

## Przyjazny Urząd?

# Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach i miastach województwa śląskiego

Raport z monitoringu



**Przyjazny Urząd?  
Dostęp do informacji publicznej na wniosek w gminach  
i miastach województwa śląskiego**

Raport z monitoringu

**opracowanie raportu:**

**Grzegorz Wójkowski**

**Joanna Podgórska-Rykała**

Katowice 2012

Za zaangażowanie w realizację monitoringu, którego zwięźczeniem jest niniejszy raport, pragniemy podziękować wszystkim pracownikom i wolontariuszom Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy BONA FIDES, a w szczególności członkiniom zespołu monitorującego.

Szczególne podziękowania należą się dr Michałowi Bernaczykowi, autorowi metodologii badawczej i opiekunowi merytorycznemu monitoringowi.

### **Stowarzyszenie Wzajemnej pomocy BONA FIDES**

Jest niezależną, niedochodową i niezaangażowaną politycznie organizacją pozarządową. Celem naszej działalności jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego i podnoszenie jakości życia publicznego w Polsce.

Szczegółowymi celami naszej działalności są:

- edukacja w zakresie praw człowieka, a w szczególności praw obywatelskich,
- ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich,
- zwiększenie dostępu do informacji publicznej,
- przejrzystość życia publicznego,
- kontrola wydatków publicznych,
- przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych,
- rozwój społeczności lokalnych.

### **Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES**

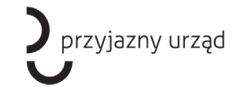
ul. Warszawska 19 (I piętro)

40-009 Katowice

tel/fax: 32 203 12 18

e-mail: [biuro@bonafides.pl](mailto:biuro@bonafides.pl)

**[www.bonafides.pl](http://www.bonafides.pl)**



Projekt Przyjazny Urząd współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej



Ten utwór objęty jest licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 2.5 Polska  
Aby zobaczyć kopię niniejszej licencji przejdź na stronę:  
<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/pl>  
lub napisz do Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco,  
California 92105, USA.

ISBN 978-83-926915-8-7

Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES  
Katowice 2012

## Spis treści

1. Wstęp .....	11
2. Metodologia .....	12
3. Analiza prawa .....	13
4. Ogólne wyniki badania .....	16
5. Udzielanie informacji publicznej na wniosek pisemny.....	18
5.1 Metodologia.....	18
5.2 Wyniki badania .....	19
Dobre praktyki: .....	20
Złe praktyki:.....	20
6. Udzielanie informacji publicznej za pomocą poczty elektronicznej.....	23
6.1 Metodologia .....	23
6.2 Wyniki badania .....	24
7. Udzielanie informacji publicznej przez telefon .....	27
7.1 Metodologia.....	27
7.2 Wyniki badania .....	28
Dobre praktyki .....	28
Złe praktyki.....	29
8. Przygotowywanie wniosku o informację publiczną .....	32
8.1 Metodologia.....	32
8.2 Wyniki badania .....	34
9. Regulacje lokalne dotyczące udostępniania informacji publicznej.....	41
9.1 Metodologia.....	41
9.2 Wynika badania .....	42
10. Lokalne cenniki opłat za udostępnienie informacji publicznej.....	46
10.1 Metodologia .....	46
10.2 Wyniki badania.....	46
Złe praktyki.....	48
11. Podsumowanie .....	49
12. Propozycje rozwiązań .....	52
13. Załączniki .....	54

## 1. Wstęp

Niniejszy raport jest wynikiem monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES we wszystkich 167 gminach województwa śląskiego, w okresie marzec - czerwiec 2012 r.

Badanie prowadzone było w ramach projektu „**Przyjazny Urząd – dostęp do informacji publicznej na wniosek w urzędach gmin i miast woj. śląskiego i małopolskiego**”, współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Projekt zrealizowano w partnerstwie z organizacją pozarządową Fundacja Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka z Krakowa, która przeprowadziła identyczny monitoring w województwie małopolskim.

Podczas monitoringu sprawdzano, jak urzędy miast i gmin wywiązują się z obowiązku udostępniania informacji publicznych, które są w ich posiadaniu. Autorzy opracowali wyniki monitoringu, a także zebrali dobre i złe praktyki z zakresu udzielania informacji publicznej na wniosek: pisemny (rozdział 5), elektroniczny (rozdział 6) i telefoniczny (rozdział 7).

W raporcie znalazła się również analiza jakości prawa lokalnego, regulującego dostęp do informacji publicznej oraz wnioski z kwerendy stron internetowych BIP poszczególnych urzędów (rozdziały 8, 9 i 10).

W ostatniej części raportu (rozdział 12) zamieszczono rekomendacje przygotowane specjalnie z myślą o urzędach miast i gmin naszego regionu.

## 2. Metodologia

Monitoring dostępu do informacji publicznej przeprowadzony został we wszystkich 167 gminach województwa śląskiego w okresie marzec – czerwiec 2012 r. W czasie badania sprawdzane były akty prawa lokalnego regulujące udostępnianie informacji publicznej, Biuletyny Informacji Publicznej (pod kątem ułatwienia wnioskodawcom przygotowywania wniosków o informację publiczną), a także trzy sposoby udostępniania przez jednostki informacji publicznych: na wniosek pisemny i elektroniczny oraz telefonicznie. Szczegółowa metodologia, która została wykorzystana do zbadania każdego z wyżej wymienionych obszarów badawczych, znajduje się w rozdziałach dotyczących tych zagadnień.

Podczas prowadzenia monitoringu stowarzyszenie posłużyło się metodą tzw. tajemniczego klienta. Członkowie zespołu badawczego telefonując do urzędów, wysyłając pisemne wnioski oraz e-maile prosili o informacje publiczne jako przeciętni Kowalscy. Dzięki temu można było sprawdzić, jak w woj. śląskim udzielana jest informacja publiczna i jak przestrzegana jest ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Wszystkie pytania badawcze zadane podczas prowadzenia monitoringu (z wyjątkiem pytań dotyczących lokalnych cenników opłat za udostępnienie informacji) były punktowane. Na zakończenie uzyskane punkty zostały zsumowane i na tej podstawie stworzono indeks przejrzystości gmin woj. śląskiego, dzięki któremu każdy mieszkaniec dowie się, jak prezentuje się jego urząd gminy na tle pozostałych urzędów województwa śląskiego.

## 3. Analiza prawa

Prawo do informacji publicznej jest jednym z praw człowieka i wynika wprost z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) 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.”

Prawo do informacji publicznej uregulowane jest także w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. W art. 10 ust. 2 zapewnia ona obywatelom państw, które ratyfikowały konwencję: „wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udostępniania informacji uregulowany został w Ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.

W świetle przepisów tej ustawy prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2).

Jedną z zasad zapisanych w ustawie jest uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2).

Do podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej ustawa zalicza przede wszystkim władze publiczne – w tym organy jednostek samorządu terytorialnego – oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym (art. 4 ust. 1).



Prawo do informacji podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5). Ograniczenia te nie mają jednak zastosowania do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne i mających związek z pełnieniem tych funkcji.

Zakres przedmiotowy informacji publicznych jest szeroki i obejmuje, między innymi, informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów (władz) publicznych, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia, dokumentach urzędowych, majątku publicznym i pomocy publicznej (art. 6 ust. 1).

Udostępnianie informacji publicznych następuje poprzez publikowanie ich w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnianie na wniosek złożony przez zainteresowaną osobę, a także poprzez wstęp na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 7 ust. 1).

Zasadą wynikającą z art. 7 ust. 2 ustawy jest bezpłatny dostęp do informacji publicznej. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, jeśli podmiot obowiązany do udostępnienia informacji poniesie dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, możliwe jest pobranie od wnioskodawcy opłaty w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

Ustawa nakłada na podmioty publiczne obowiązek udostępniania wielu informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 8). Informacje, których nie udostępniono w BIP są udostępniane na ustny lub pisemny wniosek osoby zainteresowanej, przy czym przepisy ustawy nie wymagają składania wniosku w jakiejś szczególnej formie (art. 10 ustawy).

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jeśli informacja nie może być przekazana w tym terminie, podmiot obowiązany (adresat wniosku) musi zawiadomić wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację. Termin ten nie może być dłuższy niż 2 miesiące od złożenia wniosku (art. 13).

Odmowa udostępnienia informacji oraz umorzenie postępowania w zakresie udostępnienia informacji następuje w drodze decyzji podjętej przez organ władzy publicznej. Od tej decyzji przysługuje odwołanie, a następnie – jeśli zapadłe rozstrzygnięcie narusza przepisy ustawy – skarga do sądu administracyjnego (art. 16).

Ustawa przewiduje także sankcje karne dla osób, które pomimo ciążącego na nich obowiązku nie udostępniają informacji publicznych. Takie zachowanie jest zagrożone grzywną lub karą ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku (art. 23).

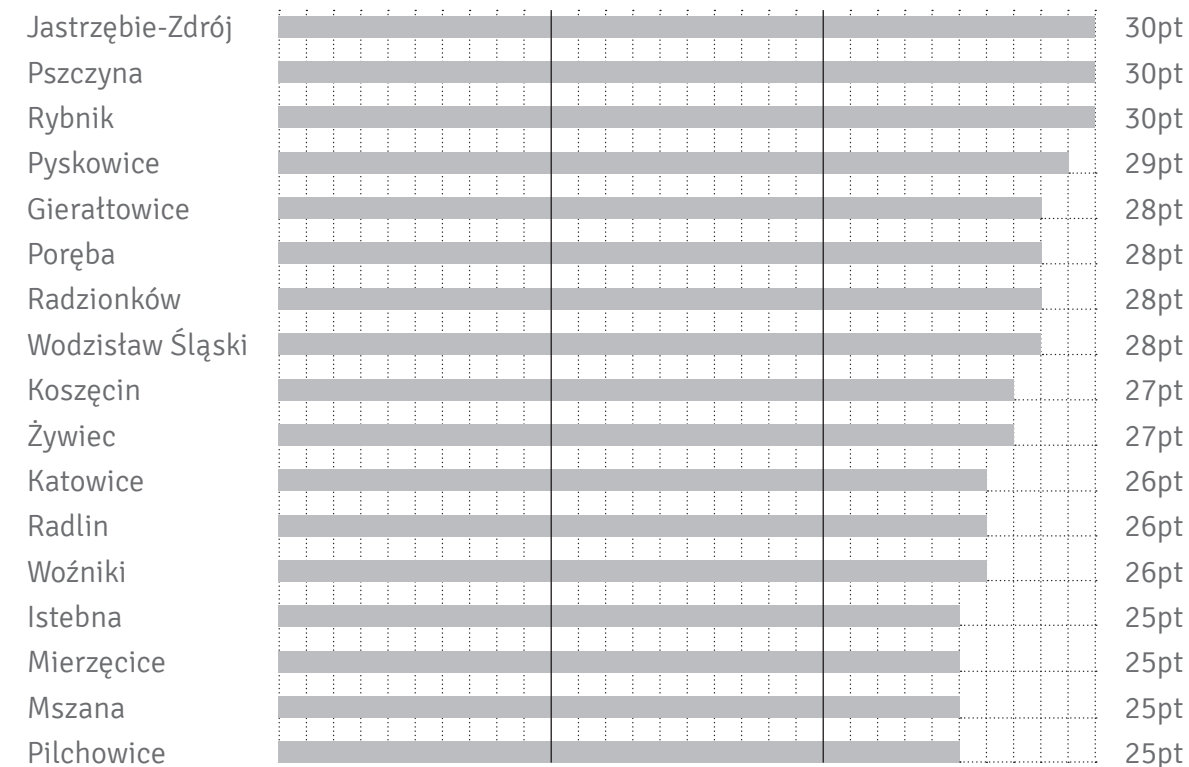
## 4. Ogólne wyniki badania

W badaniu każda z gmin mogła zdobyć maksymalnie 40 punktów, w tym 9 za poprawne i terminowe udzielanie informacji publicznej na wniosek pisemny, 9 za udzielanie informacji publicznej za pomocą poczty elektronicznej, 5 za udzielenie informacji telefonicznie, 14 za stronę BIP ułatwiającą prawidłowe przygotowanie wniosku o informację publiczną oraz 3 za regulacje lokalne dotyczące udostępniania informacji publicznej.

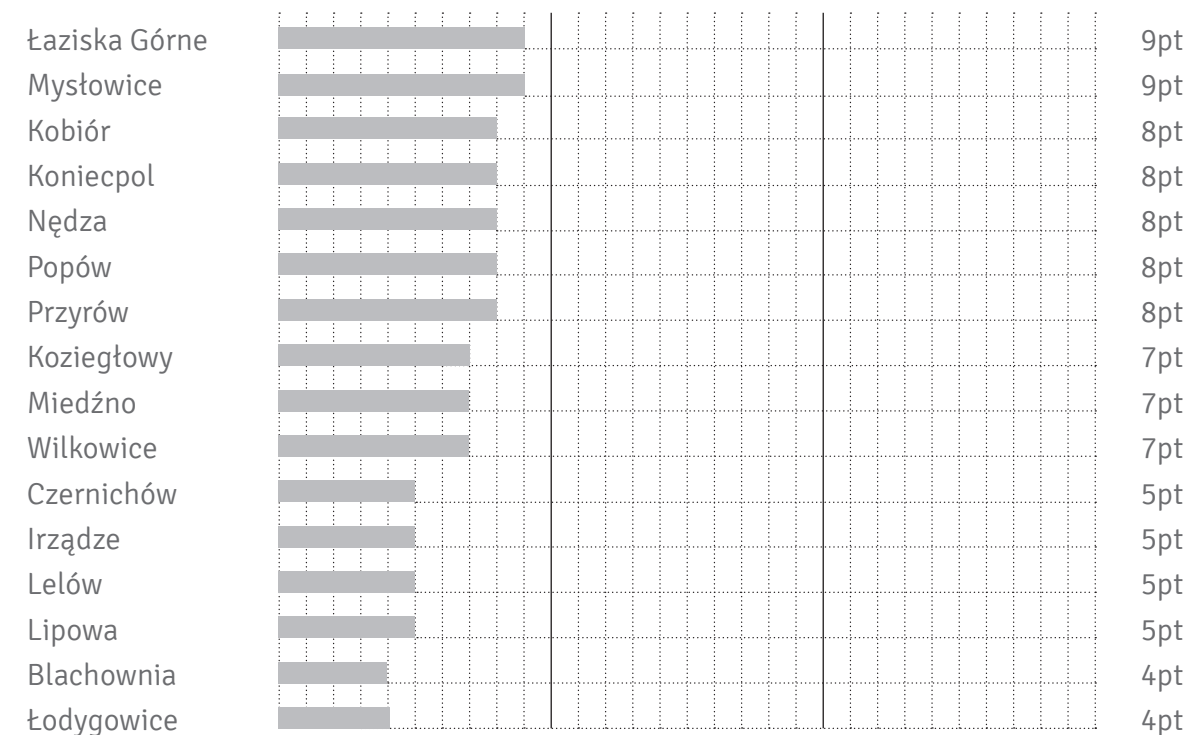
Żadna z monitorowanych jednostek nie uzyskała maksymalnej liczby punktów. Warto dodać, że z grupy 167 urzędów, jedynie 29 (17%) odpowiedziało na wszystkie trzy pytania zadane podczas badania (telefoniczne, na wniosek pisemny i elektroniczny), a więc wywiązało się z ciążących na nich obowiązków. Najlepsze okazały się: Jastrzębie Zdrój, Pszczyna i Rybnik (zdobyły po 30 pkt), Pyskowice (29 pkt) oraz Gierałtowie, Radzionków, Poręba i Wodzisław Śląski, które uzyskały po 28 pkt. Lista 17 najbardziej transparentnych urzędów w woj. śląskim przedstawiona jest na **wykresie nr 1**.

Najgorszymi i najmniej przejrzystymi gminami w województwie okazały się Blachownia i Łodygowice, które zdobyły zaledwie po 4 pkt. Czernichów, Irządze, Lelów i Lipowa otrzymały po 5 pkt, a Koziegłowy, Miedźno i Wilkowice po 7 pkt. Wszystkie wyżej wymienione urzędy znalazły się w grupie 14 jednostek, które nie udzieliły odpowiedzi na żadne z trzech pytań, które zostały im zadane podczas monitoringu. Należy podkreślić, że wśród gmin, które nie odpowiedziały na żadne pytanie, znajdują się dwa miasta na prawach powiatu: Mysłowice i Zabrze. 16 jednostek z najmniejszą ilością punktów umieszczonych zostało na **wykresie nr 2**, a cały ranking, zawierający 167 badanych jednostek, umieszczony został w **załączniku nr 1 na str. 54**.

**wykres nr 1** Najbardziej przejrzyste urzędy miast i gmin województwa śląskiego



**wykres nr 2** Najmniej przejrzyste urzędy miast i gmin województwa śląskiego



## 5. Udzielanie informacji publicznej na wniosek pisemny

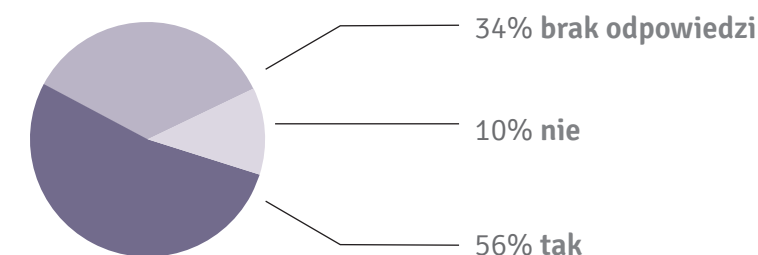
### 5.1 Metodologia

W celu sprawdzenia czy i jak urzędy gmin i miast udostępniają informacje publiczne na wniosek pisemny, do każdej z badanych jednostek wysłane zostało identyczne pismo z prośbą o udzielenie informacji (patrz: **załącznik nr 2, str. 60**). Wszystkie 167 wniosków wysłanych zostało w jednym z trzech terminów (12 marca, 19 marca bądź 16 kwietnia 2012 r.) z 10 różnych miast, w których na stałe zamieszkują członkinie zespołu badawczego.

Punkty w tym obszarze były przyznawane w następujących kategoriach:

1. Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację publiczną?  
(TAK – 4 pkt / NIE – 0 pkt)
2. Ile trwało udostępnianie informacji publicznej (uwaga: dni liczono tylko wtedy, gdy udostępniono pełną wnioskowaną informację publiczną, w przeciwnym razie przyznawano gminie 0 punktów)? Dni były naliczane od czwartku na podstawie daty znajdującej się na stemplu pocztowym (wszystkie listy wysłano w poniedziałek).  
1-3 dni robocze: 4 pkt  
4-6 dni roboczych: 3 pkt  
7-10 dni roboczych: 2 pkt  
11 dni roboczych – 2 miesiące: 1 pkt  
Ponad 2 miesiące: 0 pkt
3. Czy gmina zażądała pokrycia kosztów dodatkowych za udostępnienie informacji publicznej?  
(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)

**wykres nr 3** Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację?



### 5.2 Wyniki badania

Na 167 zmonitorowanych urzędów gmin i miast 94 (56%) udostępniło pełną wnioskowaną informację. Pozostałe urzędy albo nie odpowiedziały na wniosek wcale (10%), albo wysłały niepełną informację, czasem nie będącą odpowiedzią na zadane pytania (34%). Powyższe dane zaprezentowano na **wykresie nr 3**. Lista gmin, które w ogóle nie odpowiedziały na wniosek wygląda następująco: Czernichów, Czerwionka-Leszczyny, Irządze, Kamienica Polska, Kobiór, Koniecpol, Kozięgłowy, Łaziska Górne, Miedźno, Milówka, Mykanów, Mysłowice, Niegowa, Ożarówice, Popów, Przyrów i Żarki.

Art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Podczas monitoringu sprawdzaliśmy, jak realizacja tego przepisu wygląda w praktyce. Wśród 94 jednostek, które odpowiedziały na wszystkie pytania, 72% wysłało odpowiedź w ustawowym terminie 14 dni, w tym 10 jednostek (11%) w ciągu pierwszych trzech dni roboczych od otrzymania pytania. Pozostałe urzędy odpowiedziały po upływie ustawowego terminu.

W art. 7 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej napisane jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Dlatego jednym z zadań podczas badania było sprawdzenie, ile urzędów zażąda od wnioskodawcy pokrycia kosztów udostępnienia informacji. Okazało się, że spośród wszystkich monitorowanych jednostek tylko jedna gmina – Jasienica – zażądała pieniędzy za wysłanie odpowiedzi i, co warto podkreślić, pomimo braku reakcji ze strony wnioskodawcy na informację o naliczeniu dodatkowych kosztów, urząd do dnia dzisiejszego, mimo ciężącego na nim obowiązku, nie odpowiedział na pytanie.

### **Dobre praktyki:**

Wśród dobrych praktyk warto wspomnieć o tych, które stosują urzędy gminy w Ornontowicach, Dębowcu i Będzinie. Gminy te, oprócz obszernej odpowiedzi, zamieściły dodatkowo bardzo szczegółowe informacje i dane kontaktowe do urzędnika, który, w razie jakichkolwiek wątpliwości i dodatkowych pytań ze strony wnioskującego, będzie mógł mu pomóc w uzyskaniu odpowiedzi.

### **Złe praktyki:**

Wśród monitorowanych gmin zdarzały się takie, które, powołując się na odrębne przepisy prawa, odmawiały udzielenia informacji publicznej na wniosek, bądź też uzależniały udostępnienie takiej informacji od złożenia pod wnioskiem własnoręcznego podpisu, powołując się na tzw. „braki formalne wniosku” i przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Taka sytuacja miała miejsce w Blachowni, Psarach, Tworogu i Zawierciu. Poniżej przykładowe odpowiedzi z Blachowni i Psar.

#### **Urząd Miejski w Blachowni**

Wzywa się do uzupełnienia braków formalnych pisma (...) poprzez jego własnoręcznie podpisanie. Informuję, że do zachowania formy pisemnej zgodnie z art. 78 Kodeksu Cywilnego konieczne jest złożenie pod jego treścią własnoręcznego podpisu. Bez uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego pisma (art. 64 Kpa) skutkować będzie pozostawieniem jego bez rozpatrzenia.

#### **Urząd Gminy w Psarach**

(...) wniosek posiada braki formalne uniemożliwiające jego rozpatrzenie. Zgodnie z art. 63 ust. 2 Kpa podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby od której pochodzi, jej adres i żądanie (...). Podpis jest niezbędnym elementem podania, wskazuje bowiem osobę wnoszącego i pozwala zidentyfikować, czy podanie pochodzi od podmiotu uprawnionego (...).

Najwięcej problemów sprawiło urzędnikom pytanie nr 3, brzmiące: „Czy gmina wynajmuje lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osobie, która jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia pracownika samorządowego zatrudnionego w Waszym Urzędzie lub osobie związanej z pracownikiem samorządowym z tytułu przysposobienia,

opieki lub kurateli?” Aby dostać punkt wystarczyło odpisać, iż gmina wynajmuje bądź nie wynajmuje takiego lokalu, lub że nie zbiera (nie posiada) danych na ten temat. Urzędnicy jednak „nie szli na łatwiznę” i wymyślali najróżniejsze uzasadnienia. Najczęściej odwoływano się do przepisów mówiących o ochronie danych osobowych. Poniżej przytoczono przykłady z kilku jednostek.

#### **Urząd Gminy w Kroczycach**

Ponieważ akta konkretnej sprawy zawierają dane osobowe nie podlegają ujawnieniu w oparciu o przepisy powołanej ustawy.

#### **Urząd Miasta Tychy**

Prosimy o doprecyzowanie pytania, jednakże obawiamy się iż może ono stanowić naruszenie ustawy o ochronie danych osobowych.

#### **Urząd Miejski w Miasteczku Śląskim**

Informacje o które Pani prosi (...) naruszają przepisy wchodzące w zakres ustawy o ochronie danych osobowych (...).

Jak już wspomniane zostało wcześniej, jedynym urzędem, który zażądał opłaty za udostępnienie informacji, była Jasienica. Odpowiedź Jasienicy jest przykładem złej praktyki również dlatego, że mimo wyraźnie zadanych pytań we wniosku o informację, zastępca wójta Krzysztof Wiczerzak z nieznanых powodów nabrał wątpliwości, czy pismo z pytaniami, które otrzymał, jest wnioskiem o udostępnienie informacji czy też nim nie jest. Poniżej zamieszczona została odpowiedź zastępcy wójta Jasienicy.

Odpowiadając na pismo z dnia 16 kwietnia 2012 r. (...) proszę o sprecyzowanie, czy stanowi ono wniosek o udostępnienie informacji publicznej w świetle ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej (...), czy też jego podstawą są inne przepisy. Jednocześnie informuję, że jeżeli pismo stanowi wniosek o udostępnienie informacji publicznej to (...) udzielenie odpowiedzi na zadane pytania wiązać się będzie z koniecznością, których kosztami, zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zostanie pani obciążona. (pisownia oryginalna)

Ciekawa odpowiedź przyszła także z Zawiercia. Urząd skierował pismo do Zakładu Gospodarki Komunalnej, którego dyrektor bardzo dokładnie opisał stan mienia komunalnego, nie odpowiadając jednak na żadne z zadanych pytań.

(...) ZGM w Zawierciu informuje, że administruje 121 budynkami stanowiącymi w 100% własność Miasta, w których posiada 991 lokali mieszkalnych, w tym 118 lokali socjalnych. (...) ilość budynków Wspólnot Mieszkaniowych (...) wynosi 61, w których znajduje się 691 lokali (...), w tym 3 socjalne. (...) gmina posiada również 137 lokali mieszkalnych, w tym 1 lokal socjalny w 25 budynkach Wspólnot Mieszkaniowych, będących w obcym zarządzie.

Na koniec warto przytoczyć słowa Burmistrza Wojkowic, który w odpowiedzi na wniosek napisał:

(...) proszę, aby w przyszłości kierując pismo o udzielenie informacji podawała Pani do czego te informacje będą wykorzystywane.

## 6. Udzielanie informacji publicznej za pomocą poczty elektronicznej

### 6.1 Metodologia

W celu sprawdzenia, jak urzędy udzielają odpowiedzi na pytania o informację publiczną zadane za pomocą poczty elektronicznej, członkowie zespołu badawczego wystali e-maile z takim samym pytaniem do wszystkich 167 gmin i miast woj. śląskiego (patrz: **załącznik nr 3, str. 61**). Pytania, z wykorzystaniem techniki tajemniczego klienta, zostały wysłane 7 i 8 maja 2012 r. ze specjalnie założonych w tym celu skrzynek elektronicznych. E-maile wysłano na ogólny adres elektroniczny każdego z urzędów podany na stronie BIP.

Punkty w tym obszarze badawczym przyznawane były w następujących kategoriach:

1. Czy po złożeniu wniosku drogą elektroniczną urząd potwierdził jego przyjęcie?  
(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)
2. Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację publiczną?  
(TAK – 4 pkt / NIE – 0 pkt)
3. Ile trwało udostępnianie informacji publicznej (uwaga: dni liczono tylko wtedy, gdy udostępniono pełną wnioskowaną informację publiczną, w przeciwnym razie przyznawano gminie 0 punktów).  
1-3 dni robocze: 4 pkt  
4-6 dni roboczych: 3 pkt  
7-10 dni roboczych: 2 pkt  
11 dni roboczych – 2 miesiące: 1 pkt  
Ponad 2 miesiące: 0 pkt



## 6.2 Wyniki badania

Zgodnie z obowiązującym prawem, pytania o informację publiczną można zadawać także za pośrednictwem poczty elektronicznej i nie trzeba mieć do tego tzw. kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Praktyka pokazuje jednak, że jeśli podmiot, do którego wysyłamy pytanie, nie udzieli na nie żadnej odpowiedzi, bardzo trudno jest dowodzić swoich praw w sądzie administracyjnym i udowodnić, że nasze pytanie w ogóle dotarło do określonej jednostki. Stąd tak ważne jest, żeby urzędy wysyłały automatyczne potwierdzenia odebrania e-maila. Jak pokazują wyniki badania, wśród urzędów gmin i miast woj. śląskiego takie rozwiązanie jest na dzień dzisiejszy zupełnie nieznane. Na 167 zbadanych jednostek jedynie w przypadku jednej – Wodzisławia Śląskiego – osoba zadająca pytanie otrzymała elektroniczne potwierdzenie, że jej wiadomość dotarła do adresata.

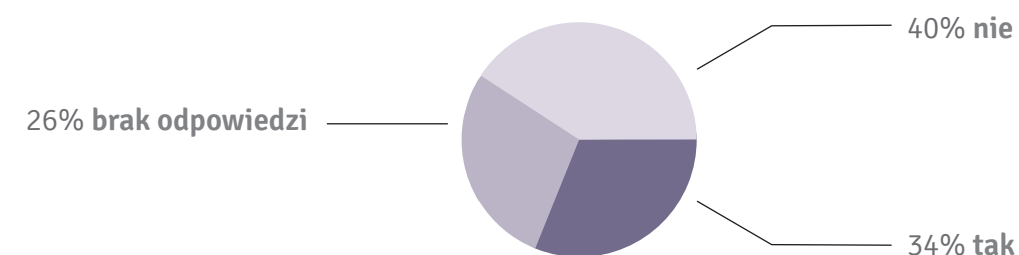
O konieczności potwierdzania odbioru wiadomości elektronicznych najlepiej świadczy przykład gminy Rydułtowy, która nie przysłała odpowiedzi na zadane pytania. Po wystaniu wstępnej wersji raportu do urzędów ze stowarzyszeniem skontaktował się sekretarz gminy w celu wyjaśnienia sytuacji. Ostatecznie okazało się, że e-mail wysłany przez członka zespołu badawczego w ogóle nie dotarł do adresata, o czym osoba pytająca, oczekująca na odpowiedź, w ogóle nie miała pojęcia.

Choć nie ma różnicy pomiędzy pytaniami zadawanymi w formie pisemnej i elektronicznej i urzędy mają taki sam obowiązek odpowiadania na nie, to, jak widać na podstawie wyników monitoringu, w dalszym ciągu liczba jednostek lekceważących pytania wysłane e-mailem jest olbrzymia.

Na 167 urzędów jedynie 57 (34%) udzieliło pełnej odpowiedzi na zadane pytania (dla porównania liczba gmin, która udzieliła pełnej odpowiedzi na wniosek pisemny wynosi 94). Reszta, albo nie odpowiedziała na wniosek wcale (40%), albo wysłała niepełną informację, w kilku przypadkach nie będącą wcale odpowiedzią na zadane pytania (26%). Dane zostały zaprezentowane na **wykresie nr 4**. Zestawienie jednostek, które nie udzieliły żadnej odpowiedzi na wniosek elektroniczny, znajduje się w **załączniku nr 4, na str. 62**.

Art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Podczas monitoringu sprawdzaliśmy, jak realizacja tego prawa wygląda w praktyce. Wśród 57 jednostek, które odpowiedziały na wszystkie pytania,

**wykres nr 4** Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację?



74% wysłało odpowiedź w ustawowym terminie 14 dni, w tym 14 jednostek (25%) w ciągu pierwszych trzech dni roboczych od otrzymania pytania. Pozostałe urzędy odpowiedziały po upływie ustawowego terminu, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Wyżej wymienione dane potwierdzają codzienną praktykę pozyskiwania informacji publicznych. Jeśli zadajemy pytania w formie elektronicznej, to rzadziej otrzymujemy odpowiedź, niż gdybyśmy korzystali z formy pisemnej. Jednak jeśli już uzyskamy odpowiedź, to najczęściej następuje to o kilka dni szybciej niż w przypadku korzystania z poczty tradycyjnej.

Na zakończenie warto przytoczyć treść niektórych e-maili z odpowiedzią na pytania zadane podczas badania, w których urzędnicy, zastaniając się różnymi przepisami prawa, nie wywiązali się ze swoich obowiązków i nie wystali żądanych informacji.

### Urząd Gminy Lubomia

Witam! Bardzo proszę o podanie co najmniej kodu pocztowego i miejscowości zamieszkania, gdyż takie dane są niezbędne (wymagane przez system SEKAP) aby pani wniosek został zarejestrowany w rejestrze korespondencji przychodzącej. Z poważaniem.

### Urząd Gminy Chybie

W nawiązaniu do Pani maila z dnia 8 maja 2012 r. informuję, że zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

W przypadku braku ww. bezpiecznego podpisu elektronicznego w celu uzyskania informacji, o których pisze Pani w swoim mailu, należy złożyć (przesłać pocztą) pisemne podanie zawierające Pani dane adresowe oraz podpis.

#### **Urząd Gminy Rajcza**

Na podstawie par. 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 08.01.2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002, Nr 5, poz. 46 z późn. zm.) proszę o wskazanie imienia i nazwiska oraz adresu wnoszącego celem rozpoznania wniosku.

## **7. Udzielanie informacji publicznej przez telefon**

### **7.1 Metodologia**

W celu sprawdzenia, jak urzędy wywiązują się ze swoich obowiązków i udzielają informacji na pytania zadawane przez telefon, członkowie zespołu badawczego w charakterze tajemniczego klienta zadzwonili do wszystkich 167 monitorowanych gmin, zadając wszędzie po jednym z trzech przygotowanych wcześniej pytań. Dzwoniący wybierali ogólny numer urzędu, znajdujący się na stronie BIP i czekali na przełączenie do odpowiedniego wydziału. Poniżej zamieszczone zostały pytania zadawane podczas monitoringu:

1. Dzień dobry, proszę o podanie numeru, daty, tytułu uchwały rady gminy ustalającej tzw. wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
2. Dzień dobry, proszę o podanie numeru, daty, tytułu uchwały rady gminy określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy.
3. Dzień dobry, proszę o podanie imienia i nazwiska, stanowiska służbowego oraz numeru telefonu urzędnika odpowiedzialnego za przyjmowanie wniosków dotyczących najmu lokali i zawierania umów najmu w Państwa gminie.

Punkty w tym obszarze badawczym przyznawane były w następujących kategoriach:

1. Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację publiczną?  
(TAK – 4 pkt / NIE – 0 pkt)
2. Czy w trakcie rozmowy telefonicznej żądano podania interesu prawnego lub faktycznego, ewentualnie zadawano pytającemu inne pytania niezgodne z ustawą o dostępie do informacji publicznej?  
(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)

## 7.2 Wyniki badania

Jak widać na **wykresie nr 5** na 167 badanych urzędów 138 (83%) udzieliło odpowiedzi na pytanie o informację publiczną zadane przez telefon. Pokazuje to, że gdy chcemy się spytać o jakąś prostą informację, rozmowa telefoniczna jest nie tylko najszybszą, ale także najbardziej skuteczną metodą jej pozyskania. Czasem trzeba jednak uporu osoby dzwoniącej, ponieważ w niektórych urzędach pierwszą reakcją na zadawane pytanie była (czasem w ogóle nie ukrywana) niechęć i dopiero, gdy dzwoniący nie odpuszczał, urzędnik zabierał się do pracy.

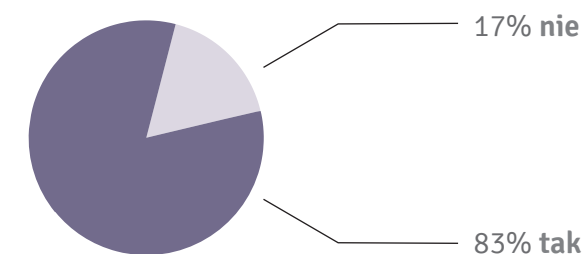
Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 2 ust. 2 mówi, że od osób uzyskujących informacje publiczne nie można żądać wykazania interesu prawnego ani faktycznego. Członkowie zespołu badawczego podczas prowadzonych w ramach monitoringu rozmów telefonicznych sprawdzali, jak w praktyce wygląda realizowanie tego prawa. Jak widać na **wykresie nr 6**, spośród wszystkich 167 jednostek, do których zadzwoniono, w 127 (76%) nie zadano żadnego pytania. Porównując te dane z liczbą gmin, które udzieliły informacji, przez telefon (138) wynika, że 92% urzędów, które odpowiedziało na pytanie, zrobiło to bez zadawania niepotrzebnych pytań, co, trzeba przyznać, jest bardzo dobrym wynikiem.

Jeśli chodzi o pytania zadawane przez urzędników, to najczęściej powtarzały się te dotyczące imienia i nazwiska osoby dzwoniącej. Inne, często powtarzane pytania, dotyczyły tego, gdzie mieszka osoba pytająca, skąd dzwoni, do czego potrzebuje informacji, które chce uzyskać i jaką reprezentuje instytucję.

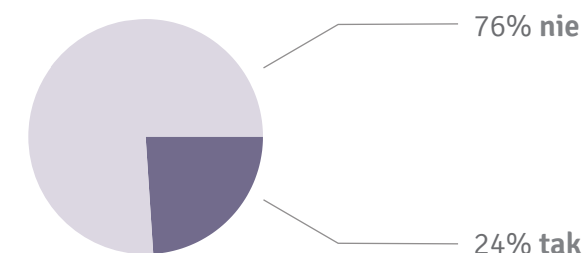
### Dobre praktyki

W dużej części jednostek urzędnicy udzielili rzetelnej i szybkiej odpowiedzi na zadane pytanie, a także służyli fachową pomocą w kwestii wyszukania stosownej uchwały na stronie BIP.

**wykres nr 5** Czy udostępniono pełną wnioskowaną informację?



**wykres nr 6** Czy żądano podania interesu prawnego lub faktycznego?



Na wyróżnienie zasługują nie tylko duże miasta, takie jak Bielsko-Biała, Bytom, Dąbrowa Górnicza, Jastrzębie Zdrój, Katowice, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie czy Żory, ale także m.in. Bobrowniki, Bojszowy, Gierattowice, Istebna, Janów, Jaworze, Knurów, Konopiska, Kroczyce, Lyski, Mikołów, Orzesze, Pawłowice, Psary, Pszczyna, Rudziniec, Skoczów, Suszec, Szczyrk, Tworóg, Ustroń, Wielowieś, Zawiercie i Żarki.

### Złe praktyki

W części urzędów osoby odbierające telefon były nieuprzejme i mówiły, że nie mają czasu szukać informacji, żeby udzielić odpowiedzi na pytania. Przykładowo w Myszkowie urzędniczka z wyrzutem powiedziała: „my mamy ponad 400 uchwał, nie pamiętam wszystkich”. Nie umiała ona także wskazać miejsca w BIP-ie, gdzie mogłaby znajdować się przedmiotowa uchwała. Podobną reakcję wywołał nasz telefon w Czeladzi, gdzie urzędniczka na zadane pytanie odpowiedziała: „Ale ja nie mam tego w głowie, ja pani tak nie udzielę, a w ogóle



skąd pani dzwoni?” W Blachowni i Imielinie rozmówczynie poradziła, żeby znaleźć sobie potrzebną uchwałę w BIP-ie, bo ona „musiałaby jej szukać cały dzień”. Należy tu dodać, że dzięki uporowi osób realizujących monitoring w Myszkowie i Czeladzi udało się ostatecznie przekonać pracowniczkę urzędu do udzielenia informacji.

W kilku małych gminach zetknęliśmy się z problemem urlopów lub zwolnień chorobowych urzędników, którzy mają w swoich obowiązkach zajmowanie się tematyką, o którą pytaliśmy. Taka sytuacja miała miejsce np. w gminie Irządze, gdzie nie udało się uzyskać informacji, bo rozmówczynie powiedziały: „my jesteśmy małym urzędem, w biurze rady pracuje jedna osoba, która jest aktualnie na urlopie, więc bardzo przepraszam”. Okazało się, że nikt inny tej informacji nie może udzielić. Podobnie w Lipowej, gdzie dzwoniło kilkakrotnie (18, 23 maja oraz 1 czerwca) i za każdym razem pani zajmująca się kwestiami mieszkaniowymi była na zwolnieniu lekarskim i nie wyznaczono żadnej innej osoby, która by ją zastępowała. Urzędniczka odbierająca telefon poleciła zadzwonić po 20 czerwca, czyli ponad miesiąc później. Podobnie potraktowano osobę telefonującą w Czernichowie.

W przypadku pytań dotyczących uchwał, w części urzędów poinformowano osoby dzwoniące, że gmina wymienionych uchwał nie posiada (bądź też rada gminy jest dopiero w trakcie ich przygotowywania). W takiej sytuacji, aby mieć pewność, że urzędnik udzielił rzetelnej odpowiedzi, Bona Fides wysłało pisma o informację publiczną do wyżej wymienionych gmin i jeszcze raz, tym razem już oficjalnie, zadało to samo pytanie.

Po otrzymaniu odpowiedzi na pytania zadane w formie pisemnej okazało się, że w trzech jednostkach urzędnicy podczas rozmowy telefonicznej powiedzieli nieprawdę, ponieważ gmina posiada uchwały, o które pytała osoba dzwoniąca. Urzędami, które podczas rozmowy telefonicznej okłamały osobę zadającą pytania, są: Lelów, Nędza i Ujsoły.

W czasie prowadzenia rozmów telefonicznych okazało się, że część urzędników nie zna powszechnie obowiązującego prawa i bojąc się udzielić odpowiedzi, każe wysłać pytanie na piśmie. Tak było w Buczkowicach, Chorzowie i Zabrze. Rozmówczynie nie była pewna, czy podanie imienia i nazwiska urzędnika zajmującego się wynajmem mieszkań objęte jest ochroną danych osobowych i kończąc rozmowę, kazała złożyć wniosek pisemny do wójta.

Inny przykład złej praktyki miał miejsce w Łodygowicach i Łękawicy. W Łodygowicach urzędniczka, która odebrała telefon, poinformowała, iż nie może udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, a niestety nie ma kierownika. Poprosiła o napisanie odpowiedniego wniosku,

w którym kazała wyjaśnić, dlaczego rozmówczynie żąda tych informacji, po co jej są potrzebne oraz kim jest, a następnie wysłać go pocztą lub przynieść osobiście do kancelarii. W Łękawicy upierano się za to, iż warunkiem uzyskania odpowiedzi na zadane pytanie jest odbycie rozmowy z panią naczelnik („Trzeba przyjść do urzędu i porozmawiać z panią naczelnik”).

Na koniec warto dodać kilka uwag na temat jakości obsługi interesantów w śląskich urzędach. Wielokrotnie zdarzyło się, że urzędnicy przetaczali osobę dzwoniącą do innej komórki, nie informując jej o tym, a czasem wręcz przerywając jej „w połowie zdania”. Takie sytuacje miały miejsce m. in. w Kobiórze, Świnnej, Zabrze i Czechowicach-Dziedzicach. W ostatnim z wymienionych urzędów sekretariat przetoczył klientkę do wydziału architektury, następnie do wydziałem geodezji, w którym także nie było osoby kompetentnej do udzielenia odpowiedzi i w końcu urzędniczka powiedziała, że nikt nie wie, kto jest odpowiedzialny w urzędzie za zasoby mieszkaniowe i po prostu zakończyła rozmowę odkładając słuchawkę.

## 8. Przygotowywanie wniosku o informację publiczną

### 8.1 Metodologia

Żeby dowiedzieć się, na ile urzędy gmin i miast starają się pomóc swoim klientom, umieszczając w BIP odpowiednie formularze bądź wyjaśnienia ułatwiające prawidłowe zadanie pytania o informację publiczną, członkowie zespołu badawczego przeprowadzili monitoring stron BIP wszystkich 167 jednostek. Podczas badania zawartości biuletynów sprawdzano następujące informacje (w nawiasach podana została punktacja za każde z pytań):

1. Czy obowiązujące w gminie przepisy obligują obywateli do składania wniosków o IP na specjalnym formularzu?  
(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)
2. Czy gmina umożliwia składanie wniosków o IP drogą elektroniczną (uwaga: pominięta została usługa ePUAP, ponieważ jej aktywowanie wymaga wizyty w urzędzie skarbowym, ZUS i wprowadzenia danych osobowych do systemu)?  
(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)
3. Czy gmina sporządziła lub udostępniła formularz wniosku o informację publiczną? (uwaga: za to pytanie nie przyznawano punktu; jeśli odpowiedź na nie brzmiała TAK, to zadawano dodatkowo pytania 3.1, 3.2 i 3.3, jeśli odpowiedź brzmiała NIE, to przechodzono do pkt 4).
  - 3.1 Czy rubryki formularza posiadają czytelną informację, że podanie danych osobowych ma charakter dobrowolny?  
(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)
  - 3.2 Czy w formularzu zawierającym zgodę na przetwarzanie danych poinformowano

o zakresie i celu przetwarzania danych oraz uprawnieniach wnioskodawcy wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

3.3 Czy gmina informuje w BIP o dobrowolności korzystania ze wzoru wniosku o udostępnienie IP?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

4. Czy gmina udostępniła wzór wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

5. Czy poprzez informację w BIP gmina zobowiązuje do korzystania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej składanego za pomocą Platformy ePUAP?

(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)

6. Czy gmina umieszcza w BIP czytelne informacje dotyczące sposobu dostępu do IP będących w jej posiadaniu i niedostępnych?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

7. Czy strona BIP zawiera czytelny opis procedury wnioskowej?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

8. Czy strona BIP zawiera czytelny opis procedury zaskarżania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

9. Czy strona BIP zawiera opis zaskarżania bezczynności gminy do WSA?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

10. Czy gmina umieszcza w BIP jakiegokolwiek wyjaśnienia dotyczące precyzyjnego formułowania wniosków o informację publiczną lub deklaruje współpracę z zainteresowanym w dostępie do informacji publicznej?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

11. Czy w BIP są informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach?

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

11.1. Czy w BIP są informacje o sposobach i zasadach udostępniania danych zawartych w prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach? (uwaga: to pytanie zostało zadane tylko w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie poprzednie)

(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)

## 8.2 Wyniki badania

Kilkuletnia praktyka prowadzenia poradnictwa z zakresu prawa do informacji publicznej pokazuje, że wiele osób, organizacji i instytucji ma problemy z korzystaniem z tego prawa już na etapie przygotowywania wniosku. Ludzie często nie wiedzą, komu i w jakiej formie zadać pytanie, o co mogą się pytać, jak formułować pytania oraz co robić, jeśli organ nie udzieli satysfakcjonującej odpowiedzi. Stąd też podczas badania sprawdzono, na ile urzędy gmin i miast starają się pomóc swoim klientom, umieszczając w BIP odpowiednie formularze, wyjaśnienia ułatwiające prawidłowe zadanie pytania, bądź też przynajmniej nie utrudniają im dotarcia do danych poprzez publikowanie informacji mogących wprowadzić w błąd.

Jak widać na **wykresie nr 7**, urzędy generalnie nie umieszczają w BIP informacji mogących wprowadzać w błąd (wyjątkiem bywają tu formularze wniosków), zbyt rzadko jednak próbują wychodzić z pomocą osobom, które chciałyby dowiedzieć się, jak i o co mogą pytać.

Pozytywny jest na pewno fakt, że żaden ze 167 urzędów nie zobowiązuje do składania wniosków o informację publiczną za pomocą platformy ePUAP, bądź na specjalnie przez siebie przygotowanym formularzu. Niestety, na około 60 jednostek, które zamieszczają na stronie BIP formularz o udostępnienie informacji publicznej, jedynie 10 umieściło w swoim biuletynie wyraźną informację, że ma on jedynie charakter pomocniczego wzoru i korzystanie z niego jest dobrowolne (w tej grupie są m.in. Brenna, Częstochowa, Gliwice i Kruszyna). Jeszcze mniej (9 urzędów) informuje, że podanie danych osobowych w formularzu wniosku nie jest obowiązkowe, za to ponad 20 jednostek (m.in. Herby, Koszęcin, Łaziska Górne, Mstów, Pyskowice) sugeruje w udostępnionych przez siebie formularzach konieczność podania nr PESEL.

Dodatkowo należy podkreślić, że w żadnym ze wzorów przygotowanych przez gminy nie poinformowano czytelnie o zakresie i celu przetwarzania danych i uprawnieniach wnioskodawcy wynikających z ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych, za to aż w 35 przypadkach (m.in. Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Żory i Żywiec) jako jedną z form udostępniania informacji można wybrać dyskietkę 3,5 (nie używany już od kilku lat nośnik danych), co wydaje się wprowadzać klientów w błąd.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na chaos panujący w niektórych urzędach. Przykładowo urząd gminy Zebrzydowice przysłał do Bona Fides pismo z informacją, że urząd nie posiada wzoru formularza wniosku, a jako załącznik do pisma dołączono... wzór formularza wniosku (znajduje się on także na stronie BIP gminy).

## wykres nr 7

Postawione pytania:

**Pytanie 1:** Obowiązujące w gminie przepisy nie zobowiązują obywateli do składania wniosków o IP na specjalnym formularzu?

**Pytanie 2:** Gmina umożliwia składanie wniosków o IP drogą elektroniczną (uwaga: pominięta została usługa ePUAP, ponieważ jej aktywowanie wymaga wizyty w urzędzie skarbowym, ZUS i wprowadzenia danych osobowych do systemu).

**Pytanie 3:** Rubryki wzoru formularza wniosku posiadają czytelny opis, że podanie danych osobowych ma charakter dobrowolny.

**Pytanie 4:** We wzorze formularza wniosku zawierającym zgodę na przetwarzanie danych poinformowano o zakresie i celu przetwarzania danych oraz uprawnieniach wnioskodawcy wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

**Pytanie 5:** Gmina informuje w BIP o dobrowolności korzystania ze wzoru wniosku o udostępnienie IP.

**Pytanie 6:** Gmina udostępniła wzór wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.

**Pytanie 7:** Gmina, poprzez informację w BIP, nie zobowiązuje do korzystania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej składanego za pomocą Platformy ePUAP.

**Pytanie 8:** Gmina umieszcza w BIP czytelnie opisane informacje dotyczące sposobu dostępu do IP będących w jej posiadaniu i nieudostępnionych.

**Pytanie 9:** Strona BIP gminy zawiera czytelny opis procedury wnioskowej.

**Pytanie 10:** Strona BIP zawiera czytelny opis procedury zaskarżania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

**Pytanie 11:** Strona BIP zawiera opis zaskarżania bezczynności gminy do WSA.

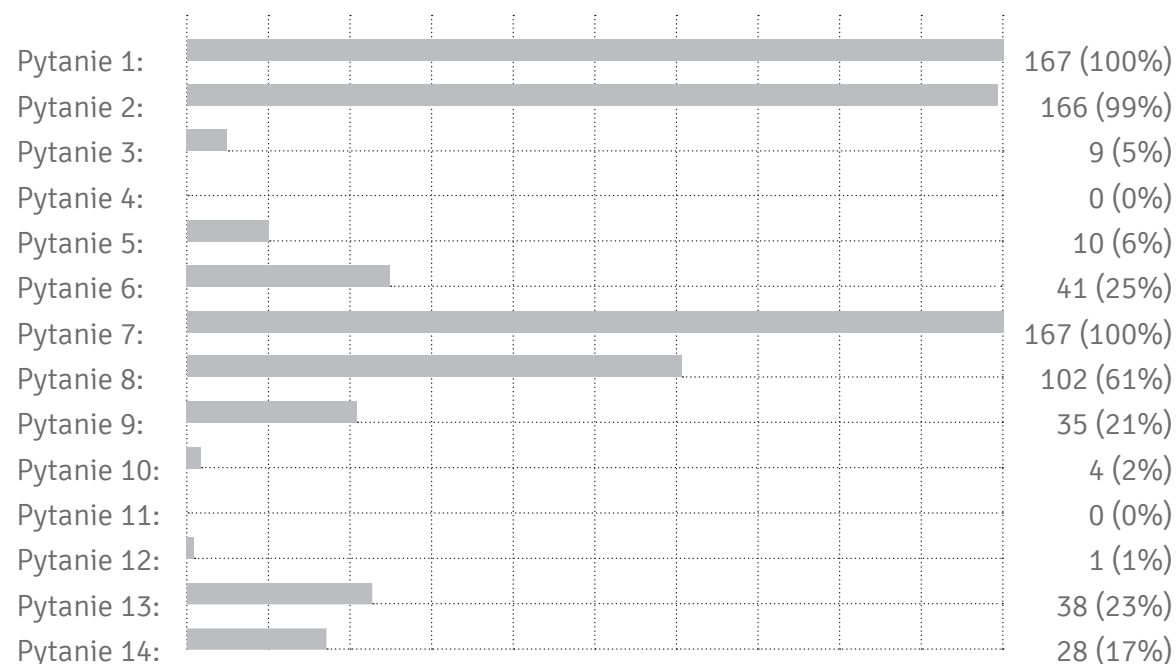
**Pytanie 12:** Gmina umieszcza w BIP jakiegolwiek wyjaśnienia dotyczące precyzyjnego formułowania wniosków o informację publiczną lub deklaruje współpracę z zainteresowanym w dostępie do informacji publicznej.

**Pytanie 13:** W BIP są informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach.

**Pytanie 14:** W BIP są informacje o sposobach i zasadach udostępniania danych zawartych w prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach.

## wykres nr 7

Odpowiedzi twierdzące:



Urząd gminy w Kochanowicach podaje informację, że wzór wniosku można pobrać w BIP w dziale „Moja sprawa – sekretariat”, ale taka zakładka w biuletynie nie istnieje. Urząd w Tychach podał dokładny adres strony, na której według urzędników znajduje się wzór wniosku, ale okazuje się, że go tam nie ma. Do tego trzeba dodać jeszcze 11 jednostek, które napisały w piśmie, że wzoru wniosku nie posiadają, a bez problemu można go znaleźć w BIP (m.in. Gaszowice, Koszęcin, Ogrodzieniec, Zawiercie, Żory).

Na zakończeniu wątku dotyczącego wzorów formularzy warto przytoczyć odpowiedź, jaką otrzymało Bona Fides od jednego z urzędów. Stowarzyszenie zapytało się, czy urząd posiada wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej i poprosiło o jego przestanie w przypadku pozytywnej odpowiedzi. Poniżej zamieszczamy odpowiedź urzędu.

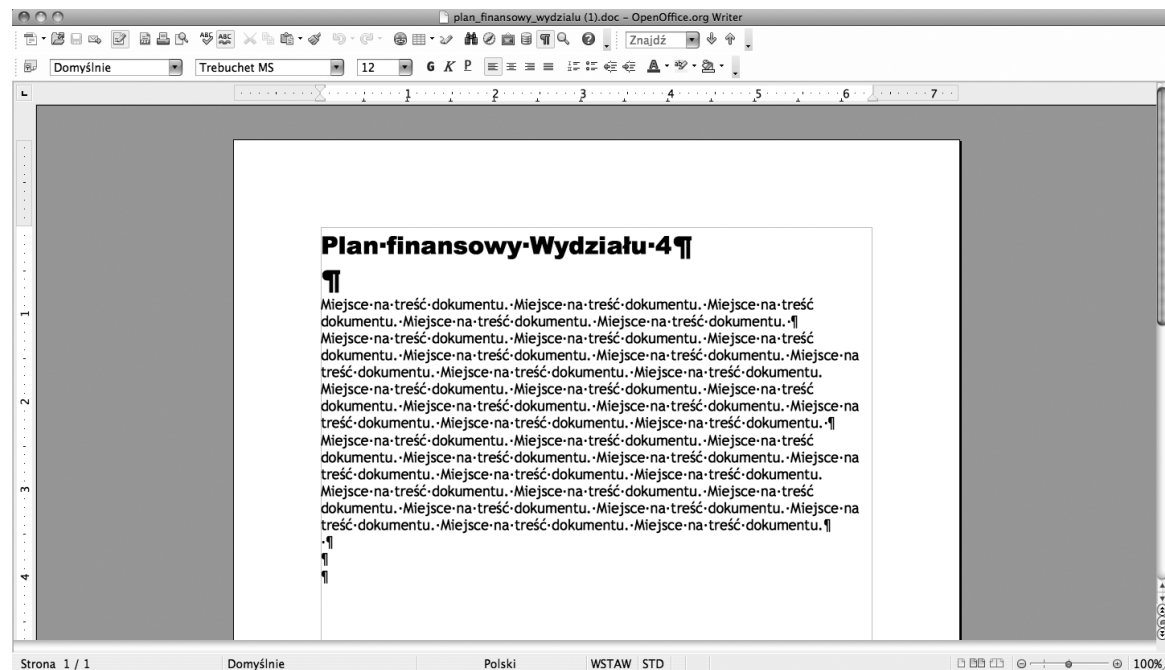
W naszym urzędzie BIP jest uznawany za istotne narzędzie polityki informacyjnej na poziomie lokalnym i stoimy na stanowisku, że każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien być załatwiony z ograniczeniem w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Jak zostało napisane w innej części raportu, wniosek o informację publiczną może zostać wysłany do urzędu także za pomocą poczty elektronicznej i, co najważniejsze, żeby to zrobić nie trzeba posiadać tzw. kwalifikowanego podpisu elektronicznego. W związku z powyższym, podczas badania sprawdzano, czy w BIP publikowane są adresy e-mail, za pośrednictwem których można prowadzić korespondencję z urzędem. 166 na 167 badanych urzędów udostępnia adres poczty elektronicznej w miejscu, w którym bez problemów można go znaleźć (najczęściej na stronie głównej lub w zakładce kontakt). Na wyróżnienie zasługuje tu kilka jednostek, które wyraźnie zaznaczyły, że podany adres może być wykorzystywany także do wysyłania pytań o informację publiczną (m.in. Częstochowa, Kłobuck, Kruszyna, Pszczyna, Pszów, Radlin i Wodzisław Śląski). Wyjątkiem jest gmina Suszec, która w ogóle nie udostępniła adresu e-mail, bądź znajduje się on w trudno dostępnym miejscu.

Poza tym warto zwrócić uwagę na dobrą praktykę występującą w Chorzowie, gdzie na stronie głównej BIP znajduje się link zatytułowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Po kliknięciu w link okazuje się, że jest to adres poczty elektronicznej, pod który możemy wysłać wnioski o informację.

Podczas monitoringu sprawdzano także, jak jednostki samorządu terytorialnego wypełniają ustawowy obowiązek publikowania w biuletynie informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i niedostępnych w BIP. Informacje te można znaleźć na stronach BIP 102 gmin i miast (61%), ale najczęściej jest to krótka wzmianka, z której można się jedynie dowiedzieć, że istnieją jakieś dodatkowe informacje publiczne, które nie znajdują się w BIP i że można o nie wystąpić na drodze wnioskowej. Co ciekawe, w wielu przypadkach wytłuszczoną czcionką podaje się w tym miejscu informację o konieczności płacenia za informację publiczną, co może prowadzić do sytuacji, że część osób zrezygnuje z przysługującego im prawa.





**Urząd Gminy Istebna:** Dokument umieszczony w zakładce „Informacje nieudostępniione w biuletynie”

Warto podkreślić, że aż 39% urzędów nie umieszcza żadnych informacji w tym zakresie, pomimo tego, że ciąży nad nimi obowiązek wynikający z art. 8 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Większość z nich nie ma w biuletynie żadnej zakładki na ten temat, 17 ma puste zakładki (m.in. Godów, Irządze, Janów, Koniecpol, Lelów, Mikołów, Olsztyn, Skoczów i Ustroń), a w dwóch przypadkach (Istebna, Porąbka), w folderze dotyczącym informacji nieudostępniionych w BIP znajdują się informacje nie mające żadnego sensu.

Jedynie 35 jednostek (21%) umieszcza w biuletynie czytelny opis procedury wnioskowej, który może pomóc osobom chcącym zadać pytanie o informację publiczną dowiedzieć się, jak to zrobić i jak wygląda cała procedura zadawania pytań i uzyskiwania odpowiedzi. Dobre praktyki odnotowano tu szczególnie w BIP Brennej, Czeladzi, Poręby, Pszczyny i Radzionkowa. Tylko Mysłowice, jako jedyne spośród 167 sprawdzonych urzędów, umieściły w BIP kontakt (nr telefonu i adres e-mail) do pracownika, który może udzielić dodatkowych informacji osobom zainteresowanym wystąpieniem z wnioskiem o informację publiczną do urzędu.

Gorzej wygląda sytuacja, gdybyśmy chcieli się dowiedzieć z urzędowych biuletynów, jakie przysługują nam prawa, jeśli nie otrzymamy satysfakcjonującej odpowiedzi na zadane przez nas pytanie. Jedynie cztery jednostki umieściły w BIP czytelny opis procedury zaskarżenia decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji (Dąbrowa Górnicza, Jastrzębie Zdrój, Kłobuck i Zabrze). Poza wyżej wymienionymi jest jeszcze kilka innych urzędów, które zamieściły takie porady, ale nie zaznaczono w nich, że pod koniec 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej i informacja w BIP zawiera błędne pouczenie, że od części decyzji można się odwołać do sądu powszechnego (taka sytuacja ma miejsce m.in. w Częstochowie, Kruszyń i Wilamowicach). W żadnym z badanych biuletynów nie znaleziono opisu zaskarżenia bezczynności urzędu do sądu administracyjnego, a praktyka pokazuje, że występując o udostępnienie informacji, znacznie częściej mamy do czynienia właśnie z bezczynnością niż z wydaniem decyzji administracyjnej.

Podczas prowadzenia monitoringu stron BIP sprawdzano również, czy jednostki publikują wzór wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, informacje o prowadzonych ewidencjach, rejestrach i archiwach oraz o sposobie i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Chociaż umieszczanie w biuletynie wszystkich wyżej wymienionych informacji jest obowiązkiem wynikającym z ustawy, można je znaleźć w niewielkiej części biuletynów (w zależności od pytania informacja znajduje się na stronach BIP od 17% do 25% urzędów). Do tego trzeba dodać, że czasem informacje te znajdują się w miejscach, w których nikt by się ich raczej nie spodziewał. Przykładowo wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej znajduje się w BIP Godowa w dziale: Sposoby przyjmowania i załatwiania spraw w urzędzie/Referat Funduszy Zewnętrznych i Zamówień Publicznych.

W przypadku informacji dotyczących prowadzonych ewidencji, rejestrów i archiwów większość jednostek w ogóle nie ma takiej zakładki w BIP. W kilku przypadkach jest ona pusta (Chybie, Irządze, Koniecpol, Lipowa, Łodygowice, Przyrów, Ślemień, Tworóg, Włodowice). Warto poza tym zwrócić uwagę na złe praktyki występujące w trzech gminach. W Siemianowicach Śląskich w stosownej zakładce opublikowany został jedynie rejestr żłobków i klubów dziecięcych, w którym umieszczono informację dotyczącą jednego żłobka. W Tarnowskich Górach w zakładce brakuje informacji na temat wielu rejestrów i ewidencji prowadzonych przez urząd, a te które są umieszczone, podane są w sposób nieprzejrzysty i chaotyczny. Przykładowo w folderze dotyczącym rejestrów i ewidencji prowadzonych przez

biuro kultury zamieszczono następujący wpis: „W rozumieniu przepisów Ustawy o Biuletynie Informacji Publicznej, Referat Promocji nie prowadzi rejestrów, ewidencji i archiwów”. Czemu biuro kultury zamieszcza informacje dotyczące referatu promocji, a zwłaszcza, co urzędnicy w Tarnowskich Górach rozumieją pod pojęciem Ustawy o Biuletynie Informacji Publicznej, tego, niestety, nie wyjaśniono. Ostatnia zła praktyka w tym obszarze znajduje się w BIP Wilamowic, w którym w zakładce zatytułowanej Rejestry i Archiwa umieszczone są... oświadczenia majątkowe.

Wśród nielicznych urzędów, które informacje dotyczące prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów podają w sposób przejrzysty, warto wymienić przede wszystkim Jastrzębie Zdrój, Pszczynę, Radzionków, Tychy i Zabrze.

## 9. Regulacje lokalne dotyczące udostępniania informacji publicznej

### 9.1 Metodologia

W tym obszarze badawczym punkty przyznawano w następujących kategoriach:

1. Czy statuty gmin i miast zawierają przepisy sprzeczne z ustawą o dostępie do informacji publicznej?  
(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)
2. Czy w urzędzie istnieją jakiegokolwiek wytyczne, które zobowiązują pracowników do monitorowania najczęściej wnioskowanych informacji publicznych oraz uzupełnianie pod tym kątem BIP?  
(TAK – 1 pkt / NIE – 0 pkt)
3. Czy urzędy prowadzą zbiór danych osobowych zawierających dane wnioskodawców ubiegających się o informację publiczną?  
(TAK – 0 pkt / NIE – 1 pkt)

Żeby poznać odpowiedź na wyżej wymienione pytania, Stowarzyszenie Bona Fides wystąpiło na początku monitoringu pytania o informację publiczną do wszystkich 167 monitorowanych urzędów. Aby mieć pełne dane, do tych urzędów, które w ciągu miesiąca nie odpowiedziały na wniosek, wykonaliśmy telefony przypominające o obowiązku przestania nam informacji. Ostatecznie siedem urzędów zignorowało nas i pomimo kilkakrotnie ponawianych próśb nie przysłało żadnej odpowiedzi. Jednostki te w każdym z trzech pytań postawionych w tej kategorii otrzymały 0 punktów.

## 9.2 Wynika badania

Jak widać na **wykresie nr 8**, ani jeden urząd gminy i miasta w całym województwie nie ma w swoich wewnętrznych regulaminach wytycznych, które zobowiązywałyby pracowników do monitorowania informacji publicznych i uzupełniania pod tym kątem BIP. Jedynie we Wręczycy Wielkiej w regulaminie organizacyjnym zapisano, że pracownicy powinni monitorować pytania zawarte we wnioskach o informację publiczną, ale nie zaznaczono, że powinno to służyć poprawie funkcjonowania biuletynu. W kilku innych jednostkach poinformowano nas o istnieniu ustnych wytycznych w tym zakresie, jest to jednak niemożliwe do zweryfikowania.

Na zakończenie tego wątku warto jeszcze zwrócić uwagę na gminę Irządze, która na pytanie o akty prawne i wytyczne zobowiązujące pracowników do monitorowania najczęściej wnioskowanych informacji publicznych poinformowała w odpowiedzi Stowarzyszenie Bona Fides, że: „Rada Gminy Irządze podjęła uchwałę (...) w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Irządze”.

Podczas badania okazało się, że 34% urzędów gmin i miast prowadzi zbiór danych osobowych zawierających dane wnioskodawców ubiegających się o informację publiczną. Według osób zajmujących się prawem do informacji publicznej jest to niezgodne z Konstytucją RP, w której w art. 51 ust. 1 zagwarantowane jest, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Dodatkowo w ust. 2 wprowadzono zasadę, w myśl której sprzeczne z Konstytucją jest pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie.

Część urzędów w pismach wysłanych do Bona Fides podczas prowadzenia monitoringu wyjaśniło, że w/w zbiór danych został stworzony po to, żeby mieć informację o najczęściej pojawiających się pytaniach i dzięki temu sprawniej na nie odpowiadać. Taka intencja jest na pewno dobra, wydaje się jednak, że zbiór powinien zawierać jedynie zadane pytania i udzielone odpowiedzi, bez umieszczania w nim dodatkowo danych osobowych.

Jako ostatnie w tym obszarze były sprawdzane statuty i zarządzenia dotyczące zasad udostępniania informacji publicznych i ich zgodność z ustawą. Na wstępie należy podkreślić, że aż 11 urzędów (Bestwina, Boronów, Dąbrowa Zielona, Jaworze, Lipie, Lipowa, Mszana, Myszków, Radziechowy Wieprz, Świnna, Żywiec), odpowiadając na pytanie o regulacje lokalne dotyczące udostępniania informacji publicznej, przysłało do Stowarzyszenia Bona Fides pismo, w którym podano nieprawdziwą odpowiedź, że urząd nie posiada takich regulacji. Po analizie statutu okazało się, że wyżej wymienione jednostki nie tylko posiadają takie przepisy, ale na dodatek są one sprzeczne z ustawą.

## wykres nr 8

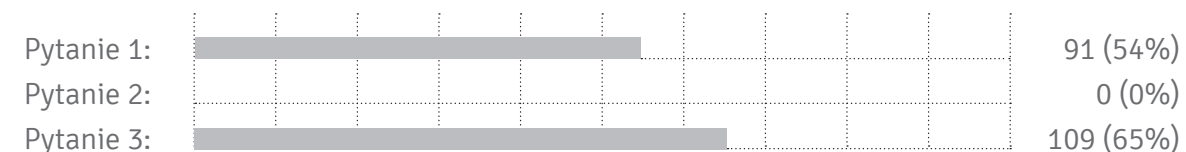
Postawione pytania:

**Pytanie 1:** Statuty gmin i miast nie zawierają przepisów sprzecznych z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

**Pytanie 2:** Czy w urzędzie istnieją jakikolwiek wytyczne, które zobowiązują pracowników do monitorowania najczęściej wnioskowanych informacji publicznych oraz uzupełnianie pod tym kątem BIP?

**Pytanie 3:** Urzędy nie prowadzą zbiorów danych osobowych zawierających dane wnioskodawców ubiegających się o informację publiczną.

Odpowiedzi twierdzące:



Wracając do wyników badania, okazuje się, że aż 75 urzędów (45%) ma w swoich regulacjach przepisy niezgodne z prawem. Zdecydowanie najczęściej pojawiającą się nieprawidłowością, występującą w statutach aż 54 gmin i miast, jest przepis mówiący, że protokoły z posiedzeń kolegialnych gremiów gminy podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu, a więc w praktyce najczęściej po upływie miesiąca od odbycia posiedzenia. Jest to sprzeczne z art. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej mówiącym, że prawo do informacji publicznej uprawnia do niezwłocznego uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Inne znalezione nieprawidłowości, choć rzadziej występujące, bywają jeszcze bardziej wyraźne. W kilku jednostkach (Kobiór, Piekary Śląskie, Poręba) w przepisach wewnętrznych określono inną ścieżkę odwoławczą w przypadku nieudostępnienia informacji, niż wynika to z ustawy. Poniżej przykład z gminy Kobiór.

#### **Art. 12a ust. 6 statutu gminy Kobiór**

Od decyzji odmownej, wnioskodawca może złożyć protest do Rady Gminy. Protest jest rozpatrywany na najbliższej sesji.

W części gmin uzależniono udzielenie informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty za informację (Bobrowniki, Krzepice, Mystowice, Wręczyca Wielka). Przepisy te są niezgodne z art. 7 ust 2 i 15 ust 2 ustawy. Poniżej fragment zarządzenia Prezydenta Mystowic.

#### **Art. 5 ust. 2 zarządzenia nr 114/12 Prezydenta Miasta Mystowice**

Udostępnienie (...) następuje po przedstawieniu przez wnioskodawcę dowodu uiszczenia opłaty (...).

Warto również zapoznać się ze statutem Pietrowic Wielkich, z którego wynika, że w tej gminie jedynie odmowa udzielenia informacji publicznej jest bezpłatna, za wszystko inne musimy płacić.

#### **statut gminy Pietrowice Wielkie**

art. 115 ust. 1

W przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz w przypadku umorzenia postępowania o udostępnienie informacji strona otrzymuje stosowną decyzję.

Art. 116 ust. 1

Udostępnienie dokumentów w trybie określonym w art. 115 jest bezpłatne.

Art. 116 ust. 2

Uzyskanie kopii, odpisu lub wypisu udostępnionego dokumentu jest odpłatne.

Zasady odpłatności określa odrębna uchwała.

W statutach Orzesza i Ślemienia zapisano, że udostępnienie informacji publicznej powinno się odbyć w terminie nie dłuższym niż 30 dni, co jest sprzeczne z art. 13 ustawy mówiącym o 14 dniach. Poniżej przykład ze Ślemienia.

#### **Art. 35 ust. 3 statutu gminy Ślemień**

Dokument powinien być udostępniony bez zbędnej zwłoki nie później niż w ciągu 30 dni od zgłoszenia wniosku.

W statucie gminy Lelów znajduje się przepis nie tylko niezgodny z ustawą o dostępie do informacji publicznej, ale także a art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, który mówi, że: „Prawo do informacji publicznej obejmuje (...) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.”. Poniżej zamieszczony jest fragment statutu gminy Lelów.

#### **Art. 16 ust. 3 załącznika nr 3 do statutu gminy Lelów**

Utrwalanie przez publiczność przebiegu obrad przy pomocy urządzeń audiowizualnych może się odbywać wyłącznie za zgodą Rady.

Z innych nieprawidłowości występujących w regulacjach lokalnych należy wymienić wymóg podawania we wniosku o informację publiczną imienia, nazwiska i adresu (m.in. Dębowiec, Lędziny, Sławków), wymóg składania wniosków pisemnych (m.in. Kłomnice, Starcza), obowiązek podpisania wniosku pisemnego (Myszków), ustalanie terminów na załatwienie wniosków nieznanymi w ustawie (m.in. Rędziny, Wilamowice) czy odsyłanie do przepisów KPA w sprawach innych niż przewidziane w art. 16 ustawy (Bestwina, Kochanowice, Kuźnia Raciborska, Ornontowice).



## 10. Lokalne cenniki opłat za udostępnienie informacji publicznej

### 10.1 Metodologia

Zespół badawczy podczas monitoringu sprawdzał, które urzędy gmin i miast wprowadziły lokalne cenniki opłat za udostępnienie informacji publicznej. W przypadku jednostek, które posiadają takie przepisy w swoich regulacjach, dodatkowo sprawdzano następujące informacje:

1. Czy ustalone reguły obliczania kosztów oraz wysokości stawek za kopiowanie, przesyłanie, skanowanie itp. zostały podane do publicznej wiadomości w BIP?
2. Czy ustalone reguły przewidziały maksymalną kwotę, do której wnioskowane informacje są bezpłatne?
3. Czy ustalone reguły przewidują możliwość odstąpienia od naliczania kosztów dodatkowych ze względu na szczególną sytuację majątkową wnioskodawcy lub doniosłość realizowanych celów społecznych?
4. Czy uzależniono udostępnienie informacji od uprzedniego wniesienia ryczałtu, opłaty na rzecz gminy udostępniającej informację?

Za odpowiedzi na pytania o cenniki opłat za udostępnienie informacji publicznej nie były przyznawane żadne punkty, nie mają więc one wpływu na wyniki poszczególnych gmin.

### 10.2 Wyniki badania

Spośród 167 sprawdzonych urzędów 24 posiadają akty prawne dotyczące zasad obliczania kosztów dodatkowych przy udostępnianiu informacji publicznej (pełna lista gmin posiadających tego typu przepisy znajduje się w **załączniku nr 5 na str. 63**).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi w art. 15 ust 1, że w przypadku, gdy podmiot udostępniający ponosi dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji, ma prawo pobrać od wnioskodawcy kwotę odpowiadającą tym kosztom. Porównując przepisy znajdujące się w różnych jednostkach widać, że rozpiętość pobieranych opłat jest olbrzymia i nie wydaje się prawdopodobne, żeby w większości przypadków kwoty podane w cennikach odpowiadały rzeczywiście poniesionym kosztom. Przykładowo jedna strona kserokopii w formacie A4 w kolorze czarno-białym w Wodzisławiu Śląskim wyceniona została na 0,05 PLN, a w Buczkowicach, Krupskim Młynie, Mierzęcicach i Toszku aż na 0,50 PLN, a więc 10 razy drożej!

Duża część osób zajmujących się prawem do informacji publicznej jest przeciwna ustalaniem zryczałtowanych cenników i stoi na stanowisku, że ewentualne koszty dodatkowe powinny być ustalane każdorazowo na podstawie rzeczywiście poniesionych wydatków. Inni twierdzą, że lokalne cenniki mają pozytywne strony, gdyż dzięki nim jednostka starająca się o pozyskanie kopii jakichś dokumentów z góry wie, czego może się spodziewać i ile musi ewentualnie zapłacić pieniędzy za określone informacje.

Jeśli przyjąć, że największym argumentem za tworzeniem lokalnych cenników jest to, żeby działania urzędu były przewidywalne dla mieszkańca, to wydaje się konieczne, aby były one udostępniane na stronach BIP. Okazuje się jednak, że na 24 urzędy, które ustaliły reguły obliczania kosztów oraz wysokości stawek za udzielanie informacji publicznych tylko 10 (42%) publikuje wyżej wymienione cenniki w swoim biuletynie.

Podczas monitoringu sprawdzaliśmy też, czy ustalone reguły przewidziały maksymalną kwotę, do której wnioskowane informacje są bezpłatne oraz możliwość odstąpienia od naliczania kosztów dodatkowych ze względu na szczególną sytuację majątkową wnioskodawcy lub doniosłość realizowanych celów społecznych. Możliwość odstąpienia od naliczania kosztów dodatkowych nie została przewidziana w żadnej gminie, co jest na pewno dużą przeszkodą, bo informacja publiczna powinna być dostępna dla każdego, a więc także dla osób ubogich, które mogą zrezygnować z przysługującego im prawa ze względów finansowych.

Jeśli chodzi o ustalenie maksymalnej kwoty, do której wnioskowane informacje są bezpłatne, to rozwiązanie takie znajduje się w cennikach 9 urzędów. Podobnie jak w przypadku kosztu jednej strony kserokopii, tutaj także przepisy w poszczególnych gminach bardzo się od siebie różnią. W Dąbrowie Górniczej bezpłatne jest udostępnienie do pięciu stron kserokopii,

w Pszowie informacja jest bezpłatna, jeśli jej koszt nie przekroczy 0,50 PLN, a w Mysłowicach 1,70 PLN. Dodać należy, że w Mysłowicach koszt skserowania jednej strony został ustalony na 0,40 PLN, a więc w praktyce bezpłatnie można otrzymać 4 strony kserokopii. Niewiele, gdy porównamy to np. z Cieszynem, gdzie koszt jednej strony ksera wyceniony został na 0,10 PLN, bezpłatnie można uzyskać informację nie przekraczającą 10 PLN, a więc aż 100 stron.

### **Złe praktyki**

Jak już było napisane w poprzednim rozdziale, w czterech jednostkach (Bobrowniki, Krzepice, Mysłowice, Wręczyca Wielka) uzależniono udzielenie informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty za informację. Jest to sprzeczne z ustawą, która wyraźnie stanowi, że podmiot jest zobowiązany udostępnić informację w ciągu 14 dni od poinformowania wnioskodawcy o naliczeniu kosztów dodatkowych, nawet jeśli w tym terminie pieniądze nie trafiły na jego konto.

Gmina Toszek wyceniła koszt skanowania dokumentów na 1,00 PLN za sztukę. Zważywszy, że skanowanie nie niesie za sobą żadnych dodatkowych kosztów, poza amortyzacją sprzętu i zaangażowaniem pracownika, wydaje się więc, że ten koszt jest ukrytą formą pobierania opłaty za pracę urzędnika, co, jak napisane zostało powyżej, jest niezgodne z prawem.

## **11. Podsumowanie**

Jeśli chodzi o ogólne wyniki monitoringu, to wskazują one na to, że najbardziej efektywną i najszybszą drogą pozyskiwania informacji publicznych jest kontakt telefoniczny z urzędem. Jak pokazało badanie, na 167 jednostek, aż 138 (83%) udzieliło rzetelnej odpowiedzi na zadane przez telefon pytanie.

Jednak, jak wiadomo, nie w każdej sprawie (szczególnie jeśli chodzi o sprawy bardziej skomplikowane) można uzyskać tą drogą rzetelną i pełną informację. Dane zebrane podczas monitoringu dostępu do informacji publicznej na wniosek pisemny i elektroniczny wskazują jednoznacznie, że urzędy znacznie rzadziej udzielają odpowiedzi na wniosek wysłany drogą elektroniczną, niż na wniosek wysłany pocztą tradycyjną (szczególnie listem poleconym). Jednak jeśli już odpowiadają na wnioski elektroniczne, to czas odpowiedzi jest zdecydowanie krótszy niż w przypadku tradycyjnych wniosków pisemnych.

Na 167 zmonitorowanych urzędów gmin i miast, aż 94 (56%) udostępniły pełną żadaną we wniosku pisemnym informację. Na podobny wniosek wysłany drogą elektroniczną prawidłowo odpowiedziało już jedynie 57 jednostek (34%). Jeśli chodzi o czas udzielania odpowiedzi, to w grupie pierwszej (wniosek pisemny) w ciągu trzech pierwszych dni roboczych odpowiedziało 11% urzędów, a w grupie drugiej (wniosek elektroniczny) aż 25%. Co ciekawe, różny był także maksymalny czas oczekiwania na odpowiedź, w grupie wniosków elektronicznych najpóźniejsza odpowiedź przyszła po niespełna miesiącu, a w grupie wniosków pisemnych – po ponad dwóch miesiącach.

Jeśli chodzi o najczęściej pojawiające się złe praktyki, z którymi zetknięto się podczas badania, to warto wskazać na bezpodstawne żądanie od wnioskodawcy wskazania interesu prawnego bądź też faktycznego, który miałby się stać podstawą udzielenia informacji. Co

więcej, wielu nieświadomych istnienia ustawy o dostępie do informacji publicznej urzędników żądało, powołując się na Kodeks Postępowania Administracyjnego, uzupełnienia we wniosku: adresu, własnoręcznego podpisu, czy też kodu pocztowego miasta zamieszkania osoby wnioskującej, uzależniając od tego udzielenie informacji publicznej.

Monitorując kwestię udostępniania informacji publicznych, przyjrano się także stronom BIP. Sprawdzono dokładnie, jak wyglądają formularze wniosków o udostępnienie informacji. Okazało się, że na 60 jednostek, które udostępniają formularz o informację publiczną, jedynie 10 umieściło w swoim biuletynie wyraźną informację, że ma on jedynie charakter pomocniczego wzoru i korzystanie z niego jest dobrowolne (w tej grupie są m.in. Brenna, Częstochowa, Gliwice i Kruszyna). Jeszcze mniej (9 urzędów) poinformowało, że podanie danych osobowych w formularzu wniosku nie jest obowiązkowe, a ponad 20 jednostek zasugerowało w udostępnionych przez siebie formularzach konieczność podania nr PESEL (m.in. Herby, Koszęcin, Łaziska Górne, Mstów, Pyskowice). Co gorsza, w żadnym ze wzorów przygotowanych przez gminy nie poinformowano czytelnie o zakresie, celu przetwarzania danych i uprawnieniach wnioskodawcy wynikających z ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych.

Jeżeli chodzi o prawo lokalne, to, jak wynika z przeprowadzonej analizy, aż 75 urzędów miast i gmin województwa (45%) ma w swoich regulacjach przepisy niezgodne z prawem. W kilku jednostkach (Kobiór, Piekary Śląskie, Poręba) w przepisach wewnętrznych w przypadku nieudostępnienia informacji określono inną ścieżkę odwoławczą, niż wynika to z ustawy. Podczas badania okazało się także, że aż 34% przebadanych urzędów gmin i miast prowadzi zbiór danych osobowych zawierających dane wnioskodawców, ubiegających się o informację publiczną.

Spośród 167 sprawdzonych urzędów 24 posiada akty prawne dotyczące zasad obliczania kosztów dodatkowych przy udostępnianiu informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi w art. 15 ust 1, że w przypadku, gdy podmiot udostępniający ponosi dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji, ma prawo pobrać od wnioskodawcy kwotę odpowiadającą tym kosztom. Porównując przepisy znajdujące się w różnych jednostkach widać, że rozpiętość pobieranych opłat jest olbrzymia i nie wydaje się prawdopodobne, żeby w większości przypadków kwoty podane w cennikach odpowiadały rzeczywiście poniesionym kosztom. Przykładowo jedna strona

kserokopii w formacie A4 w kolorze czarno-białym w Wodzisławiu Śląskim wyceniona została na 0,05 PLN, a w Krupskim Młynie, Mierzęcicach i Toszku aż na 0,50 PLN, a więc 10 razy drożej! Warto jeszcze dodać jeszcze, że w czterech jednostkach (Bobrowniki, Krzepice, Mysłowice, Wręczyca Wielka) uzależniono udzielenie informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty za informację, co jest rażąco sprzeczne z ustawą.

## 12. Propozycje rozwiązań

1. Badane urzędy gmin powinny przeprowadzić dla swoich pracowników szkolenia z dostępu do informacji publicznej, podczas których urzędnicy zapoznają się, punkt po punkcie, z ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz z bogatym orzecnictwem sądów administracyjnych, dotyczącym tej problematyki.
2. Urzędy powinny dokonać przeglądu aktów prawa lokalnego (statutów i zarządzeń organów wykonawczych) pod kątem regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznych i usunąć z nich wszystkie przepisy niezgodne z ustawą o dostępie do informacji publicznej.
3. Urzędy powinny publikować w BIP odpowiednie formularze, bądź też wyjaśnienia czy wskazówki ułatwiające wnioskodawcom prawidłowe zadawanie pytań o informację publiczną. Dotyczy to zwłaszcza tych informacji, których publikacja jest obowiązkiem wynikającym z ustawy.
4. Gminy, które sporządziły wzory formularzy wniosków o informację publiczną, powinny wyraźnie zaznaczyć w BIP, że korzystanie z nich jest nieobowiązkowe. W samym formularzu powinna znaleźć się czytelna informacja, iż podanie danych osobowych przez wnioskodawcę ma charakter dobrowolny, a także informacja o zakresie, celu przetwarzania danych i uprawnieniach wnioskodawcy wynikających z ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych.
5. Urzędy powinny wprowadzić system automatycznego wysyłania potwierdzeń przyjęcia wniosków wysyłanych za pomocą poczty elektronicznej.
6. Wskazane jest, aby urzędy, szczególnie w dużych miastach, wprowadziły do swoich wewnętrznych regulaminów wytyczne, które zobowiązywałyby pracowników do monitorowania tematyki wniosków o udzielenie informacji publicznych i uzupełniania pod tym kątem stron podmiotowych BIP.

### 13. Załączniki:

#### Nr 1: Ranking gmin

1	Jastrzębie-Zdrój	30 pt
1	Pszczyna	30 pt
1	Rybnik	30 pt
4	Pyskowice	29 pt
5	Gierałtowice	28 pt
5	Poręba	28 pt
5	Radzionków	28 pt
5	Wodzisław Śląski	28 pt
9	Koszęcin	27 pt
9	Żywiec	27 pt
11	Katowice	26 pt
11	Radlin	26 pt
11	Woźniki	26 pt
14	Istebna	25 pt
14	Mierzęcice	25 pt
14	Mszana	25 pt
14	Pilchowice	25 pt
18	Dębowiec	24 pt
18	Godów	24 pt
18	Jaworzno	24 pt
18	Miedźna	24 pt
22	Brenna	23 pt
22	Opatów	23 pt
22	Racibórz	23 pt
22	Siewierz	23 pt
22	Szczekociny	23 pt

Pierwsze 26 gmin

27	Bojszowy	22 pt
27	Knurów	22 pt
27	Lyski	22 pt
27	Sławków	22 pt
31	Bielsko-Biała	21 pt
31	Konopiska	21 pt
31	Kuźnia Raciborska	21 pt
31	Marklowice	21 pt
31	Orzesze	21 pt
36	Bytom	20 pt
36	Imielin	20 pt
36	Jaworze	20 pt
36	Krzepice	20 pt
36	Ogrodzieniec	20 pt
36	Ujsoty	20 pt
42	Będzin	19 pt
42	Bestwina	19 pt
42	Gorzyce	19 pt
42	Kłobuck	19 pt
42	Panki	19 pt
42	Skoczów	19 pt
42	Wiry	19 pt
42	Zebrzydowice	19 pt
50	Chełm Śląski	18 pt
50	Ciasna	18 pt
50	Czeladź	18 pt
50	Krupski Młyn	18 pt
50	Krzyżanowice	18 pt
50	Mikołów	18 pt
50	Ożarówce	18 pt
50	Pawonków	18 pt

Gminy miejsca od 27 do 50



50	Pilica	18 pt
50	Porąbka	18 pt
50	Rajcza	18 pt
50	Rydułtowy	18 pt
50	Strumień	18 pt
50	Suszec	18 pt
50	Wilamowice	18 pt
50	Wojkowice	18 pt
66	Bobrowniki	17 pt
66	Gaszowice	17 pt
66	Gliwice	17 pt
66	Hażlach	17 pt
66	Jejkowice	17 pt
66	Kłomnice	17 pt
66	Kozy	17 pt
66	Lędziny	17 pt
66	Lubliniec	17 pt
66	Lubomia	17 pt
66	Ornontowice	17 pt
66	Przystajń	17 pt
66	Ruda Śląska	17 pt
66	Sosnowiec	17 pt
66	Starcza	17 pt
66	Świętochłowice	17 pt
66	Szczyrk	17 pt
66	Toszek	17 pt
66	Węgierska Górka	17 pt
66	Zbrostawice	17 pt
66	Żarnowiec	17 pt
66	Żory	17 pt
88	Bieruń	16 pt

Gminy miejsca od 50 do 88

88	Boronów	16 pt
88	Chorzów	16 pt
88	Gilowice	16 pt
88	Herby	16 pt
88	Jeleśnia	16 pt
88	Kochanowice	16 pt
88	Kornowac	16 pt
88	Łękawica	16 pt
88	Świnna	16 pt
88	Tarnowskie Góry	16 pt
88	Włodowice	16 pt
100	Chybie	15 pt
100	Janów	15 pt
100	Krzanowice	15 pt
100	Łazy	15 pt
100	Olsztyn	15 pt
100	Piekary Śląskie	15 pt
100	Tychy	15 pt
100	Wręczyca Wielka	15 pt
108	Czechowice-Dziedzice	14 pt
108	Częstochowa	14 pt
108	Goleszów	14 pt
108	Lipie	14 pt
108	Miasteczko Śląskie	14 pt
108	Rudnik	14 pt
108	Sośnicowice	14 pt
108	Świerklaniec	14 pt
116	Buczkowice	13 pt
116	Czerwionka-Leszczyny	13 pt
116	Dąbrowa Górnicza	13 pt
116	Goczałkowice-Zdrój	13 pt

Gminy miejsca od 88 do 116

116	Mstów	13 pt
116	Ślemień	13 pt
116	Zawiercie	13 pt
123	Kalety	12 pt
123	Kruszyna	12 pt
123	Pawłowice	12 pt
123	Psary	12 pt
123	Pszów	12 pt
123	Wielowieś	12 pt
123	Wiśła	12 pt
130	Dąbrowa Zielona	11 pt
130	Jasienica	11 pt
130	Koszarawa	11 pt
130	Kroczyce	11 pt
130	Milówka	11 pt
130	Myszków	11 pt
130	Niegowa	11 pt
130	Radziechowy-Wieprz	11 pt
130	Siemianowice Śląskie	11 pt
130	Świerklany	11 pt
130	Ustroń	11 pt
130	Zabrze	11 pt
142	Cieszyn	10 pt
142	Kamienica Polska	10 pt
142	Mykanów	10 pt
142	Pietrowice Wielkie	10 pt
142	Poczesna	10 pt
142	Poraj	10 pt
142	Rędziny	10 pt
142	Rudzieniec	10 pt
142	Tworóg	10 pt

Gminy miejsca od 116 do 142

142	Żarki	10 pt
152	Łaziska Górne	9 pt
152	Mysłowice	9 pt
154	Kobiór	8 pt
154	Konieczpol	8 pt
154	Nędza	8 pt
154	Popów	8 pt
154	Przyrów	8 pt
159	Koziegłowy	7 pt
159	Miedźno	7 pt
159	Wilkowice	7 pt
162	Czernichów	5 pt
162	Irządze	5 pt
162	Lelów	5 pt
162	Lipowa	5 pt
167	Blachownia	4 pt
167	Łodygowice	4 pt

Gminy miejsca od 142 do 167

## Nr 2 Wniosek o udzielenie informacji publicznej wystany listem poleconym

Dzień dobry,

Chciałabym prosić o podanie następujących informacji publicznych:

Czy posiadacie Państwo jakikolwiek wykaz, ewidencję, rejestr, spis itp. nieruchomości lokalowych należących do Waszej gminy sklasyfikowanych jako lokale do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (w tym lokale socjalne), o których mowa w ustawie z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego?

W przypadku twierdzącej odpowiedzi, uprzejmie proszę o podanie:

- nazwy stosowanej przez Państwa dla oznaczenia tego zbioru danych,
- jego postaci (np. „dokumentacja papierowa”, „elektroniczna”, itp.),
- miejsca jego przechowywania i struktury takiego zbioru.

Czy Gmina podjęła uchwałę określającą zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy? Proszę o podanie informacji, czy taka uchwała zawiera jakiegokolwiek treści dotyczące osób niepełnosprawnych lub obłożnie chorych? Proszę o podanie oznaczeń i dat takiej uchwały wraz oznaczeniami i datami uchwał ją zmieniających.

Czy w dniu złożenia niniejszego wniosku Gmina wynajmuje lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowy osobie, która jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym do drugiego stopnia pracownika samorządowego zatrudnionego w Waszym Urzędzie lub osobie związanej z pracownikiem samorządowym z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli ?

Wnioskowane informacje proszę przestać na adres pocztowy [...] Z poważaniem. [...]

## Nr 3 Wniosek o udzielenie informacji publicznej wystany mailem

Dzień dobry, zwracam się prośbą o udostępnienie następujących informacji publicznych:

**Czy posiadacie Państwo jakikolwiek wykaz**, ewidencję, spis itp. nieruchomości gruntowych, lokalowych należących do Waszej Gminy przeznaczone, co celów innych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jednakże przeznaczonych do oddawania w użytkowania, najem lub dzierżawę? W przypadku twierdzącej odpowiedzi, uprzejmie proszę o podanie, **jaka komórka organizacyjna** Waszej Gminy prowadzi taki wykaz, spis itp.

Proszę o przesłanie pocztą elektroniczną na adres [...] stosowanego przez Was **wzoru umowy użytkowania, najmu (dzierżawy)** lokali opisanych w punkcie 1 zawierającego podstawowe warunki, o ile takowy posiadacie lub się nim posługujecie.

Proszę o podanie informacji, czy umieszczacie w Waszym Biuletynie Informacji Publicznej lub na jakiegokolwiek innej stronie internetowej **ogłoszenia o przetargach** na użytkowanie, najem lub dzierżawę Waszych nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami? Proszę o **podanie adresu strony** internetowej, pod którym znajdę takie ogłoszenia.

Wnioskowane informacje proszę przestać na adres mailowy [...] Z poważaniem. [...]



**Nr 4** Gminy, które nie odpowiedziały w ogóle na wniosek wysłany drogą elektroniczną:

Ciasna, Cieszyn, Czechowice-Dziedzice, Czeladź, Czernichów, Czerwionka-Leszczyny, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Dąbrowa Zielona, Gilowice, Goczałkowice Zdrój, Herby, Irządze, Janów, Jejkowice, Jeleśnia, Kamienica Polska, Kłobuck, Kłomnice, Kochanowice, Koniecpol, Kornowac, Koszarawa, Kozięgłowy, Kruszyna, Krzanowice, Krzyżanowice, Kuźnia Raciborska, Lelów, Łędziny, Lipowa, Łazy, Marklowice, Milówka, Mykanów, Myszków, Ogródzieniec, Orzesze, Piekary Śląskie, Pietrowice Wielkie, Popów, Poraj, Przyrów, Psary, Pszów, Rędziny, Ruda Śląska, Rudziniec, Siemianowice Śląskie, Starcza, Szczyrk, Świerklany, Tarnowskie Góry, Tychy, Ustroń, Węgierska Górka, Wielowieś, Wilamowice, Wilkowice, Wiśla, Włodowice, Wręczyca Wielka, Zabrze, Zawiercie, Zebrzydowice, Żarnowiec.

**Nr 5** Lista gmin, które posiadają cenniki udostępniania informacji publicznej

Bobrowniki, Cieszyn, Dąbrowa Górnicza, Dębowiec, Hażlach, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Kochanowice, Krupski Młyn, Łędziny, Łaziska Górne, Mierzęcice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Pietrowice Wielkie, Poręba, Pszów, Rudnik, Toszek, Wodzisław Śląski, Wręczyca Wielka, Wry, Zbrostawice, Żarki.



Niniejszy raport jest wynikiem monitoringu przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Bona Fides we wszystkich 167 gminach województwa śląskiego, w okresie marzec – czerwiec 2012 r.

Badanie prowadzone było w ramach projektu **„Przyjazny Urząd – dostęp do informacji publicznej na wniosek w urzędach gmin i miast woj. śląskiego i małopolskiego”**, współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Podczas monitoringu sprawdzano, jak urzędy miast i gmin wywiązują się z obowiązku udostępniania informacji publicznych, które są w ich posiadaniu oraz jaka jest jakość prawa lokalnego regulującego te zagadnienia. Na podstawie badania został stworzony ranking przejrzystości gmin, dzięki któremu każdy mieszkaniec województwa będzie mógł dowiedzieć się, jak prezentuje się jego urząd na tle pozostałych urzędów województwa. Autorzy zebrali dobre i złe praktyki z zakresu udzielania informacji publicznej na wniosek: pisemny, elektroniczny i telefoniczny.

W raporcie opisano także strony internetowe BIP poszczególnych urzędów, wskazano złe praktyki i zaproponowano kilka rekomendacji w tym zakresie.

ISBN 978-83-926915-8-7

