

Znajomość i stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez pracowników administracji samorządowej. Studium na podstawie wyników badań ankietowanych

Wprowadzenie

Współczesne państwo demokratyczne opiera się na fundamentalnych zasadach jawności działania organów państwowych i odpowiedzialności władzy publicznej wobec obywateli. Jednym z kluczowych instrumentów realizacji tych zasad jest prawo dostępu do informacji publicznej¹, stanowiące narzędzie oddolnej kontroli społecznej. Mechanizm ten nie tylko wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych, lecz także umożliwia obywatelom realny wpływ na procesy decyzyjne oraz sposób wydatkowania środków publicznych. Praktyczne funkcjonowanie tego prawa, zwłaszcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST), wymaga jednak odpowiedniego przygotowania urzędników, aby możliwe było zagwarantowanie równowagi pomiędzy jawnością a ochroną danych prawnie chronionych.

Szkolenia skierowane do pracowników administracji publicznej, realizowane m.in. przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST), odgrywają istotną rolę w promowaniu wiedzy oraz skutecznych rozwiązań dotyczących dostępu do informacji publicznej. Warto zaznaczyć, że oferta szkoleniowa NIST skierowana jest tak dla urzędników samorządowych, jak i radnych czy włodarzy gmin i powiatów w całej Polsce. Jednym ze wspomnianych szkoleń o zasięgu ogólnokrajowym było przeprowadzone w dniu 20 marca 2025 r. szkolenie pn. „Władza lokalna wobec oddolnej kontroli obywateli realizowanej poprzez dostęp do informacji publicznej – zagadnienia praktyczne”. Podstawą do opracowania jego programu były badania prowadzone przez pracowników naukowych Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dotyczące stosowania przepisów prawa do informacji publicznej w praktyce. Część wyników tych badań

¹ Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

została już wcześniej wykorzystana w ramach specjalistycznych opinii i ekspertyz NIST². Wspomnianej szkolenie oparte było na wynikach badań naukowych i najnowszym orzecznictwie, co pozwoliło na pogłębienie kompetencji zawodowych urzędników i lepsze rozumienie aksjologii prawa do informacji. Dzięki temu uczestnicy uzyskali nie tylko wiedzę teoretyczną, ale także praktyczne wskazówki dotyczące właściwego rozpatrywania wniosków dostępowych.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, jaką wiedzę odnośnie prawa do informacji publicznej posiadają urzędnicy i w jaki sposób stosują oni przepisy tej ustawy w codziennej praktyce administracyjnej. Struktura opracowania obejmuje w pierwszej kolejności omówienie podstawowych założeń ustawy, następnie charakterystykę szkolenia przeprowadzonego przez NIST, analizę wyników ankiety wśród uczestników, a wreszcie – syntetyczne podsumowanie i wnioski.

Podstawy prawne i znaczenie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego, gwarantującym obywatelom realną możliwość sprawowania kontroli nad działalnością organów władzy³. Jego normatywne umocowanie znajduje się przede wszystkim w art. 61 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Kwestie te zostały doprecyzowane w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Akt ten precyzuje zakres przedmiotowy i podmiotowy prawa do informacji, a także określa procedury jego realizacji. Jako publiczne prawo podmiotowe, dostęp do informacji publicznej stanowi narzędzie wzmacniające pozycję jednostki wobec państwa i jednocześnie instrument ograniczający arbitralność działań administracji⁴.

² Zob. K. Pawlik, Prawne aspekty nałożenia przez organ JST opłaty za udostępnienie informacji publicznej, „Opinie i analizy”, Nr 56/2021 (https://archiwum.nist.gov.pl/files/texts/1638434573_Opinia%20nr%2056.pdf).

³ Zob. K. Pawlik, *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa do informacji publicznej*, „Radca prawny w administracji publicznej”, nr 1/2022, s. 34.

⁴ Zob. K. Pawlik, *Perspektywa politologiczna prawa do informacji publicznej*, [w:] A. Kotowski, A. Trocka (red.), *Wybrane problemy nauk społecznych*, W-wa 2021, s. 83.

Z aksjologicznego punktu widzenia prawo do informacji publicznej wywodzi się z zasady jawności życia publicznego, która stanowi nieodzowny komponent systemu demokratycznego⁵. Jawność ta sprzyja budowaniu zaufania społecznego, przeciwdziała patologiom życia publicznego i umożliwia obywatelom aktywny udział w procesach decyzyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że prawo do informacji publicznej nie może być interpretowane w sposób zawężający, gdyż jego celem jest ochrona interesu ogółu poprzez umożliwienie obywatelom sprawowania kontroli nad władzą⁶. Tym samym jawność działań organów administracji należy traktować nie jako przywilej, lecz jako konstytucyjnie gwarantowany standard, który wzmacnia legitymizację instytucji publicznych.

Istotnym zagadnieniem jest również zakres pojęcia „informacji publicznej”. Zgodnie z art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁷, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu. W praktyce oznacza to pojęcie nieostre, obejmujące zarówno dokumenty wytworzone przez organy władzy publicznej, jak i te, które odnoszą się do wykonywanych przez nie zadań. W orzecznictwie przyjęto, że informacją publiczną mogą być także dane finansowe instytucji kultury, raporty spółek komunalnych, czy umowy sponsorskie zawierane przez podmioty samorządowe⁸. Tak szerokie ujęcie służy pełnej realizacji zasady jawności, ale jednocześnie rodzi konieczność rozważenia wyjątków, które chronią inne wartości konstytucyjnie gwarantowane.

W kontekście prawa do informacji publicznej szczególne znaczenie mają okoliczności, które mogą uzasadniać ograniczenie jego realizacji. Najważniejszą z nich jest ochrona informacji niejawnych, ale również tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osób fizycznych oraz tajemnicy przedsiębiorcy. Ustawodawca w art. 5 ustawy⁹ przewidział mechanizmy wyłączające obowiązek ujawnienia niektórych danych, wskazując tym samym na konieczność równoważenia kolidujących ze sobą wartości: jawności i ochrony dóbr osobistych lub interesów gospodarczych. Rola organów administracji polega zatem na znalezieniu właściwej proporcji pomiędzy obowiązkiem udostępnienia informacji a ochroną konstytucyjnych praw jednostek i bezpieczeństwa państwa¹⁰. W praktyce administracyjnej

⁵ Zob. K. Pawlik, *Kontrola władzy poprzez dostęp do informacji publicznej niezmaterializowanej*, [w:] M. Jastrzębski, M. Wałdoch, *Aspekty polityczne prawa do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Bydgoszcz 2021, s. 60-61.

⁶ Zob. Wyrok NSA z 30.10.2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

⁷ Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

⁸ Zob. Wyrok NSA w Warszawie z 30.10.2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

⁹ Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

¹⁰ Zob. K. Pawlik, *Odmowa dostępu do informacji publicznej*, W-wa 2021, s. 3-4.

stanowi to jedno z najtrudniejszych wyzwań, wymagających od urzędników zarówno znajomości prawa, jak i odpowiedniej wrażliwości aksjologicznej.

Kolejnym problemem ujawniającym się w stosowaniu prawa do informacji publicznej jest zagadnienie jego nadużywania¹¹. Orzecznictwo wskazuje, że wnioski składane wyłącznie w celu zakłócenia pracy organów, prowadzenia prywatnych sporów czy szykanowania osób pełniących funkcje publiczne mogą być traktowane jako pozbawione społecznego uzasadnienia¹². W takich przypadkach administracja musi umiejętnie odróżniać wnioski służące realizacji obywatelskiej kontroli od tych, które mają charakter instrumentalny. Równocześnie jednak organy publiczne nie powinny instrumentalnie wykorzystywać pojęcia „nadużycia prawa” jako wygodnego pretekstu do odmowy udzielenia informacji. Potrzebne jest zatem wyważone podejście, które będzie uwzględniało konstytucyjne prawo obywatela¹³, a jednocześnie chroniło prawidłowe funkcjonowanie instytucji publicznych¹⁴.

Na uwagę zasługuje również procedura rozpatrywania wniosków o dostęp do informacji publicznej. Organy JST, będące najbliższym obywatelom ogniwem administracji, są często adresatami żądań informacyjnych. Podstawową formą udostępnienia informacji jest publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) lub w portalu danych¹⁵. Jeżeli jednak żądane informacje nie zostały tam opublikowane, udostępniane są na wniosek obywatela¹⁶. Kluczowe znaczenie ma przy tym zasada, że organ ma obowiązek udzielić informacji, o ile jest w jej posiadaniu, niezależnie od tego, czy posiada fizyczny nośnik, czy jedynie dostęp do treści informacji¹⁷. Praktyka ta, związana z postępującą cyfryzacją, poszerza zakres odpowiedzialności administracji za prawidłowe reagowanie na żądania obywateli.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wprowadza rozróżnienie między informacją prostą a informacją przetworzoną. Informacja prosta to taka, którą organ może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada, natomiast informacja przetworzona wymaga dodatkowych działań analitycznych i organizacyjnych. Prawo do uzyskania informacji przetworzonej przysługuje jedynie wtedy, gdy wnioskodawca wykaże, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne

¹¹ Zob. K. Pawlik, *Odmowa dostępu do informacji ...*, op. cit., s. 7.

¹² Zob. K. Pawlik, *Kwalifikacja informacji a nadużycie prawa ...*, op. cit., s. 34-35.

¹³ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁴ Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

¹⁵ Zob. Tamże.

¹⁶ Zob. Tamże.

¹⁷ Zob. K. Pawlik, *Czynności materialno-techniczne w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 3/2020, s. 40.

dla interesu publicznego¹⁸. W praktyce interpretacja tego wymogu budzi wiele wątpliwości i często staje się przedmiotem postępowań sądowych. Niemniej jednak rozróżnienie to pozwala na ograniczenie obciążeń administracji związanych z nadmiernymi żądaniami, przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom dostępu do danych o rzeczywistym znaczeniu społecznym

Nie mniej ważnym zagadnieniem jest relacja prawa do informacji publicznej z ochroną danych osobowych. W dobie RODO konieczne jest pogodzenie jawności życia publicznego z obowiązkiem poszanowania prywatności jednostki¹⁹. Sądy administracyjne wskazują, że dopuszczalne jest ujawnianie danych osobowych w ramach realizacji prawa do informacji publicznej, ale musi się to odbywać w sposób nienaruszający dóbr chronionych²⁰. Najczęściej stosowaną praktyką jest anonimizacja danych, która pozwala na zachowanie przejrzystości działania organów przy jednoczesnej ochronie prywatności obywateli²¹. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy anonimizacja prowadzi do całkowitej nieczytelności dokumentu – wówczas organ powinien rozważyć odmowę udostępnienia informacji²².

Wreszcie należy podkreślić, że prawo do informacji publicznej nie jest jedynie narzędziem proceduralnym, lecz również instytucją o głębokim znaczeniu ustrojowym. Realizacja tego prawa wpływa na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, które w sposób świadomy i odpowiedzialny uczestniczy w procesach publicznych²³. Obywatele, posiadając dostęp do informacji, mogą efektywnie korzystać z innych praw politycznych, takich jak prawo wyborcze czy prawo do petycji. Transparentność działania administracji wzmacnia zaufanie społeczne i pozwala na budowanie partnerskiej relacji pomiędzy władzą a obywatelami. Tym samym ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁴ nie tylko implementuje normę konstytucyjną²⁵, ale również realizuje ideał państwa otwartego i partycypacyjnego.

¹⁸ Zob. K. Pawlik, *Szczególnie uzasadniony interes publiczny w udostępnieniu informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr. 2/2020, s. 44-46.

¹⁹ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

²⁰ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²¹ Zob. K. Pawlik, *Praktyczne problemy ochrony prywatności*, „Finanse Publiczne”, „Przetargi Publiczne”, nr 12/2022, s. 62.

²² Zob. K. Pawlik, *Odmowa dostępu do informacji ...*, s. 139-142.

²³ Zob. K. Pawlik, *Kontrola władzy poprzez dostęp do informacji publicznej niezmaterializowanej*, op. cit. s. 60.

²⁴ Zob. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

²⁵ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Szkolenie NIST jako narzędzie wzmocnienia kompetencji administracji samorządowej

Szkolenie pt. „Władza lokalna wobec oddolnej kontroli obywateli realizowanej poprzez dostęp do informacji publicznej – zagadnienia praktyczne” zostało zorganizowane w formule online w dniu 20 marca 2025 roku przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Jego celem było pogłębienie wiedzy urzędników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wskazanie najczęściej pojawiających się problemów interpretacyjnych. Wybór formy zdalnej pozwolił na szerokie uczestnictwo przedstawicieli administracji lokalnej z różnych regionów kraju, co nadało szkoleniu charakter ogólnopolski. Zagadnienia omawiane podczas spotkania odnosiły się zarówno do podstawowych obowiązków organów władzy publicznej w zakresie jawności działania, jak i do praktycznych wyzwań związanych z równoważeniem prawa obywateli do informacji z ochroną danych prawnie chronionych. Szkolenie miało zatem istotne znaczenie dla wzmocnienia kompetencji urzędników do ujednolicenia standardów stosowania prawa w obszarze informacji publicznej.

Na tle powyższych założeń szczególnie istotne staje się wskazanie najważniejszych aspektów praktycznych, które były przedmiotem szkolenia i które mają bezpośrednie znaczenie dla codziennej pracy administracji. Pierwszym aspektem, na który należy zwrócić uwagę, jest fakt, że prawo do informacji publicznej, choć zakorzenione w Konstytucji RP i ustawie z 2001 roku, w praktyce często sprawia urzędnikom trudności interpretacyjne. Szeroki zakres pojęcia informacji publicznej oraz różnorodność wniosków składanych przez obywateli wymagają od organów JST wysokiego stopnia wiedzy i umiejętności praktycznych. Szkolenie przeprowadzone przez NIST miało zatem istotne znaczenie, ponieważ umożliwiało urzędnikom konfrontację teorii z praktyką i pozwalało na wypracowanie standardów zgodnych z orzecznictwem oraz aksjologią prawa do informacji.

Drugim kluczowym elementem szkolenia była analiza najczęściej popełnianych błędów przy rozpatrywaniu wniosków o dostęp do informacji publicznej. Badania naukowe prowadzone przez pracowników Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UKSW wykazały, że wiele trudności wynika z niejednoznacznej interpretacji pojęcia „informacji przetworzonej”²⁶ czy zasad anonimizacji danych²⁷. Dzięki omówieniu konkretnych

²⁶ Zob. K. Pawlik, *Odmowa dostępu do informacji publicznej ...*, op. cit., s. 69-70.

²⁷ Tamże, s. 139-142.

przypadków urzędnicy uzyskali możliwość zrozumienia, jakie konsekwencje prawne może mieć niewłaściwe zakwalifikowanie wniosku lub błędne zastosowanie przesłanek ograniczających. Wiedza ta wzmacnia zdolność administracji do podejmowania decyzji zgodnych z prawem i odpornych na zaskarżenie przed sądami administracyjnymi.

Istotnym celem szkolenia było również zwrócenie uwagi na zjawisko nadużywania prawa do informacji publicznej. Organy JST coraz częściej spotykają się z sytuacjami, w których wnioski składane są nie w celu rzeczywistej kontroli władzy, lecz jako narzędzie presji wobec urzędników²⁸. Szkolenie miało na celu wyposażać uczestników w narzędzia pozwalające odróżniać uzasadnione korzystanie z prawa od działań pozornych, które mogą destabilizować funkcjonowanie organu. Tym samym akcentowano potrzebę zachowania równowagi pomiędzy ochroną konstytucyjnego prawa obywatela a zapewnieniem sprawności działania instytucji publicznych.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym podczas szkolenia była ochrona prywatności i danych osobowych. W dobie RODO i rosnącej świadomości prawnej obywateli kwestie te nabierają szczególnego znaczenia. Szkolenie pokazało, że prawidłowe rozpatrzenie wniosku informacyjnego wymaga nie tylko znajomości ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale również umiejętności pogodzenia jej z przepisami o ochronie danych osobowych i innymi tajemnicami ustawowo chronionymi. Zrozumienie tej wielowymiarowości regulacji jest niezbędne, aby uniknąć naruszeń zarówno w sferze jawności, jak i prywatności.

Niezwykle ważnym elementem szkolenia było również zwrócenie uwagi na formalne aspekty rozstrzygnięć kończących postępowanie dostępowe. Organy JST zobowiązane są nie tylko do merytorycznej oceny wniosku, ale również do wydania decyzji administracyjnej spełniającej wymogi proceduralne. Szkolenie uwypukliło, że brak określonych elementów decyzji, błędy w anonimizacji czy wadliwe doręczenie mogą skutkować uchyleniem rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny²⁹. Wiedza zdobyta przez urzędników w tym zakresie wzmacnia ich kompetencje w zakresie poprawnego prowadzenia postępowań.

Szkolenie miało także wymiar aksjologiczny, ponieważ uwrażliwiało uczestników na wartości leżące u podstaw prawa do informacji publicznej. Wskazywano, że nie jest to jedynie formalny obowiązek administracji, lecz narzędzie realizacji zasady jawności i partycypacji obywatelskiej. Zrozumienie, że udostępnianie informacji publicznej służy wzmacnianiu

²⁸ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z 24.07.2020 r., III SAB/GI 86/20, LEX nr 3055901.

²⁹ Zob. Wyrok NSA z 6.10.2016 r., II OSK 3291/14, LEX nr 2169119.

demokracji i budowaniu zaufania społecznego, sprzyja przyjęciu bardziej otwartej postawy urzędników wobec obywateli. W ten sposób szkolenie wspierało proces kształtowania kultury organizacyjnej, w której jawność traktowana jest jako wartość, a nie uciążliwy obowiązek.

Nie bez znaczenia jest także wymiar praktyczny szkolenia, które zostało przygotowane w oparciu o studium przypadków. Tego rodzaju podejście pozwala na przyswojenie wiedzy w sposób bardziej przystępny i funkcjonalny, a jednocześnie ułatwia późniejsze zastosowanie zdobytych umiejętności w codziennej pracy. Dzięki temu uczestnicy uzyskali możliwość przećwiczenia procedur i rozważenia możliwych scenariuszy działań w sytuacjach problemowych. Taka forma nauki zwiększa skuteczność przyswajania treści i pozwala na uniknięcie błędów w praktyce.

Warto także podkreślić, że szkolenie organizowane przez NIST miało charakter systemowy, a nie incydentalny. Wpisuje się ono w szerszy kontekst wspierania jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych poprzez profesjonalizację kadr. W dobie rosnących oczekiwań obywateli wobec transparentności działania administracji oraz wzrastającej liczby wniosków informacyjnych, takie inicjatywy są niezbędne dla zapewnienia sprawności i legalności działania JST. NIST, pełniąc funkcję instytucji wspierającej samorząd, przyczynia się tym samym do wzmacniania standardów państwa prawa.

Ostatecznie szkolenie to miało na celu nie tylko przekazanie wiedzy, lecz także budowanie świadomości, że dostęp do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych mechanizmów demokratycznej kontroli władzy. W dobie kryzysu zaufania do instytucji publicznych i narastającej presji społecznej na jawność, tego rodzaju inicjatywy odgrywają rolę szczególną. Uczestnicy szkolenia, zdobywając wiedzę i praktyczne umiejętności, stają się nie tylko urzędnikami sprawniej realizującymi swoje obowiązki, ale także strażnikami zasady przejrzystości, która stanowi fundament współczesnego państwa demokratycznego.

Analiza wyników ankiety

Przeprowadzenie ankiety ewaluacyjnej po szkoleniu organizowanym przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego miało na celu ocenę jego skuteczności oraz identyfikację obszarów, w których uczestnicy odnotowali największy przyrost wiedzy i umiejętności. Udział w badaniu wzięło 116 urzędników jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi znaczącą

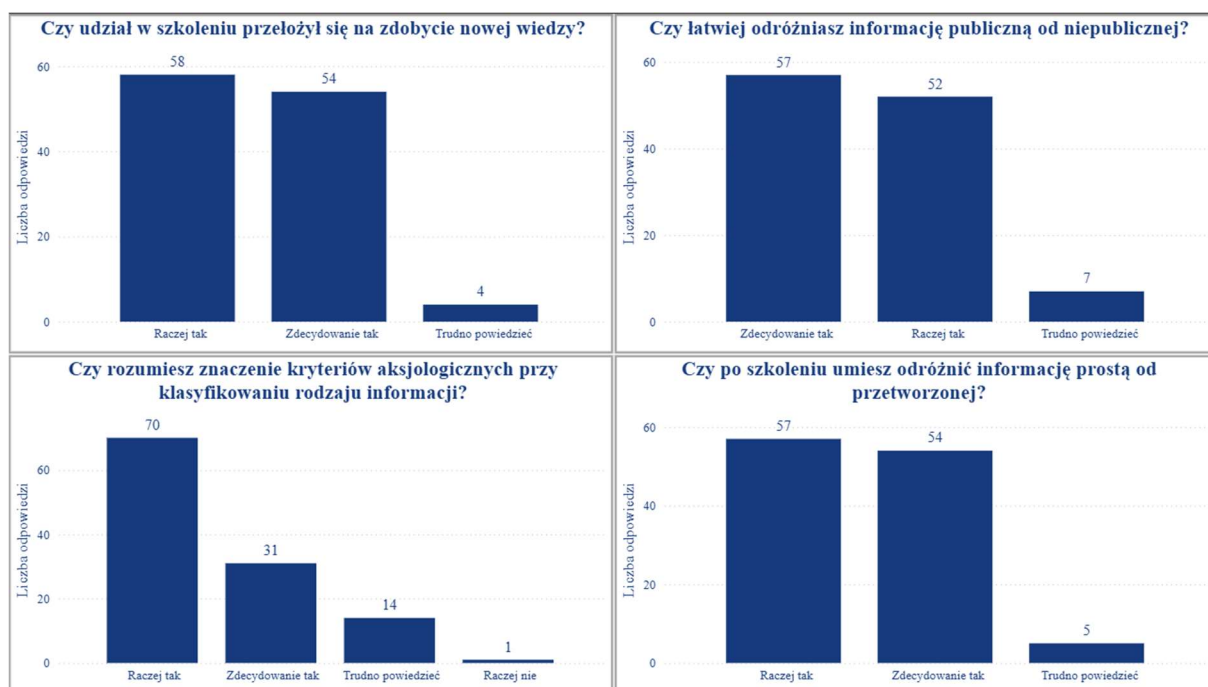
próbę pozwalającą na sformułowanie wiarygodnych wniosków dotyczących jakości kształcenia i jego wpływu na praktykę administracyjną. Ankieta obejmowała zarówno pytania ogólne, dotyczące subiektywnej oceny zdobytej wiedzy, jak i pytania szczegółowe, odnoszące się do praktyki stosowania prawa o dostępie do informacji publicznej.

Wyniki badania pozwalają na uchwycenie realnego wpływu szkolenia na codzienną pracę urzędników JST. Analiza odpowiedzi ujawnia, w jakim stopniu szkolenie przyczyniło się do zwiększenia świadomości prawnej w zakresie rozróżniania informacji publicznej od niepublicznej, właściwego stosowania przesłanek ograniczających czy też ochrony danych osobowych i prywatności. Jednocześnie ankieta umożliwia identyfikację potencjalnych problemów, które nadal występują w praktyce administracyjnej – np. w obszarze anonimizacji danych czy stosowania konstrukcji informacji przetworzonej. Dzięki temu zebrane odpowiedzi stanowią nie tylko ewaluację szkolenia, ale także cenny materiał diagnostyczny wskazujący kierunki dalszego wsparcia urzędników w realizacji ich ustawowych obowiązków.

Analiza wyników ankiety została opracowana z wykorzystaniem wizualizacji przygotowanych w narzędziu Microsoft Power BI³⁰. Zastosowanie tego rozwiązania pozwala na przejrzyste i czytelne przedstawienie rozkładu odpowiedzi, co ułatwia identyfikację dominujących tendencji oraz obszarów wymagających dalszej refleksji. Graficzna prezentacja danych nie tylko zwiększa klarowność interpretacji, lecz także pozwala na uchwycenie subtelnych różnic w ocenach poszczególnych aspektów szkolenia. W ten sposób narzędzie to pełni funkcję wspierającą analizę naukową, umożliwiając równoczesne ukazanie ilościowych wyników i ich jakościowego znaczenia.

Pierwszy zestaw wykresów odnosi się do ogólnej oceny przyrostu wiedzy oraz podstawowych umiejętności w zakresie rozróżniania kategorii informacji publicznej i niepublicznej. Kolejne zestawy obejmują natomiast bardziej szczegółowe zagadnienia, takie jak ochrona prywatności, prawidłowe stosowanie przesłanek ograniczających, czy rozróżnianie informacji prostej od przetworzonej. Takie ujęcie pozwala na płynne przejście od ogólnych wskaźników efektywności szkolenia do szczegółowych obszarów praktyki administracyjnej. Tym samym wizualizacje przygotowane w Power BI pełnią rolę narzędzia wspierającego zarówno ewaluację szkolenia, jak i pogłębioną analizę jego skuteczności w kontekście realizacji ustawowych obowiązków przez urzędników JST.

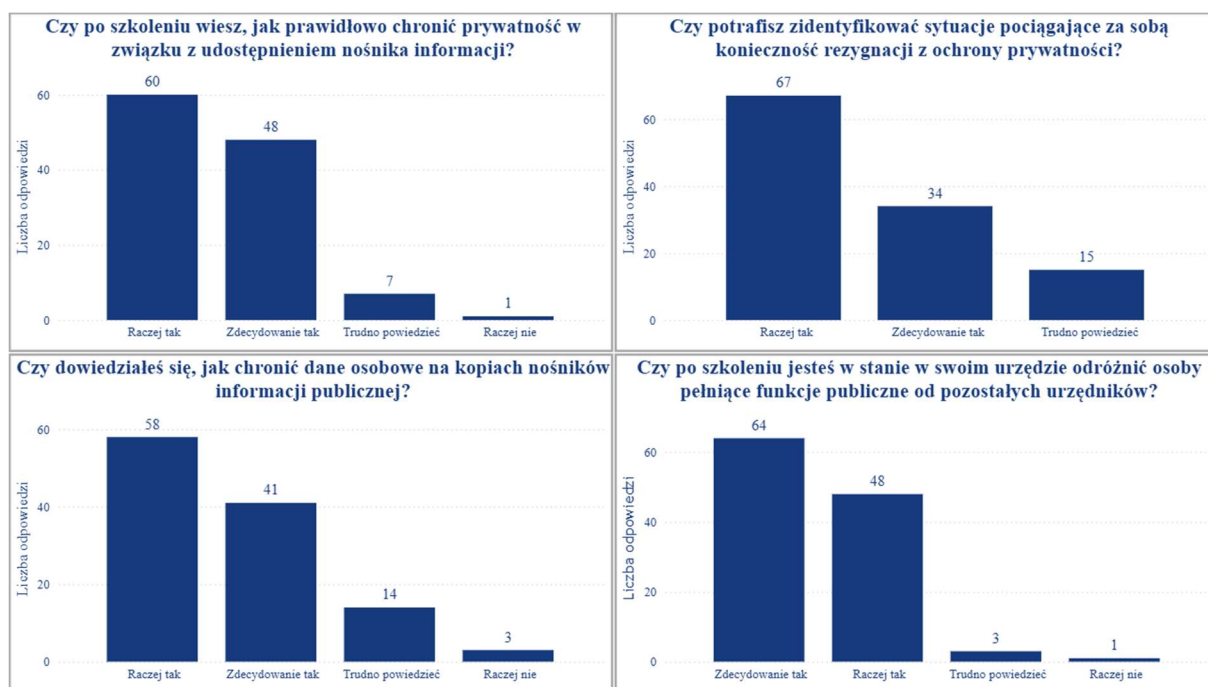
³⁰ Zabroń M., Wołoszyn J., *Narzędzia Business Intelligence dedykowane do analityki big data*, Rzeszów 2023, Dydaktyka Informatyki, numer 18, 185–193.



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza pierwszego zestawu wyników ankiety, obejmującego pytania ogólne, pozwala uchwycić, w jakim stopniu szkolenie przełożyło się na wzrost wiedzy uczestników oraz ich podstawowych kompetencji w obszarze stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wizualizacje przygotowane w narzędziu Microsoft Power BI pokazują, że zdecydowana większość urzędników wysoko oceniła merytoryczną wartość szkolenia. W przypadku pytania o zdobycie nowej wiedzy aż 112 osób udzieliło odpowiedzi pozytywnych, co wskazuje, że program został właściwie dostosowany do potrzeb praktyki administracyjnej. Jedynie marginalna grupa respondentów nie potrafiła jednoznacznie ocenić efektów kształcenia, co nie wpływa na całościową bardzo pozytywną ocenę szkolenia.

Podobnie pozytywne rezultaty uzyskano w odniesieniu do pytania o zdolność rozróżniania informacji publicznej od niepublicznej. Umiejętność ta ma fundamentalne znaczenie dla poprawności rozpoznawania wniosków o dostęp do informacji i ogranicza ryzyko błędów proceduralnych. Wizualizacja wskazuje, że ponad 100 respondentów po szkoleniu deklarowało większą pewność w tym zakresie. Wynik ten potwierdza, że szkolenie nie tylko dostarczyło wiedzy teoretycznej, ale również przyczyniło się do praktycznego podniesienia kwalifikacji urzędników JST. Tak wysoka ocena wskazuje, że problematyka szkolenia została dobrze osadzona w realiach funkcjonowania administracji samorządowej i odpowiadała na jej faktyczne potrzeby.

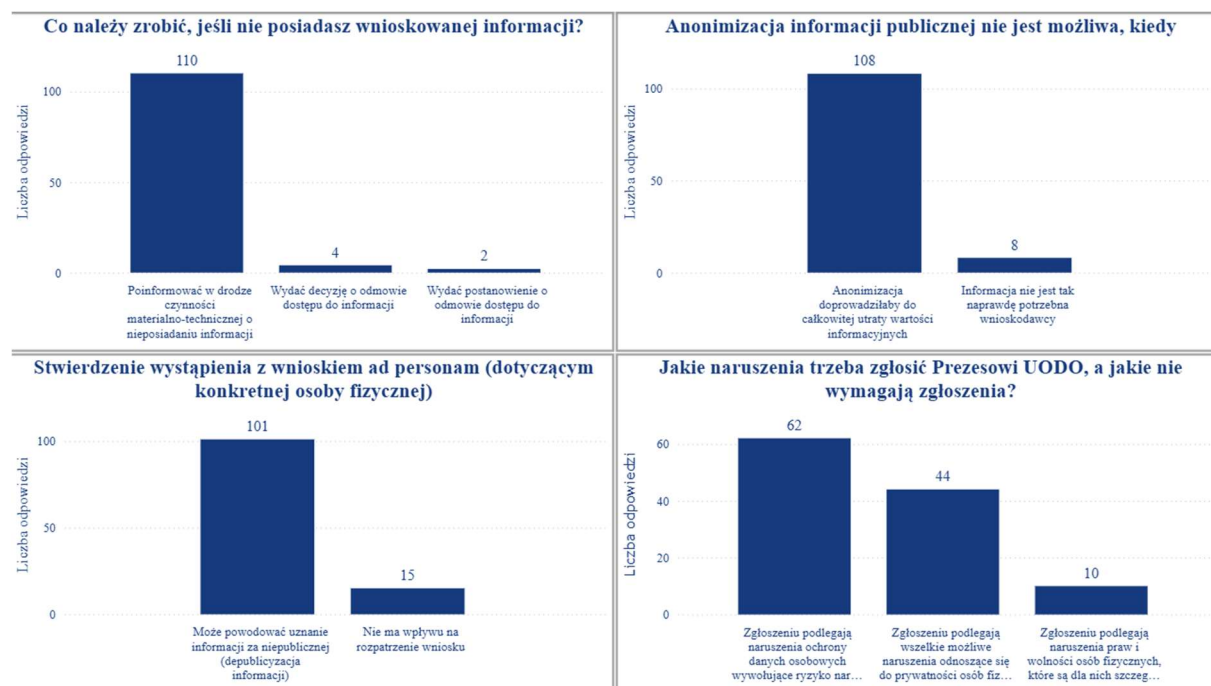


Źródło: Opracowanie własne.

Nieco bardziej zróżnicowane wyniki pojawiły się przy pytaniu dotyczącym rozumienia kryteriów aksjologicznych przy klasyfikowaniu rodzaju informacji. Choć dominowały odpowiedzi pozytywne („raczej tak” i „zdecydowanie tak”), 14 osób wybrało opcję „trudno powiedzieć”, a jedna wskazała odpowiedź negatywną. Oznacza to, że obszar ten pozostaje dla części urzędników trudny do jednoznacznego zinterpretowania. Kryteria aksjologiczne, odnoszące się do wartości konstytucyjnych, takich jak jawność czy ochrona prywatności, wymagają bowiem bardziej pogłębionej refleksji niż kwestie czysto proceduralne. Wynik ten sugeruje, że przyszłe działania szkoleniowe powinny mocniej akcentować wymiar wartości prawa do informacji publicznej, aby wspierać urzędników w podejmowaniu decyzji w sytuacjach wymagających wyważenia kolidujących interesów.

Ostatnie pytania w tej części ankiety dotyczyły zdolności odróżniania informacji prostej od przetworzonej oraz znajomości zasad ochrony prywatności i danych osobowych. Ponad 110 uczestników deklarowało, że po szkoleniu potrafi dokonać rozróżnienia między tymi kategoriami, co ma istotne znaczenie praktyczne w kontekście wymogu wykazania szczególnego interesu publicznego przy informacji przetworzonej. Podobnie wysokie wskaźniki odpowiedzi pozytywnych odnotowano przy pytaniach związanych z ochroną prywatności i anonimizacją danych. Oznacza to, że szkolenie skutecznie przygotowało urzędników do podejmowania działań w obszarach najbardziej problematycznych w codziennej

praktyce JST. Wyniki te jednoznacznie wskazują, że uczestnicy nie tylko zdobyli wiedzę, ale również odczuli wymierny wzrost swoich kompetencji zawodowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Kolejna grupa pytań ankietowych miała charakter sprawdzający i pozwalała ocenić, czy uczestnicy szkolenia w praktyce przyswoili wiedzę przedstawioną podczas zajęć. W odróżnieniu od pytań ogólnych, dotyczących przyrostu wiedzy i świadomości aksjologicznej, pytania sprawdzające koncentrowały się na znajomości konkretnych regulacji oraz umiejętności ich prawidłowego zastosowania w codziennej praktyce administracyjnej. Ich celem było zweryfikowanie, czy urzędnicy JST potrafią wskazać prawidłowe rozwiązania w sytuacjach wymagających jednoznacznej odpowiedzi. Zastosowanie tego rodzaju pytań pozwalało zatem nie tylko ocenić skuteczność szkolenia jako formy przekazu wiedzy, lecz również określić, w jakim stopniu przyswojona wiedza ma wymiar operacyjny. W tym sensie pytania sprawdzające pełniły funkcję testu kompetencji, który uzupełniał charakter bardziej deklaracyjny pytań ogólnych.

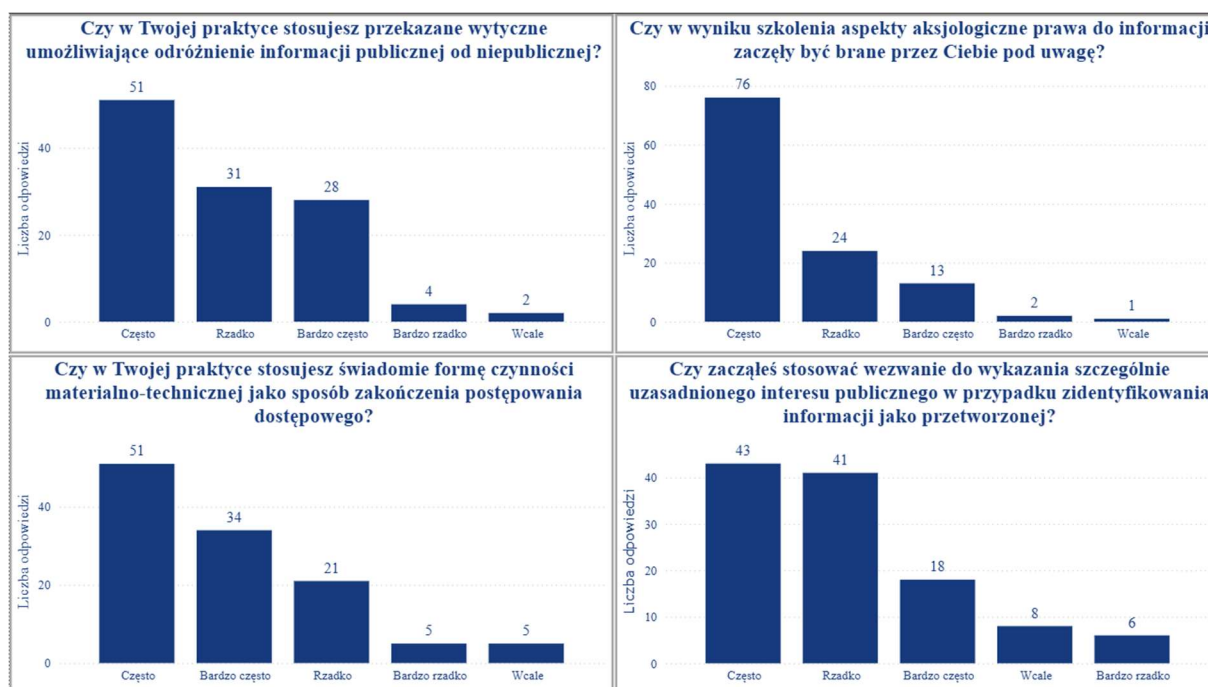
Analiza odpowiedzi pokazuje, że większość uczestników potrafiła poprawnie odtworzyć wiedzę zdobytą podczas szkolenia, co świadczy o jego wysokiej efektywności. Respondenci w zdecydowanej większości udzielali odpowiedzi zgodnych z obowiązującymi przepisami, co potwierdza, że treści przekazane przez prowadzących zostały zrozumiane i

zapamiętane. Wynik ten wskazuje także na praktyczny charakter szkolenia – uczestnicy mogli bowiem powiązać wiedzę teoretyczną z konkretnymi sytuacjami wymagającymi rozstrzygnięcia. Takie podejście sprzyja trwałości zdobytych kompetencji i pozwala na łatwiejsze przenoszenie ich na grunt codziennych obowiązków urzędniczych. Warto podkreślić, że tego rodzaju ćwiczenia mają szczególne znaczenie w administracji, gdzie błędna decyzja proceduralna może skutkować konsekwencjami prawnymi i reputacyjnymi.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że w kilku przypadkach wyniki wskazywały na istnienie niewielkiej grupy osób, które miały trudności z udzieleniem poprawnych odpowiedzi. Może to sugerować, że niektóre zagadnienia wymagają dalszego utrwalenia i systematycznego powtarzania. Dotyczy to zwłaszcza pytań związanych z technicznymi aspektami stosowania prawa, które nie zawsze są jednoznaczne w interpretacji. Zjawisko to należy traktować jako naturalne, gdyż poziom wyjściowej wiedzy urzędników był zróżnicowany, a same przepisy bywają skomplikowane i wymagają odwołania się do dodatkowych regulacji szczegółowych. Wyniki te są cenną wskazówką dla organizatorów szkoleń, że obok zagadnień ogólnych i aksjologicznych należy również mocno akcentować treści mające charakter stricte praktyczny i proceduralny.

Ostatnim pytaniem sprawdzającym, które warto szczegółowo omówić, była kwestia terminu zgłoszenia naruszenia ochrony danych osobowych do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Wizualizacja przygotowana w Microsoft Power BI pokazuje, że aż 93 respondentów wskazało prawidłową odpowiedź, czyli trzy dni. Jednocześnie 19 osób uznało, że termin ten wynosi siedem dni, a 4 osoby wskazały czternaście dni. Wynik ten należy uznać za pozytywny, gdyż zdecydowana większość uczestników prawidłowo zapamiętała regulację wynikającą z art. 33 RODO³¹, który nakłada obowiązek zgłoszenia naruszenia w ciągu 72 godzin. Jednocześnie odsetek odpowiedzi błędnych dowodzi, że nawet stosunkowo proste regulacje mogą sprawiać pewne trudności interpretacyjne i wymagają konsekwentnego powtarzania w procesie kształcenia. Tym samym pytanie to dobrze spełniło rolę narzędzia weryfikacyjnego, pokazując zarówno silne strony szkolenia, jak i obszary, które mogą wymagać dalszej uwagi w kolejnych edycjach.

³¹ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).



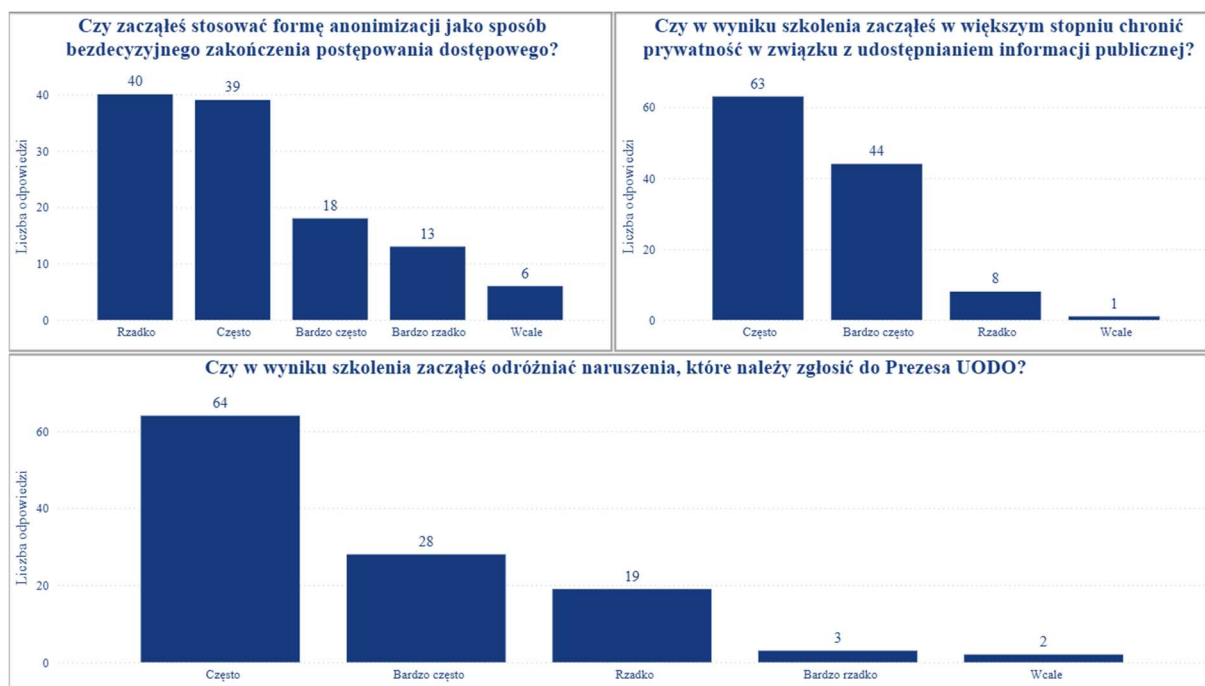
Źródło: Opracowanie własne.

Analiza pytań praktycznych pokazuje, że szkolenie miało realny wpływ na codzienną działalność urzędników jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki ankiety przedstawione w wizualizacjach przygotowanych w Microsoft Power BI wskazują, iż ponad połowa respondentów zadeklarowała stosowanie przekazanych wytycznych dotyczących rozróżniania informacji publicznej od niepublicznej w swojej pracy. Aż 79 osób wskazało odpowiedzi „często” i „bardzo często”, co potwierdza, że nabyta wiedza jest faktycznie wykorzystywana w praktyce urzędniczej. Jednocześnie 31 osób przyznało, że robi to rzadko, co może wynikać z charakteru zajmowanych stanowisk lub specyfiki jednostki, w której pracują. Dane te sugerują, że szkolenie nie tylko dostarczyło wiedzy teoretycznej, ale również przełożyło się na wzrost świadomości i umiejętności w zakresie stosowania prawa.

Wysokie wskaźniki pozytywnych odpowiedzi odnotowano również przy pytaniu o uwzględnianie aspektów aksjologicznych w praktyce stosowania prawa do informacji. Zdecydowana większość badanych (ponad 100 osób) zadeklarowała, że bierze pod uwagę wartości konstytucyjne takie jak jawność czy ochrona prywatności przy rozpatrywaniu wniosków informacyjnych. Wynik ten dowodzi, że uczestnicy zaczęli w większym stopniu rozumieć prawo do informacji jako instytucję opartą na równoważeniu wartości, a nie wyłącznie na mechanicznym stosowaniu procedur. W praktyce administracyjnej jest to szczególnie istotne, ponieważ pozwala na podejmowanie decyzji zgodnych z aksjologią

systemu prawnego. Fakt, że tylko jednostkowe osoby zadeklarowały brak stosowania tego rodzaju kryteriów, potwierdza skuteczność szkolenia w budowaniu dojrzałej świadomości prawnej urzędników JST.

Kolejne pytania dotyczyły stosowania bardziej technicznych rozwiązań w praktyce administracyjnej, takich jak wykorzystanie czynności materialno-technicznych czy wzywanie do wykazania szczególnie uzasadnionego interesu publicznego przy informacjach przetworzonych. Wyniki wskazują, że 92 osoby stosują świadomie formę czynności materialno-technicznych jako sposób zakończenia postępowania, co stanowi bardzo pozytywny rezultat. Podobnie 84 respondentów przyznało, że wykorzystuje wezwanie do wykazania interesu publicznego w przypadku informacji przetworzonych, co oznacza, że trudne i wymagające kwestie proceduralne zostały dobrze przyswojone. Należy jednak zauważyć, że część urzędników deklarowała rzadsze stosowanie tych instytucji, co może wynikać z braku występowania takich sytuacji w praktyce danego urzędu. Wyniki te pokazują, że szkolenie wyposażało uczestników w kompetencje przydatne w najbardziej problematycznych obszarach funkcjonowania prawa do informacji publicznej.



Źródło: Opracowanie własne.

Istotne dane przyniosło także pytanie o stosowanie anonimizacji jako sposobu zakończenia postępowania. Choć wyniki wskazują na dużą grupę respondentów deklarujących

częste lub bardzo częste stosowanie tego rozwiązania (58 osób), niemal równie liczna grupa przyznała, że robi to rzadko. Oznacza to, że wciąż istnieją różnice w zakresie praktycznego wykorzystywania anonimizacji, co może być związane z odmienną kulturą organizacyjną poszczególnych JST lub różnym stopniem świadomości prawnej. Niemniej jednak ogólny obraz wyników sugeruje, że uczestnicy szkolenia potrafią dostrzec znaczenie tego narzędzia i są w stanie wykorzystać je w pracy urzędniczej. Równocześnie dane te mogą stanowić wskazówkę dla organizatorów przyszłych szkoleń, by jeszcze mocniej akcentować znaczenie anonimizacji jako gwarancji ochrony prywatności.

Na szczególną uwagę zasługuje także pytanie dotyczące ochrony prywatności w związku z udostępnianiem informacji publicznej. Aż 107 respondentów wskazało odpowiedzi „często” i „bardzo często”, co jednoznacznie świadczy o dużym wpływie szkolenia na praktyczne podejście urzędników do kwestii równoważenia jawności z ochroną danych osobowych. Wynik ten pokazuje, że uczestnicy zrozumieli znaczenie przepisów RODO w kontekście ustawy o dostępie do informacji publicznej i potrafią je stosować w codziennej pracy. W praktyce oznacza to wzrost poziomu bezpieczeństwa prawnego działań podejmowanych przez JST i zmniejszenie ryzyka naruszeń przepisów. Tak wysoka świadomość ochrony prywatności dowodzi, że szkolenie spełniło jedno z kluczowych zadań, jakim było podniesienie standardów zgodności działań administracji z prawem.

Ostatnie pytania praktyczne dotyczyły rozróżniania rodzajów naruszeń, które należy zgłaszać do Prezesa UODO. Wyniki pokazują, że aż 92 osoby wskazały odpowiedzi pozytywne („często” i „bardzo często”), co oznacza, że uczestnicy szkolenia w istotnym stopniu opanowali ten element procedury. Jest to szczególnie ważne, ponieważ błędna kwalifikacja naruszenia może prowadzić do poważnych konsekwencji dla urzędu, w tym sankcji administracyjnych i utraty zaufania społecznego. Wysoki odsetek poprawnych odpowiedzi dowodzi, że szkolenie skutecznie przygotowało urzędników do identyfikacji sytuacji wymagających zgłoszenia. Jednocześnie fakt, że niewielka grupa respondentów nadal ma wątpliwości, wskazuje na potrzebę dalszego pogłębiania tego zagadnienia w przyszłych szkoleniach. Wynik ten zamyka analizę części praktycznej, potwierdzając, że szkolenie NIST nie tylko zwiększyło wiedzę urzędników, ale także realnie wpłynęło na jakość wykonywanych przez nich obowiązków służbowych.

Konkluzje

Szkolenie przeprowadzone przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego stanowiło ważny krok w podnoszeniu jakości funkcjonowania administracji samorządowej w obszarze dostępu do informacji publicznej. Analiza wyników ankiety ewaluacyjnej jasno wskazuje, że uczestnicy w zdecydowanej większości odnotowali przyrost wiedzy, a także zyskali kompetencje niezbędne do prawidłowego stosowania ustawy. Wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnych w zakresie rozróżniania kategorii informacji, ochrony prywatności czy stosowania anonimizacji dowodzi, że cele szkolenia zostały zrealizowane. W tym kontekście inicjatywa NIST powinna być postrzegana jako przykład skutecznego łączenia teorii z praktyką, pozwalającego na wdrażanie standardów zgodnych z konstytucyjnymi zasadami jawności i przejrzystości.

Ważnym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest rola środowiska naukowego w przygotowaniu i realizacji szkolenia. Fakt, że wykładowcami byli naukowcy z Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, nadaje całemu przedsięwzięciu szczególną rangę. Obecność ekspertów akademickich umożliwiła połączenie najnowszych ustaleń doktryny i orzecznictwa z praktyką stosowania prawa, co podniosło poziom merytoryczny szkolenia. Dzięki temu uczestnicy mieli okazję zdobyć wiedzę pogłębianą, opartą na badaniach naukowych, a jednocześnie bezpośrednio użyteczną w codziennej pracy urzędniczej. Współpraca instytucji publicznych ze środowiskiem akademickim okazuje się więc kluczowym czynnikiem profesjonalizacji kadr administracji.

Konkluzje wynikające z analizy wskazują, że szkolenie spełniło również rolę diagnostyczną, identyfikując obszary wymagające dalszej pracy. Choć wyniki ankiety w przeważającej mierze były pozytywne, w części pytań pojawiła się grupa respondentów mających trudności z prawidłową interpretacją przepisów. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień związanych z informacją przetworzoną oraz niektórymi aspektami anonimizacji. Wskazuje to na potrzebę kontynuowania procesu szkoleniowego w formie cyklicznej, co umożliwiłoby stopniowe utrwalanie i pogłębianie wiedzy. Takie podejście pozwoli na dalsze zmniejszanie ryzyka błędów proceduralnych i budowanie jeszcze wyższego poziomu profesjonalizmu administracji.

Nie bez znaczenia pozostaje również aspekt aksjologiczny omawianego szkolenia. Uczestnicy zostali uwrażliwieni na wartości leżące u podstaw prawa do informacji publicznej

– jawność, przejrzystość, partycypację obywatelską, ale także ochronę prywatności i danych osobowych. Ankieta potwierdziła, że urzędnicy zaczęli częściej brać pod uwagę te kryteria przy rozpatrywaniu wniosków informacyjnych, co stanowi krok w kierunku bardziej dojrzałego i zrównoważonego stosowania prawa. Kształtowanie świadomości aksjologicznej urzędników JST jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i stanowi jeden z najważniejszych efektów omawianego szkolenia.

Ostatecznie należy stwierdzić, że szkolenie zorganizowane przez NIST, we współpracy z naukowcami UKSW, w istotny sposób przyczyniło się do profesjonalizacji kadr administracji samorządowej w Polsce. Jego rezultaty wskazują na realny wpływ na praktykę urzędniczą, co znalazło potwierdzenie w wysokich ocenach uczestników. Szkolenie nie tylko zwiększyło wiedzę, ale również wpłynęło na zmianę postaw i praktyk urzędników, którzy stali się bardziej świadomi zarówno wymagań prawa, jak i wartości, które ono chroni. Wnioski te uzasadniają potrzebę kontynuowania i rozwijania podobnych inicjatyw, które w perspektywie długofalowej przyczynią się do dalszego wzmacniania standardów przejrzystości i odpowiedzialności w polskiej administracji publicznej.

Bibliografia:

Wołoszyn J., Zabroń M., „Narzędzia Business Intelligence dedykowane do analityki big data”, Rzeszów 2023, Dydaktyka Informatyki, numer 18.

Wykaz aktów prawnych:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

Wykaz orzecznictwa:

Wyrok NSA z 30.10.2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.

Wyrok NSA z 6.10.2016 r., II OSK 3291/14, LEX nr 2169119.

Wyrok WSA w Gliwicach z 24.07.2020 r., III SAB/GI 86/20, LEX nr 3055901.