

Paweł Fischer-Kotowski
Bartosz M. Opańnik

BIP w oświacie

RAPORT Z MONITORINGU
WARSZAWSKICH PLACÓWEK OŚWIATOWYCH

RAPORT ZOSTAŁ PRZYGOTOWANY W RAMACH I EDYCJI
INTERNETOWO-STACJONARNEGO KURSU
DZIAŁAŃ STRAŻNICZYCH „NA STRAŻY”

WARSZAWA, WRZESIEŃ 2009

SPIS TREŚCI

3 WSTĘP

jaki jest problem? jaki jest powód i cel monitoringu?

5 ANALIZA PRAWA

jakie obowiązki prawo nakłada na publiczne placówki oświatowe?

6 METODOLOGIA BADAŃ

jak wybraliśmy kontrolowane szkoły?

7 ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

co udało się zaobserwować podczas monitoringu?

9 WNIOSKI

rekomendacje

ZAŁĄCZNIK

lista monitorowanych placówek

WSTĘP

W 2001 roku polski parlament wprowadził prawo nakazujące publicznym instytucjom – oraz wszystkim innym, które korzystają z publicznych środków finansowych – ujawniania informacji, jakie wytwarzają oraz informacji na swój temat. Główny dokument prawny, który określa i uszczegóławia ten obowiązek – ustawa z dn. 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej – nakłada bardzo konkretne obowiązki na wspomniane podmioty oraz wskazuje sposoby ich realizacji, przede wszystkim jeden z najważniejszych sposobów – elektroniczny, za pośrednictwem strony internetowej pn. Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP).

W art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej BIP zostaje nazwany *urzędowym publikatorem teleinformatycznym*. Artykuł 6 tej samej ustawy określa jakie dokładnie informacje (*informacje publiczne*) podlegają udostępnieniu, w tym także na stronach BIP. Natomiast w art. 4 znajduje się pełna i bardzo ogólna lista podmiotów zobowiązanych do tworzenia BIP; w punkcie 4 zostają wymienione „podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo **jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego**”.

W rzeczywistości oznacza to, że publiczne szkoły – jako jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego – zobowiązane są do publikowania w Internecie swoich stron BIP. Przepis ten w istocie stwierdza, że każda instytucja publiczna – od Prezydenta RP, przez urzędy, szpitale, aż do szkół podstawowych, czy nawet przedszkoli – zobowiązana jest do posiadania takiej strony.

Niestety, wciąż wielu rodziców skarży się na brak możliwości znalezienia w Internecie statutu czy regulaminów obowiązujących w szkole ich dzieci¹. Ponadto, wciąż zdarzają się problemy z otrzymaniem do przeczytania kopii statutu w samej szkole – np. w sekretariacie lub szkolnej bibliotece, gdzie zwyczajowo są one udostępniane.

¹ Wniosek taki można wyciągnąć po lekturze listów napływających do Fundacji Rodzice Szkole, w których rodzice opisują te problemy i wspólnie z prawnikami poszukują możliwości rozwiązania ich.

W naszym monitoringu, którego głównym celem było **doprowadzenie do przejrzystości szkół publicznych**, poprzez doprowadzenie do realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, zdecydowaliśmy skupić się na publicznych placówkach oświatowych z terenu miasta stołecznego Warszawa.

Postanowiliśmy zbadać przestrzeganie prawa przez warszawskie placówki oświatowe, by zorientować się jak duża jest skala problemu i spróbować zastanowić się nad możliwościami jego sprawnego rozwiązania.

ANALIZA PRAWA

Przepisy prawne dotyczące udostępniania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej nie są bardzo rozbudowane i można je ograniczyć do trzech podstawowych dokumentów, które wykorzystaliśmy podczas pracy nad monitoringiem.

- 1. Ustawa z dn. 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198)** – podstawowy dokument, który określa ramy prawne dotyczące udostępniania informacji publicznej
- 2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (zmiana rozporządzenia z dn. 17 maja 2002 roku; Dz. U. nr 67, poz. 619)** – rozporządzenie, które określa szczegóły dotyczące wyglądu i funkcjonalności Biuletynu Informacji Publicznej
- 3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11 października 2005 roku w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych** – ogólne rozporządzenie które uszczegóławia standardy w systemach teleinformatycznych

Pierwszy dokument określa ogólne ramy udostępniania informacji publicznej – nakłada obowiązek udzielenia odpowiedzi na wniosek niezwłocznie, jednak w terminie nie przekraczającym 14 dni (co ważne: kalendarzowych, a nie roboczych!), obliuguje do założenia i bieżącej aktualizacji podmiotowej strony BIP.

Rozporządzenie z dnia 18 stycznia 2007 roku określa szczegóły dotyczące Biuletynu Informacji Publicznej – określa jak strona ma wyglądać, jakie informacje powinna zawierać, jakie funkcje udostępniać. Wymagane jest m.in. by każdą informację uzupełnić o imiona i nazwiska osób, które ją napisały, opublikowały, zaakceptowały i aktualizowały, z dokładną datą i godziną każdej z tych czynności.

Ostatnie rozporządzenie m.in. ogranicza czas, kiedy z powodu awarii strona może być niedostępna dla użytkowniczek i użytkowników.

METODOLOGIA BADAŃ

Szkoły, które objął nasz monitoring, zostały wybrane z listy Ministerstwa Edukacji Narodowej pn. „Dane identyfikacyjne szkół i placówek według danych SIO”, aktualnej na dzień 30 września 2008 roku. Była to najaktualniejsza pełna lista publicznych placówek oświatowych, jaką udało nam się znaleźć.

Z wyżej wymienionej listy wybraliśmy osiem typów szkół:

- przedszkole i zespół wychowania przedszkolnego
- szkoła podstawowa
- gimnazjum
- zasadnicza szkoła zawodowa
- liceum ogólnokształcące
- liceum profilowane
- technikum
- zespół szkół i placówek oświatowych.

W ten sposób ograniczyliśmy liczbę interesujących nas podmiotów do 953. Zdecydowaliśmy się na kolejne ograniczenie – postanowiliśmy w naszym monitoringu nie brać pod uwagę szkół, które w oficjalnym systemie MEN-u nie podały adresu strony internetowej. Założyliśmy, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że szkoła, która nie posiada swojej strony internetowej, tym bardziej nie ma strony podmiotowej BIP. Po odjęciu tej grupy (27% - z wysokim prawdopodobieństwem braku BIP), ilość szkół została ograniczona do 697.

Następnie z każdej z poszczególnych grup placówek edukacyjnych drogą losowania wybraliśmy 15% placówek do kontroli, co w sumie dało nam **104** placówki – z poszczególnych grup, z powyższej listy, była następująca liczba placówek: 25 przedszkoli i zespołów wychowania przedszkolnego, 23 szkoły podstawowe, 17 gimnazjów, 2 szkoły zawodowe, 14 liceów ogólnokształcących, 2 licea profilowane, 6 techników, 15 zespołów szkół i placówek oświatowych.

Przystąpiliśmy do monitoringu, który w całości został zrealizowany przez Internet – poprzez kontrolę stron internetowych szkół i poszukiwanie stron podmiotowych BIP.

ANALIZA WYNIKÓW MONITORINGU

Wśród wszystkich placówek oświatowych objętych naszym monitoringiem swój BIP posiada **11 placówek**, czyli ok. **10%**. Kolejnych 6 placówek (ok. 6%) odsyła do strony BIP organu nadrzędnego.

Ponadto, w kilku poszczególnych przypadkach występowało oznaczenie BIP, ale brakowało linku (odnośnika, przekierowania) do strony podmiotowej BIP, link kierował na stronę główną BIP – <http://www.bip.gov.pl> lub na podstronę – o identycznej budowie jak pozostałe – która zaledwie nosi tytuł „BIP” i zawiera jedną z wielu informacji, jakie powinny być publikowane w BIP – np. o przetargu, jednak podaną w niewłaściwy sposób (przykładowo: brak informacji o osobie wytwarzającej informację, dacie i godzinie publikacji etc.).

Świadczyć to może o tym, że w danych placówkach oświatowych jest podstawowa wiedza na temat tego czym jest BIP i że dane podmioty są zobowiązane do ich utworzenia. Wątpliwości budzi jedynie fakt, że tam gdzie zamiast logo BIP pojawił się tekst „BIP” (co jest niezgodne z przepisami), był on czasami pisany BiP lub nawet Bip, co mogłoby wskazywać na brak zrozumienia skrótu.

Niezależnie od BIP, czasami nawet nie posiadając go, część szkół publikuje na swoich stronach internetowych statuty, regulaminy i inne dokumenty szkoły.

Ilość placówek posiadających BIP z podziałem na typy

- przedszkole i zespół wychowania przedszkolnego – **2 (8%) posiadających BIP + 1 (4%) odsyłających do BIP jednostki nadrzędnej**
- szkoła podstawowa – **1 (ok. 4%) + 2 (ok. 9%)**
- gimnazjum – **0 (0%) + 2 (ok. 12%)**
- zasadnicza szkoła zawodowa – **1 (50%) + 1 (50%)**
- liceum ogólnokształcące – **4 (ok. 29%) + 0 (0%)**
- liceum profilowane – **1 (50%) + 0 (0%)**
- technikum – **2 (33%) + (0%)**
- zespół szkół i placówek oświatowych – **0 (0%) + 0 (0%)**

Na podstawie wyżej wymienionych danych trudno wyciągać daleko idące wnioski, w związku z niewielką próbą i faktem, że w dwóch grupach próba $N=2$. To za mało, żeby skutecznie wyciągnąć wnioski w kontekście danej grupy, ale takie ograniczenie było konieczne ze względu na równy odsetek placówek każdego typu w ogólnych obliczeniach.

Do szkół posiadających BIP nie zaliczyliśmy tych, które posiadają logo BIP lub nawet bezpośrednio posiadają BIP, aczkolwiek jest on zupełnie niezgodny z opisem przedstawionym w ustawie. Uznaliśmy, że niewłaściwe jest określanie mianem Biuletynu Informacji Publicznej podstrony, na której podany jest jedynie adres, telefon, faks, nazwisko dyrektorki lub dyrektora oraz lista profili klas.

WNIOSKI

Monitoring przejrzystości publicznych placówek oświatowych z terenu miasta stołecznego Warszawa wykazuje, że ok. 10% podmiotów w tej kategorii podmiotów zobowiązanych do tworzenia i aktualizacji BIP realizuje nałożony przez ustawodawcę obowiązek. Twierdzenie, że wywiązuje się z niego całkowicie byłoby pochojne, bowiem nie kontrowaliśmy jakości tych stron ani tego, czy spełnione są wszelkie kryteria techniczne, funkcjonalne etc.

Sytuacja może wynikać z kilku przyczyn, które wymagają dokładniejszego zbadania – np. poprzez przeprowadzenie badań ankietowych. Z korespondencji i kontaktów z rodzicami oraz szkołami, mamy odwagę podejrzewać, że nawet jeśli jest wiedza dotycząca obowiązku, brakuje informacji na temat sposobu jego realizacji.

W Internecie publikują swoje ogłoszenia firmy, które sprzedają stworzone przez siebie systemy do prowadzenia BIP. Udało nam się znaleźć nawet taką firmę, której targetem są właśnie placówki oświatowe i to do nich skierowana jest specjalna część oferty². Śmiemy postawić tezę, że nasz monitoring udowadnia, że jest to biznes ze świetnymi perspektywami. Jednak firmy z podobną ofertą to zdecydowanie za mało, żeby w widoczny sposób zmienić się odsetek szkół posiadających BIP.

Część szkół swoje strony internetowe opiera o specjalne systemy³ przeznaczone wyłącznie do tworzenia „szkolnych stron internetowych” – uwzględniają one specyfikę takiej strony: jej odbiorców, zawartość itp. Systemy te są dobrze przygotowane do publikacji planów lekcji, elektronicznych dzienników lekcyjnych, dokumentów szkolnych etc. Pewne zmiany mogłoby zapoczątkować dodanie w tych systemach opcji utworzenia podmiotowej strony BIP.

Jeśli każda placówka oświatowa zobowiązana jest do tworzenia swojej strony podmiotowej BIP, takie systemy powinny ją uwzględniać w „mapie strony”. Z jednej strony byłoby to wzbogacenie oferty tych serwisów, z drugiej ułatwienie dla organów prowadzących, a ostatecznie skorzystaliby na tym wszyscy, bo prawo byłoby

² www.biposwiata.pl

³ www.szkolnastrona.pl (przykład)

realizowane i dzięki temu zainteresowani (uczennice i uczniowie oraz rodzice) mieliby pełny dostęp do informacji publicznej.

Poza tym, należy ciągle podnosić stan wiedzy organów prowadzących dotyczący różnych aspektów prawnych, a także samego zakładania i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Może się to odbywać m.in. poprzez szkolenia.

Niepokojący jest fakt, że nie tylko wśród publicznych placówek oświatowych stopień wywiązania się z obowiązków, jakie nakłada ustawa o dostępie do informacji publicznej, jest bardzo niski. Także inne jednostki organizacyjne, które są do tego zobowiązane, bardzo często nie realizują tych przepisów⁴. Może to wynikać z braku kar związanych z nieprzestrzeganiem tych przepisów oraz brakiem egzekwowania tego prawa.

Naszym zdaniem należy najpierw dokładnie sprawdzić możliwości prawne, następnie dostosować prawo do rzeczywistości, a później stopniowo doprowadzać do coraz większej przejrzystości szkół między innymi poprzez edukację, prowadzenie kontroli i współpracę administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

⁴ Wywiązywanie się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej – raport NIK, źródło: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2007/2006154