BIP w każdym momencie, od chwili ich opublikowania do chwili ich usunięcia przez uprawniony podmiot. Z kolei rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów stron BIP mają zapobiegać przede wszystkim przerwaniu ciągłości w dostępie do stron BIP, która jest jedną z głównych cech i niewątpliwych zalet całego systemu.

Dla portalu danych, inaczej niż dla BIP, prawodawca nie wprowadził szczególnych, odrębnych wymogów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Podmioty zobowiązane do przekazywania informacji sektora publicznego do portalu z pewnymi wyjątkami zostały zobowiązane do dostosowania formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, umożliwiających odczyt maszynowy, do wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁸. Warto w tym miejscu zauważyć, że wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie¹⁹ określa minimalne wymagania dla wszystkich systemów teleinformatycznych (w tym także dla portalu danych oraz BIP). W kontekście zapewnienia cyberbezpieczeństwa szczególnie istotnym rozwiązaniem są obowiązki związane z opracowaniem, ustanowieniem, wdrażaniem, eksploataowaniem, monitorowaniem, przeglądaniem oraz utrzymywaniem i doskonaleniem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. W praktyce zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest np. przez: podejmowanie czynności zmierzających do wykrycia nieautoryzowanych działań związanych z przetwarzaniem informacji i zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji; zapewnienie dbałości o aktualizację oprogramowania; ochronę przed błędami, utratą, nieuprawnioną modyfikacją, stosowanie mechanizmów kryptograficznych czy niezwłoczne podejmowanie działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa. Warto zauważyć, że rozporządzenie nie reguluje szczegółowych rozwiązań technicznych, odsyłając w tym zakresie do Polskich Norm. Na tendencję braku uregulowania szczegółowych rozwiązań technicznych związanych z informatyzacją administracji w przepisach prawa oraz sięganie do regulacji o charakterze normalizacyjnym zwracano uwagę w literaturze przedmiotu²⁰.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 773.

²⁰ B. Fischer *et al.*, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 10, LEX.

Uwagi końcowe

Informatyzacja jest obecnie zjawiskiem powszechnym w administracji publicznej krajów wysokorozwiniętych. Społeczeństwo informacyjne, mające łatwy i względnie tani dostęp do szerokopasmowego internetu oraz różnego rodzaju urządzeń umożliwiających dostęp do globalnej sieci, oczekuje od administracji zapewnienia systemu łatwych i szybkich e-usług, niewymagających obecności w siedzibie urzędu czy stania w przysłowiowej „kolejce do okienka”. Oczekiwanie w tym zakresie dotyczą także konieczności zapewnienia łatwego i szybkiego dostępu do informacji publicznej. Dostrzegając te potrzeby, ustawodawca wprowadził stosowne rozwiązania w tym zakresie, przy czym część z nich ma charakter obligatoryjny (publikacja w BIP czy w portalu danych), a część fakultatywny (publikacja w miejscach ogólnodostępnych, np. na stronach internetowych czy przy użyciu specjalnych urządzeń). W tym miejscu należy podkreślić, że dobrym rozwiązaniem jest publikowanie informacji na stronie internetowej urzędu (czy to w ramach BIP, czy poza nim), trzeba jednak zadbać, aby strona była dostosowana do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz aby można było łatwo dotrzeć do informacji także przy użyciu urządzeń mobilnych. W praktyce nie każda strona łatwo dostępna przy użyciu komputera osobistego będzie taką na urządzeniu mobilnym. Choć w 2023 r. 96,6% jednostek administracji publicznej deklarowało posiadanie strony internetowej przystosowanej do obsługi przez urządzenia mobilne, to warto odnotować, że w skali kraju występują w tym zakresie istotne różnice (np. w województwach wielkopolskim czy kujawsko-pomorskim odsetek ten jest bliski 99% wszystkich jednostek, natomiast w województwach łódzkim, lubuskim, podkarpackim, lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim nie przekracza 96%²¹).

Na gruncie przepisów u.d.i.p. niewątpliwie brakuje mechanizmów ochronnych, adresowanych do osób, które nie mają możliwości albo odpowiednich umiejętności w zakresie korzystania z narzędzi informatycznych. Ustawodawca, stawiając na rozwiązania nowoczesne, zapomina o konieczności uwzględnienia potrzeb osób, które często z obiektywnych powodów nie mogą z tych rozwiązań skorzystać. Pewnym krokiem naprzód w tym obszarze jest implementacja przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego²². Jednak przyjęte rozwiązania kierowane są jedynie do części osób dotkniętych wykluczeniem cyfrowym, w tym przede wszystkim do osób niepełnosprawnych. Niezależnie od przyjmowanych rozwiązań technicznych mających na celu ułatwienie w dotarciu do informacji udostępnionej przy użyciu narzędzi

²¹ Por. *Społeczeństwo informacyjne...*, wykres 36 i mapa 8, s. 64–65.

²² Dz.Urz. UE L 327 z 2 grudnia 2016 r., s. 1.

informatycznych, ustawodawca powinien zapewnić także alternatywne sposoby dostępu. Przykładowo jeśli informacja została opublikowana na stronie internetowej, optymalnym rozwiązaniem byłoby zapewnienie takiej osobie dostępu do komputera połączanego z siecią w siedzibie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia, a wówczas, gdy to niezbędne, także zapewnienie fachowej pomocy w wyszukiwaniu informacji przez pracownika tego podmiotu. Sam ustawodawca nie wypowiada się w kwestii zapewnienia dostępu do BIP i portalu danych w siedzibie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Z tego względu wyegzekwowanie takiego sposobu postępowania w praktyce może okazać się niemożliwe, a szkoda, bo wprowadzenie proponowanych rozwiązań wydaje się w pełni uzasadnione. Pocieszające jest natomiast to, że podmioty publiczne mimo braku prawnego obowiązku udzielania pomocy coraz częściej same przejawiają w tym zakresie inicjatywę. Z danych gromadzonych przez GUS wynika, że 42,5% z nich podejmuje działania wspierające rozwój umiejętności cyfrowych wśród obywateli. Polegają one przede wszystkim na udzielaniu porad/instrukcji w zakresie korzystania z usług e-administracji (95,9% podmiotów) oraz na organizowaniu lub wspieraniu organizowania szkoleń (26% podmiotów)²³. Trudno ocenić, jak takie działania wyglądają w praktyce (GUS opiera się na deklaracjach samych urzędów), ale niewątpliwie ogólna sytuacja nie jest zła, co nie oznacza, że istnienie prawnego obowiązku udzielenia pomocy jest zbędne. Warto mieć na uwadze także to, aby pomoc była udzielana przez osoby mające odpowiednie do tego kwalifikacje. To z kolei wiąże się z koniecznością organizowania regularnych szkoleń dla pracowników urzędów nie tylko w obszarze kompetencji informatycznych, ale także kontaktów interpersonalnych czy w zakresie pomocy osobom ze szczególnymi potrzebami (np. niewidomym i słabowidzącym bądź głuchoniemym).

Osobną kwestią pozostaje także zapobieganie zjawisku cyberprzestępczości, w szczególności poprzez wprowadzanie rozwiązań mających na celu odpowiednie zabezpieczenie informacji publicznej umieszczonej w sieci oraz zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z prawa do informacji niezależnie od wybranego przez nich trybu dostępu. Autor niniejszego opracowania nie posiada fachowej wiedzy, aby proponować szczegółowe rozwiązania techniczne, tym niemniej dostrzega, że także na polu bezpieczeństwa publicznych systemów informatycznych niektóre kwestie wymagają głębszego namysłu. W szczególności warto rozważyć przyjęcie unormowań prawnych zawierających choćby minimalne wymagania techniczne w zakresie cyberbezpieczeństwa (istniejąca praktyka odsyłania w tym zakresie do regulacji o charakterze normalizacyjnym wydaje się niewystarczająca). Osobnym zagadnieniem i zarazem problemem praktycznym jest kwestia zakupu

²³ Przodują tu urzędy marszałkowskie, z których 56,3% deklaruje wsparcie (zob. *Spółeczeństwo informacyjne...*, wykresy 33 i 34, s. 62-63).

oprogramowania i usług z tym związanych. Ciągły postęp techniczny wymusza stosowanie przez administrację coraz bardziej zaawansowanych rozwiązań informatycznych, np. nowszego oprogramowania czy ciągłego aktualizowania używanych programów. To, rzecz jasna, pociąga za sobą znaczne koszty. W tym kontekście wypada zastanowić się nad zmianą modelu finansowania informatyzacji. Należy rozważyć w szczególności zastąpienie indywidualnych zakupów oprogramowania i usług z nim związanych zakupami dokonywanymi na szczeblu krajowym czy ograniczenie znaczenia kryterium ceny na rzecz kryterium jakości.

Konkludując, informatyzacja dostępu do informacji publicznej jest niezbędna i pożądana, ale musi być dokonywana w sposób przemyślany. W pierwszej kolejności wymaga to pełnego zdiagnozowania zagrożeń, które informatyzacja ze sobą niesie. W dalszej perspektywie konieczne jest podjęcie wszelkich niezbędnych działań zmierzających do eliminowania wykrytych zagrożeń. Analiza przedmiotowego stanu prawnego pozwala skonstatować, że prawodawcy dotychczas nie udało się tych warunków spełnić.

Literatura

- Dubiel S., *Jesli z dalne sesje rady gminy – to jakie?*, 2023, www.siecobywatelska.pl [dostęp: 30.06.2023].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, Dz.Urz. UE L 327 z 2 grudnia 2016 r.
- Fischer B. et al., *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 10, LEX.
- Jak można było podejrzec cudze dane z paszportu?*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dziura-w-rzadowym-systemie-mozna-bylo-podejrzec-cudze-paszporty-i-nie-tylko/> [dostęp: 29.06.2023].
- Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rocznik Statystyczny GUS z 2012 r.
- Rocznik Statystyczny GUS z 2018 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 773.
- Spółczesność informacyjna w Polsce w 2024 r.*, www.stat.gov.pl [dostęp: 6.08.2025].
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005.
- Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.
- Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.
- Wilbrandt-Gotowicz M., [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 10, LEX.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.