

19.07.2013 r.

EKSPERTYZA PRAWNA**Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady
dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania****1. Wstęp**

Prezentowana ekspertyza została sporządzona na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 marca 2013 r. Przygotowana ona została w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk Prawnych w Warszawie przez zespół wykonawców w składzie: prof. PAN dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. KUL dr hab. Paweł Fajgielski, dr Agnieszka Piskorz-Ryń oraz dr Grzegorz Sibiga. Początkowo pracami zespołu kierowała prof. PAN dr hab. Teresa Górzyńska. To Ona, jako uznana specjalistka i niekwestionowany autorytet z zakresu problematyki dostępu do informacji publicznej nawiązała współpracę z przedstawicielami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Niespodziewana śmierć prof. Teresy Górzyńskiej w dniu 7 kwietnia 2013 r. uniemożliwiła Jej wzięcie udziału w dalszych pracach zespołu. Jednakże pomimo, że prof. Teresa Górzyńska zaangażowana była na wstępnym etapie projektu to wiele z Jej poglądów zainspirowało wykonawców oraz znalazło odzwierciedlenie w ekspertyzie. Należy wszakże podkreślić, że finalny kształt ekspertyzy jest dziełem jej twórców i to oni odpowiadają za zaprezentowane diagnozy i propozycje rozwiązań prawnych.

2. Przedmiot ekspertyzy i jej elementy

2.1 Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest rekomendowanie rozwiązań prawnych, mogących stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania. Według zespołu wykonawców dla realizacji tak postawionego celu należało przyjąć następujące etapy prac: 1) określenie najważniejszych

prawnie regulowanych zagadnień dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania, 2) dokonanie w zakresie tych zagadnień oceny aktualnego stanu prawnego pod kątem konieczności przeprowadzenia zmian, 3) w przypadku potrzeby zmian przedstawienie postulatów w tym względzie wraz z ich uzasadnieniem.

2.2 Przedmiotem dokonanej analizy była podstawowa w polskim prawodawstwie ustawa regulująca zakres i tryby udostępniania informacji publicznej – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; określana w dalszej części skrótem „*u.d.i.p.*”). Jednakże w niezbędnym zakresie analizie poddane zostały również inne ustawy wskazane w ekspertyzie.

2.3 Do najważniejszych prawnie regulowanych zagadnień dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania zespół wykonawców zaliczył: zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (w tym wyłączenia stosowania tejże ustawy), wzajemne relacje między dostępem do informacji publicznej oraz jej ponownym wykorzystywaniem, utworzenie niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej, ograniczenia dostępu do informacji publicznej, dostęp do informacji dotyczących postępowań sądowych i dokumentów w aktach spraw toczących się lub zakończonych przed organami władzy sądowniczej oraz tryby udostępniania informacji publicznej.

2.4 Na ekspertyzę składają się następujące części :

1. Wstęp	1
2. Przedmiot ekspertyzy i jej elementy	1
3. Tezy ekspertyzy	3
4. Zakres przedmiotowy ustawy	4
5. Zakres podmiotowy ustawy	10
6. Dostęp do informacji publicznej i ponowne jej wykorzystywanie – wzajemne relacje	13
7. Organ ds. dostępu do informacji publicznej	16
8. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	21
9. Dostęp do informacji dotyczących postępowań sądowych i dokumentów w aktach sprawy	33
10. Tryby udostępniania informacji publicznej	46

3. Tezy ekspertyzy

1. Po przeanalizowaniu wymienionych powyżej najważniejszych obszarów regulacji prawnej i biorąc pod uwagę znaczny zakres proponowanych przez nas zmian w prawie, istnieje potrzeba uchwalenia nowej ustawy zastępującej ustawę o dostępie do informacji publicznej. Taki postulat jest wynikiem oceny dotychczasowej praktyki stosowania ustawy, w tym problemów z niej wynikających oraz dostrzeżonych potrzeb właściwej realizacji prawa do informacji, ale także ochrony interesów przemawiających za ochroną informacji.
2. Najważniejszymi postulowanymi zmianami w porównaniu do obecnego stanu prawnego, będącymi jednocześnie głównymi przyczynami rekomendowania uchwalenia nowej ustawy są:
 - utworzenie niezależnego organu administracyjnego właściwego w sprawach dostępu do informacji publicznej,
 - wprowadzenie nowego podejścia do ograniczeń dostępu do informacji publicznej, opartych na teście szkody (dla wartości chronionych) oraz na teście ważenia interesów, wykonywanych w szczególności przez niezależny organ ds. dostępu do informacji publicznej działający jako organ kontroli instancyjnej,
 - usunięcie z ustawy przepisów o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i przeniesienie ich do odrębnej nowej ustawy, czego głównym powodem jest dyrektywa 2013/37/WE z dnia 17 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/UE¹.
3. Innymi ważnymi kwestiami wymagającymi zmian w stosunku do aktualnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej są:
 - nowy zakres znaczeniowy pojęcia „informacja publiczna”, pozwalający na wyznaczenie zakresu stosowania ustawy w sposób jednoznaczny i możliwie najszerszy,
 - ujednoczenie zasad i trybu dostępu informacji o sprawie sądowej i dokumentów w aktach sprawy w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej,

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. UE L 175/1).

- rozwój funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), zmierzający do ujednolicenia zasad udostępniania i przechowywania informacji publicznej oraz kontroli w tym przedmiocie, w oparciu o Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP),
- modyfikacja obecnych przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej na wniosek, z pozostawieniem dotychczasowej konstrukcji udostępnienia jako czynności materialno-technicznej, a jedynie odmowy w drodze decyzji administracyjnej.

4. Dalszych prac analitycznych wymagają:

- a) Przegląd innych ustaw wprowadzających w polskim porządku prawnym własne zasady i tryby udostępniania informacji publicznej pod kątem potrzeby obowiązywania odrębnych rozwiązań względem ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- b) Dokonanie oceny poszczególnych tajemnic ustawowo chronionych z punktu widzenia potrzeby ich obowiązywania oraz relacji w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- c) Przygotowanie założeń dotyczących zasad i trybów ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego niezbędnych do przygotowania nowej, odrębnej ustawy dotyczącej tych zagadnień, spełniającej wymagania dyrektywy 2013/37/UE.

4. Zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej

4.1 Aktualny stan prawny i jego ocena

Zgodnie z art. 61 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust.1 i 2). Z powyższej regulacji wynika zatem, że Konstytucja posługuje się definicją odwołującą się do podmiotu i funkcji władzy publicznej oraz osób wykonujących funkcje publiczne lub podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym.

Tymczasem ustawa o dostępie do informacji publicznej w dotychczasowym brzmieniu nie odwołuje się do tak zakreślonego prawa do informacji, nie definiuje także w klasyczny sposób (poprzez wskazanie jej cech odróżniających) informacji, o której mowa w art. 61, stanowi natomiast, że „każda informacja o sprawach publicznych” jest „informacją publiczną” w rozumieniu tejże ustawy. Jest to zatem definicja stworzona wyłącznie na potrzeby regulacji zawartej w tej ustawie.

Jeśli odnieść się do tego rodzaju definiowania, to jest to jedynie określenie zakresu przedmiotowego ustawy a nie klasyczna definicja legalna. Gdyby zaś traktować regulację z art. 1 u.d.i.p. jako definicję, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w literaturze, że jest ona obciążona klasycznym błędem *ignotum per ignotum*, na co wielokrotnie zwracano uwagę (m.in. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 70, G. Sibiga, *Niezbędna reforma prawa do informacji Rzeczpospolita PCD 2012/5/14*, M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 29).

Definicja ta nie odpowiada też wymogom techniki prawodawczej wyrażonym w § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi przepisy należy redagować w taki sposób, aby „dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Trudno przecież uznać, aby określenie „każda informacja o sprawach publicznych” wyrażało w wystarczająco jasny sposób intencje ustawodawcy, jak też aby było to określenie w pełni zrozumiałe dla adresatów (zarówno uprawnionych do uzyskania informacji, jak też podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia).

W tym stanie rzeczy praktyka odwoływała się zatem w rozstrzygnięciu, czy dana informacja należy do zakresu przedmiotowego ustawy i czy istnieje obowiązek jej udostępniania w znacznie większej mierze do definicji zawartej w art. 61 Konstytucji. Do tak właśnie określonej kategorii odwoływały się sądy, w szczególności sądy administracyjne, rekonstruując pojęcie informacji publicznej. Zgodnie z wypracowanym i utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, za informację publiczną trzeba więc uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (za: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28).

Dotychczasowy zespół kryteriów informacji publicznej, będący w znacznej mierze dorobkiem orzecznictwa, nie jest jednak wystarczająco jasny i łączy w sobie trzy kategorie:

- elementy podmiotowe, odwołując się do podmiotu, który informacje wytwarza (władze publiczne, osoby pełniące funkcje publiczne, inne podmioty wykonujące funkcje publiczne lub gospodarujące mieniem publicznym),
- kryterium przedmiotowe (informacje odnoszące się do tychże podmiotów), a także
- kryterium funkcjonalne (zadanie publiczne, gospodarowanie mieniem publicznym, w zakresie sprawowania władzy publicznej).

Nie zasługuje także na aprobatę obecne w dotychczasowej definicji wyodrębnienie z informacji konstytucyjnie określonych jako informacje „o działalności organów władzy publicznej i innych podmiotów pełniących funkcje publiczne w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej lub gospodarowania mieniem publicznym” tych tylko, które dotyczą „spraw publicznych”. Pojęcie to jest konstytucyjnie nieznane i może prowadzić do ustawowego zawężenia gwarancji dostępu do informacji zawartej w art. 61 Konstytucji. W oparciu o wykładnię *a contrario* możliwe jest jednak wyodrębnianie spraw niepublicznych, nie stanowiących informacji publicznej, do których nie znajdzie zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Należy również zwrócić uwagę na obecną praktykę stosowania ustawy, w której znaczące miejsce odgrywają problemy związane z ustalaniem zakresu znaczeniowego pojęcia „informacja publiczna”. Zbyt dużą rolę w jego wyznaczeniu odgrywa, niejednolite zresztą, orzecznictwo sądów administracyjnych. Tylko przykładowo podajmy, że w części orzeczeń sądy stwierdziły, że do kategorii informacji publicznej nie zaliczymy tzw. dokumentów wewnętrznych, utworów chronionych prawem autorskim oraz dokumentów prywatnych, co z kolei stoi w sprzeczności z wypracowanym w innych orzeczeniach wspomnianym standardem, według którego informacją publiczną są wszystkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym. Taki stan rzeczy wpływa na ograniczenie pewności obrotu prawnego, gdy chodzi o rozumienie informacji publicznej, co przekłada się na trudności w wytyczeniu zakresu przedmiotowego stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kolejnym zagadnieniem związanym z zakresem przedmiotowym stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej jest norma kolizyjna zawarta w art. 1 ust.2 u.d.i.p. Zgodnie z nim „przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Stosownie do treści

cytowanego przepisu regulacja gwarantująca dostęp do informacji publicznej na zasadach i w trybach określonych w analizowanej ustawie stosowana jest tylko o ile przepisy szczególnie nie normując tego dostępu inaczej, często znacznie bardziej restrykcyjnie ograniczając prawo dostępu do informacji.

Takie rozwiązanie może prowadzić do poważnego ograniczenia prawa dostępu, w praktyce wyłączając w ogóle spod stosowania ustawy o dostępie do informacji ogromny zakres informacji publicznej, poddając je innemu reżimowi udostępniania co do zakresu udostępnianych informacji, podmiotów uprawnionych do ich otrzymania i zobowiązanych do udostępnienia, trybów, opłat i środków zaskarżenia.

Trudno tego typu klauzulę ograniczającą stosowanie ustawy ocenić pozytywnie – z pewnością jest to poważne ograniczenie stosowania ustawy co do wielkiej liczby informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotów sfery publicznej i dotyczących wykonywania władzy publicznej, zadań publicznych albo też gospodarowania mieniem publicznym. Ta regulacja powoduje, że zakres stosowania ustawy nie jest możliwy do ustalenia na gruncie samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, niweczy zatem – a przynajmniej mocno narusza – zasadę jednolitości tej regulacji i pewności co do zakresu jej stosowania.

Ramy tego rodzaju ograniczeń zakresu stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej trudno jednak określić w niniejszym opracowaniu – wymaga to bowiem dokonania kompleksowego przeglądu ustawodawstwa, w którym odrębne reguły dostępu do pewnych kategorii informacji albo dokumentów są częścią rozwiązań normatywnych. Aktów takich występuje bardzo znaczna ilość i w bardzo różnorodny sposób normują one kwestie dostępu do informacji. Regulacja w tym zakresie podlega też intensywnemu rozwojowi, uchwalane są bowiem kolejne ustawy ustalające własne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

4.2 Propozycja zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

4.2.1 [Definicja informacji publicznej] Proponujemy wprowadzenie ustawowego określenia zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez odwołanie się do dwóch kryteriów merytorycznych:

- 1) wykonywanie zadania publicznego,
- 2) gospodarowanie mieniem publicznym.

Ponadto postulujemy, dodatkowe kryterium techniczne, tj. regulację, w myśl której informacja, której udostępnienie ma być poddane przepisom ustawy musi być utrwalona i znajdować się w posiadaniu podmiotu obowiązującego do jej udostępnienia.

Propozycja definicji, znajdującej się w tworzonym w ustawie słowniczku, mogłaby brzmieć:

„Ilekcio w ustawie jest mowa o:

- 1) *informacji publicznej – rozumie się przez to wszelkie informacje:*
 - *dotyczące wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa),*
 - *utrwalone na nośniku (papierze, informatycznym nośniku danych lub innym nośniku), bez względu na zastosowany rodzaj nośnika, w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej.”*

Zaproponowana definicja jest ściśle powiązana z elementem podmiotowym – posiadaniem informacji publicznej przez określony podmiot. W tym ujęciu wyznaczony zostaje (na podstawie elementów przedmiotowych i podmiotowych) w sposób kompleksowy zakres stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie zasadne jest uszczegółowienie pojęcia „posiadanie informacji”, w ten sposób, iż zwrot ten obejmuje informacje publiczne znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, wytworzone przez ten podmiot lub otrzymane przez podmiot zobowiązany od osoby trzeciej.

4.2.2 [Klauzula kolizyjna] Co do klauzuli z art. 1 ust.2 u.d.i.p., przewidującej pierwszeństwo regulacji szczególnej wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej – dostrzegając zagrożenie, jakie powoduje ona dla jednolitości i realności gwarancji dostępu do informacji publicznej, nie rekomendujemy jednak jej usunięcia bez uprzedniego dokonania przeglądu regulacji szczególnych i rozważenia specyfiki każdego z zasobów informacji, których dotyczy odrębna regulacja.

Stoimy na stanowisku, że nie da się wyeliminować całkowicie odmiennych regulacji zakresów i trybów dostępu do pewnych kategorii informacji z dwóch przyczyn:

- 1) specyfika poszczególnych zasobów informacyjnych (np. rejestry publiczne) może wymagać wprowadzenia takich rozwiązań, choćby ze względu na potrzebę podmiotowo-przedmiotowego ograniczenia dostępu i procedur z tym związanych,
- 2) prawo europejskie wymusza wprowadzenie odrębnych rozwiązań dla niektórych kategorii informacji publicznych (przykładem mogą być dyrektywa INSPIRE czy dyrektywa 2003/4/WE)².

² Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 25.04.2007 r., Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 14.02.2003 r.

Aby uczynić jednak gwarancje dostępu do informacji bardziej koherentnymi i realnymi, proponujemy:

- 1) pozostawienie klauzuli kolizyjnej przyznającej pierwszeństwo regulacjom zawartym w ustawach szczególnych,
- 2) ograniczenie liczby szczególnych regulacji, poprzez:
 - przegląd poszczególnych regulacji, co wymaga dalszych prac przekraczających zakres ekspertyzy; w niniejszej ekspertyzie zajęliśmy tylko przeglądem dotyczącym ustaw procesowych, co unaocznia, jaki potencjalny zakres prac jest do wykonania,
 - wprowadzenie mechanizmów organizacyjnych w ramach rządowych prac legislacyjnych każdorazowego analizowania projektów ustaw regulujących zasady i tryb udostępniania informacji pod kątem rezygnacji z ich wprowadzania, na rzecz stosowania ogólnych zasad z u.d.i.p.

4.3 Propozycja zmian w ustawach szczególnych

Konsekwencją zmiany definicji informacji publicznej będzie konieczność usunięcia z ustawodawstwa przepisów wprowadzających odmienne rozumienie tego pojęcia, w szczególności tych, które stanowią, że określone rodzaje informacji/dokumentów nie stanowią informacji publicznej lub nie stosuje się do nich ustawy o dostępie do informacji publicznej. Chodzi tutaj o informacje/dokumenty będące w posiadaniu określonych podmiotów, w związku z wykonywaniem przez nie zadań publicznych lub gospodarowaniem mieniem publicznym.

Do wspomnianych przepisów ustawowych, które rekomendujemy uchylić, zaliczymy:

- a) art. 22 ust.2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.),
- b) art. 12 ust.4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. Nr 169 poz. 1200 ze zm.),
- c) art. 28 ust.8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 226 poz. 1658 ze zm.),
- d) art. 284 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 i 1241 ze zm.),

- e) art. 14a ust.11 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. Nr 136, poz. 857 ze zm.).

4.4 Konstytucyjne uwarunkowania propozycji nowej regulacji

Nie ma wątpliwości, że definicja, jak też określenie zakresu przedmiotowego informacji publicznej nie może być sprzeczne, ani zawężające w stosunku do regulacji konstytucyjnej.

Należy więc zrezygnować z niejasnego, a także grożącego interpretowaniem w sposób zawężający kryterium informacji „o sprawach publicznych” (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 61, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 22).

Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej najbardziej spójne z nią byłoby wprowadzenie określenia zakresu przedmiotowego w ustawie poprzez kryterium podmiotowe i funkcjonalne: czyli informacją podlegającą udostępnieniu jest informacja znajdująca się w posiadaniu organu wykonującego zadania publiczne lub dysponującego mieniem publicznym.

Kryterium utrwalenia w jakiegokolwiek postaci jest pozakonstytucyjne. Można jednak uzasadniać je następującymi argumentami:

- 1) tylko utrwalenie pozwoli wyodrębnić kategorię informacji znajdujących się w dyspozycji organu – a nie piastuna organu, osoby zajmującej określone stanowisko, niekoniecznie uprawnionej do udzielenia informacji,
- 2) pozwala w ogóle stwierdzić obiektywnie fakt posiadania informacji oraz poddać weryfikacji jej treść.

5. Zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej

5.1. Aktualny stan prawny

Zakres podmiotowy regulacji obejmuje dwie grupy podmiotów: podmioty uprawnione do dostępu do informacji publicznej oraz podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej.

Gdy chodzi o pierwszą z wskazanych powyżej grup – podmioty uprawnione, to zgodnie z art. 2 ust.1 u.d.i.p., prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu (z zastrzeżeniem art. 5), natomiast w myśl art. 2 ust.2 u.d.i.p. od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

W odniesieniu do drugiej grupy – podmiotów obowiązanych, art. 4 ust.1 u.d.i.p. stanowi, iż obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,

- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust.2 u.d.i.p., obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.), oraz partie polityczne.

Art. 4 ust.3 u.d.i.p. precyzuje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

5.2 Propozycje zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

Opowiadamy się za zachowaniem dotychczasowej konstrukcji w odniesieniu do podmiotów uprawnionych. Rozszerzenie zakresu (względem regulacji konstytucyjnej) poprzez wskazanie „każdego” bez ograniczenia jedynie do obywateli, przyjęte w obecnej regulacji powinno zostać utrzymane. Jak podnosi się w literaturze, rozszerzenie tego kręgu nie jest sprzeczne z polską Konstytucją (W. Sokolewicz, komentarz do art. 61, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 15.).

Konieczny w świetle regulacji konstytucyjnej jest także zakaz żądania wykazania interesu w uzyskaniu informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej powinien być zagwarantowany dlatego, że mamy tu do czynienia z informacją publiczną i fakt ten jest (co do zasady) wystarczającym uzasadnieniem wniosku, natomiast wymóg szczególnej istotności dla interesu publicznego odnosi się jedynie do żądania informacji wymagającej przetworzenia.

W zakresie podmiotów obowiązanych proponujemy dokonanie zmiany, poprzez uzupełnienie istniejącego obecnie ogólnego katalogu podmiotów ze zdania pierwszego w art. 4 ust.1 u.d.i.p. o dodatkową kategorię „podmiotów gospodarujących mieniem publicznym”.

Po uwzględnieniu proponowanej zmiany początkowa część omawianego przepisu mogłaby mieć następujące brzmienie:

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub gospodarujące mieniem publicznym, w szczególności (...)

Proponowana zmiana pozwoliłaby na wskazanie w ogólnym wyliczeniu wszystkich kategorii podmiotów obowiązanych (w obecnym stanie prawnym jedna z kategorii została w ogólnym zestawieniu pominięta, natomiast dysponowanie majątkiem publicznym wskazane zostało w szczegółowym wyliczeniu zawartym w art. 4 ust.1 pkt 5 u.d.i.p.). Postulowana powyżej zmiana miałaby walor porządkujący (systematyzujący).

Ponadto odwoływałaby się ona w znacznie bliższy niż dotychczas sposób do regulacji konstytucyjnej. Zgodnie z art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji obejmuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne oraz o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Z powyższej regulacji wynika zatem, że Konstytucja posługuje się definicją odwołującą się do podmiotu i funkcji władzy publicznej oraz osób wykonujących funkcje publiczne lub podmiotów wykonujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym.

Warto także wspomnieć, że dyrektywa 2003/98/WE³ posługuje się pojęciem „*public sector bodies*”, co nakazuje szerokie ujęcie zakresu podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji. Z pewnością zatem w myśl prawa europejskiego, jak i przede wszystkim polskiej regulacji konstytucyjnej poszerzenie katalogu o podmioty gospodarujące mieniem wydaje się konieczne i uzasadnione.

Dalsza (szczegółowa) część wyliczenia podmiotów obowiązanych, w naszej ocenie nie wymaga zmiany. Wprawdzie w praktyce – w oparciu o przepis art. 4 u.d.i.p. – pojawiają się wątpliwości, co do uznania konkretnych podmiotów za obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, jednakże konstrukcja prawna przyjęta we wskazanym przepisie, pozwala na zapewnienie możliwie szerokiego podmiotowego zakresu regulacji i dlatego powinna zostać utrzymana.

³ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. WE Nr L 345)

Proponujemy także doprecyzowanie wymogu „posiadania informacji” (art. 4 ust.3 u.d.i.p.), w ten sposób, iż zwrot ten obejmie informacje publiczne znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, wytworzone przez ten podmiot lub otrzymane przez podmiot zobowiązany od osoby trzeciej. Zmiana ta ma na celu usunięcie wątpliwości, jakie w tym zakresie często formułowane są w praktyce stosowania ustawy (np. poprzez odwołanie się do pozaustawowego kryterium obowiązku posiadania informacji, a nie jej faktycznego posiadania). Podnoszone są również argumenty, niewynikające z językowego rozumienia zwrotu „posiadanie”, iż przepisy o dostępie dotyczą jedynie informacji wytworzonych przez podmioty objęte postanowieniami ustawy.

6. Dostęp do informacji publicznej i ponowne jej wykorzystywanie – wzajemne relacje

6.1 Obecny stan prawny i jego ocena

Zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zostały określone w Dyrektywie 2003/98/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345/90). Dyrektywa ta została znowelizowana Dyrektywą 2013/37/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. UE L 175/6), zwaną dalej nowelizacją Dyrektywy, co wiąże się z koniecznością implementacji do krajowego porządku prawnego jej postanowień w terminie do 18 lipca 2015 r. Dyrektywa, poza innymi zmianami w zakresie zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, rozszerza katalog podmiotów zobowiązanych do jej stosowania na biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, archiwa i muzea (art. 1 ust. 2 lit e), co w istocie oznacza objęcie zakresem dyrektywy zasobów pozostających w ich posiadaniu. Pozostałe zmiany w Dyrektywie będą wymagały w prawie krajowym działań korygujących w niewielkim zakresie. Wiąże się to przede wszystkim, z wprowadzonymi wcześniej przez polskiego ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi wykraczającymi poza warunki wynikające z Dyrektywy.

W Polsce zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej, która implementuje do krajowego porządku prawnego dyrektywę 2003/98/WE. W ustawie omawiana problematyka jest unormowana w art. 2a i rozdziale 2a zatytułowanym „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego”. Przepisem o charakterze ogólnym określającym relacje między dostępem do informacji publicznej, a ponownym jej wykorzystywaniem jest art. 2a u.d.i.p. Zgodnie z jego postanowieniami każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do ponownego

wykorzystywania informacji publicznej (ust.1), a „*Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania*” (ust.2).

Ocena obowiązującego stanu prawnego powinna odnosić się zarówno do nowelizacji Dyrektywy, jak i istniejącej ustawy. W związku z nowelizacją Dyrektywy w polskim porządku prawnym powinny zostać uregulowane zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w tym będących w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów (określanych dalej jako zasób B.A.M.). Chodzi głównie o pozostające w ich dyspozycji zbiory dziedzictwa kulturowego wraz z powiązаныmi z nimi tzw. metadanymi (motyw 15 preambuły dyrektywy 2013/37/EU).

Zmiana zakresu podmiotowego Dyrektywy rodzi konieczność rozstrzygnięcia kwestii o charakterze podstawowym, to znaczy ustalenia, czy problematyka ponownego wykorzystywania powinna być dalej uregulowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej, czy przeniesiona do odrębnej ustawy. Objęcie zakresem ponownego wykorzystywania zasobu B.A.M. wiąże się z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego tego prawa. Wykraczać będzie ono poza pojęcie informacji publicznej, wynikające z obecnej ustawy, jak również definicji zaproponowanej w punkcie 4 opinii. Konsekwencją implementacji Dyrektywy, będzie więc zmiana zakresu przedmiotowego prawa do ponownego wykorzystywania. Zakresy prawa do informacji publicznej i prawa do ponownego wykorzystywania nie będą już tożsame.

Drugą płaszczyzną na jakiej należy dokonać oceny relacji między prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do ponownego wykorzystywania informacji publicznej jest obowiązująca ustawa. W tym zakresie podkreślenia wymaga brak precyzyjnego uregulowania wzajemnej relacji między tymi prawami. Są to bowiem, dwa odrębne prawa unormowane w tej samej ustawie, mające ten sam zakres przedmiotowy, realizowane jednak w odmiennych trybach. Na fakt ten wskazują przedstawiciele doktryny zob. m.in. M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, D. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.), Warszawa 2012.

6.2 Zakres proponowanych zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

W związku z powyższym rekomendować należy przeniesienie problematyki ponownego wykorzystywania do odrębnej ustawy. Brak po temu przeciwwskazań w samej Dyrektywie, jak i innych ograniczeń wynikających z postanowień prawa krajowego. Jest to ponadto

rozwiązanie wprowadzone w wielu krajach europejskich. Za tym modelem przemawiają również względy funkcjonalne. Ułatwi to realizację prawa do informacji publicznej i prawa do ponownego wykorzystywania, ze względu na wprowadzenie odrębnych ustaw i uniknięcie prawdopodobnego po implementacji Dyrektywy, „chaosu” terminologicznego. W zaproponowanych zmianach uwzględniono również działania zmierzające do usunięcia problemów związanych z ustaleniem relacji między prawem do informacji publicznej a prawem do ponownego jej wykorzystywania, istniejące na gruncie obecnej ustawy.

Rekomendować należy uchwalenie dwóch odrębnych ustaw, pierwszej regulującej zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, zaś drugiej normującej problematykę ponownego jej wykorzystywania. Obie ustawy będą zawierały stosowne wzajemne odesłania w zakresie regulowanych zagadnień.

6.3 Propozycja zmian w innych ustawach

6.3.1 [Zakres przedmiotowy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego] Proponujemy uchwalenie odrębnej ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która będzie regulowała w sposób kompleksowy zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Powinna ona składać się z trzech części: pierwszej zawierającej przepisy ogólne, drugiej regulującej zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej, będącej w posiadaniu władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (obszar 1), trzeciej normującej zasady dostępu i ponownego wykorzystywania zasobów będących w posiadaniu bibliotek, muzeów i archiwów o charakterze publicznym, czyli zasobu B.A.M., oraz ewentualnie innych informacji sektora publicznego nie stanowiących informacji publicznej, w rozumieniu zaproponowanym w pkt 4.2.1. opinii (np. audycji radiowych i telewizyjnych i innych tego typu przekazów) (obszar 2). W tym drugim przypadku nowelizacja dyrektywy nie ogranicza bowiem prawodawcy krajowego tylko do zasobów B.A.M.

Wyodrębnienie w ustawie o ponownym wykorzystywaniu dwóch obszarów regulacji, wiąże się z innym ich zakresem przedmiotowym oraz konstrukcją prawa realizowanego w obu tych trybach. Nowa ustawa powinna regulować zasady dostępu do informacji sektora publicznego, na które składają się informacja publiczna (obszar 1) i zasoby B.A.M. o charakterze publicznym (obszar 2). W przypadku pierwszego obszaru, jego zakres przedmiotowy wyznacza pojęcie informacji publicznej i stanowi uzupełnienie postanowień ustawy regulującej zasady dostępu do informacji publicznej w zakresie ponownego wykorzystywania. W związku z powyższym, projektując ustawę, należy dołożyć należytej

staranności dla zapewnienia spójności ustawy regulującej zasady dostępu do informacji publicznej z postanowieniami ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji w pierwszym obszarze. W odniesieniu do zasad dostępu do informacji publicznej nowa ustawa zawierać powinna odesłanie do przepisów u.d.i.p.

Inny zakres przedmiotowy ma drugi obszar, który obejmuje zasób B.A.M. należący do podmiotów sektora publicznego oraz ew. inne zasoby niestanowiące informacji publicznej.

6.3.2 [Relacja między prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do ponownego wykorzystywania w nowej ustawie] Wyodrębnienie dwóch zakresów w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wiąże się również z inną konstrukcją prawa realizowanego w ich ramach. W pierwszym zakresie (informacji publicznej) prawo do ponownego wykorzystywania winno składać się z prawa dostępu do informacji publicznej (1a) i ustalenia zasad jej ponownego wykorzystywania (1b), przy czym w nowej ustawie powinien być regulowany jedynie element 1b, bowiem element 1a jest już określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Odmienne przedstawia się zaś sytuacja w drugim zakresie, w którym powinien zostać uregulowany zarówno dostęp do zasobu B.A.M. jak i zasady ponownego wykorzystywania danych z zasobu B.A.M. Zresztą właściwe uregulowanie tych kwestii może wymagać zmian w jeszcze innych ustawach, które obecnie regulują działalność bibliotek, archiwów i muzeów.

Rozdzielenie trybów i wprowadzenie odrębnych uregulowań w zakresie zasad ponownego wykorzystywania zasobu B.A.M. ma swoje uzasadnienie w Dyrektywie, która zakłada możliwość przyjęcia różnych zasad ponownego wykorzystywania informacji z zasobu BAM i pozostałych informacji sektora publicznego (art. 3 ust. 2 Dyrektywy 2003/98/EU – po zmianach).

7. Organ ds. dostępu do informacji publicznej

7.1 Obecny stan prawny i jego ocena

W polskim porządku prawnym ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wyprowadza wyspecjalizowanego organu ochrony prawa do informacji publicznej. Polski ustawodawca nie zdecydował się na takie rozwiązanie. Za jego wprowadzeniem opowiada się część doktryny, a jego powołanie było rekomendowane przez ekspertów podczas parlamentarnych prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej w latach 2000-2001 (m.in. przez prof. Teresę Górzyńską).

Niezależny organ w sprawach dostępu do informacji publicznej, zwany dalej organem, jest istotnym elementem zapewnienia gwarancji dostępu do informacji publicznej i urzeczywistnienia w życiu społecznym jawności życia publicznego. Opowiadamy się za powołaniem takiego organu w Rzeczypospolitej Polskiej. Powinien być to niezależny organ administracyjny, do którego kompetencji winny należeć sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Należy zauważyć, że dyrektywa 2003/98/WE w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2013/37/EU przewiduje, że organem odwoławczym od decyzji w przedmiocie ponownego wykorzystywania jest „bezzstronny organ odwoławczy posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną, taki jak krajowy organ ochrony konkurencji, krajowy organ regulujący dostęp do dokumentów lub krajowy organ sądowy, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego” (art. 4 ust.4 zd. drugie). W naszej ocenie warunek określony w tym przepisie nie jest aktualnie spełniony w prawodawstwie polskim, ze względu na wymóg wyspecjalizowania w kwestiach regulowanych dyrektywą, czego nie zapewnia, ani Prezes UOKiK, ani sąd administracyjny (sprawujący kontrolę w indywidualnych sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania).

W odpowiedzi na argument negujący celowość powołania takiego organu ze względu na koszty, można postulować połączenie wskazanych powyżej kompetencji z ochroną danych osobowych w ramach nowo utworzonego organu, w oparciu o już funkcjonujący urząd obsługujący Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i jego infrastrukturę.

Za powołaniem wyspecjalizowanego organu przemawiają następujące względy:

1. organ wypracowuje jednolite standardy, związane z realizacją prawa do informacji i będzie promować kulturę jawności, na co wskazują doświadczenia państw, w których on funkcjonuje,
2. zapewnia stałe monitorowanie przepisów prawa i ich projektów w zakresie jego kompetencji, co wpływa na poprawę jakości prawa regulującego dostęp do informacji oraz jego ograniczenia,
3. organ będzie realizować funkcje gwarancyjne dla wykonania prawa do informacji poprzez kompleksową kontrolę przestrzegania obowiązków udostępniania informacji publicznych przez podmioty zobowiązane,
4. jego wprowadzenie zmniejszy obciążenie sądownictwa administracyjnego poprzez ograniczenie spraw trafiających na drogę sądową, w szczególności w związku z propozycją regulacji związanej z orzekaniem w sprawach bezczynności podmiotu zobowiązanego,

5. działanie organu zagwarantuje dokonywanie kontroli ważenia interesów w przypadku odmowy dostępu do informacji, w sposób niezależny i wyspecjalizowany.

7.2 Zakres proponowanych zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

7.2.1 [Kwestie ustrojowe] Nowo powołany organ powinien być niezależnym, centralnym, monokratycznym organem administracyjnym. Dla zapewnienia jego niezależności konieczne jest zagwarantowanie mu niezależności osobowej, organizacyjnej i kompetencyjnej. W ustawie należy więc uregulować następujące kwestie szczegółowe:

a. Wybór organu

Wybór organu powinien być dokonywany przez Sejm RP za zgodą Senatu RP.

b. Wymogi kwalifikacyjne i zakaz łączenia funkcji

Dla zapewnienia wysokiego poziomu profesjonalizmu i apolityczności w ustawie wskazać należy wymogi jakie musi spełniać kandydat na to stanowisko. Wymogi dla kandydata mogą być wzorowane np. na wymogach określonych w art. 8 ust.3 ustawy z dnia 29 sierpień 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2002 r. nr 101 poz. 926 ze zm.). Wprowadzić należy także zakaz łączenia funkcji, który może być wzorowany na zakazie określonym w art. 209 ust. 2 i 3 Konstytucji odnoszącym się do RPO oraz art. 10 ustawy o ochronie danych osobowych regulującym pozycję ustrojową GIODO.

c. Odwołanie ze stanowiska

Organem odwołującym powinien być Sejm, po uzyskaniu zgody Senatu. Ustawa powinna określić warunki odwołania ze stanowiska. Katalog tych warunków powinien być zamknięty, a podstawę do dalszych rozważań powinien stanowić art. 7 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 14 poz. 147 ze zm.) oraz art. 8 ust. 8 ustawy o ochronie danych osobowych.

d. Określenie upływu kadencji organu

Katalog przesłanek, w przypadku zaistnienia których następuje wygaśnięcie mandatu, a w konsekwencji upływ kadencji, powinien być zamknięty. Może być on wzorowany na art. 8 ust. 7 ustawy o ochronie danych osobowych.

e. Umiejscowienie w strukturze organizacyjnej państwa

Organ powinien być organem centralnym umiejscowionym w strukturze organizacyjnej państwa w taki sposób by zapewnić mu niezależność od władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nie powinien podlegać również parlamentowi, któremu może

jedynie składać sprawozdanie ze swojej działalności. Wzór w tym zakresie powinien stanowić GIODO i RPO.

f. Zapewnienie swobody w kształtowaniu aparatu pomocniczego

Organ powinien mieć zapewnioną swobodę w kształtowaniu w granicach prawa swojego aparatu pomocniczego, w tym nadawania mu regulaminu organizacyjnego i samodzielnego zatrudniania pracowników. Prawo samodzielnego zatrudniania pracowników powinno odnosić się również do powoływania jego zastępców.

g. Zapewnienie organowi środków finansowych na realizację powierzonych mu zadań

Organ powinien zostać wyposażony w środki na realizację powierzonych mu zadań. Powinien również samodzielnie gospodarować przyznanym mu budżetem, posiadając w tym zakresie duży zakres samodzielności.

h. Niezależność kompetencyjna

W wykonywaniu obowiązków organ powinien podlegać wyłącznie ustawie.

7.2.2 [Zakres kompetencji] Do kompetencji organu powinny należeć sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz ewentualnie z zakresu ochrony danych osobowych. W zakresie dostępu do informacji publicznej organ powinien być organem wyposażonym w uprawnienia władcze (wydawanie decyzji administracyjnych). Powinien on jednak, poza tymi uprawnieniami realizować funkcję implementacyjno-informacyjną i wspierającą, zarówno na rzecz podmiotów uprawnionych, jak i zobowiązanych. Do kompetencji organu powinien należeć następujący zakres spraw:

- a. Organ powinien być organem wyższego stopnia w postępowaniu w sprawie o udostępnienie informacji publicznej na wniosek (organ odwoławczy od decyzji organu I instancji o odmowie udostępnienia informacji publicznej).
- b. Niezależnie od kompetencji określonej w lit. a) organ powinien być organem pierwszej instancji w sprawach związanych z nieudostępnieniem informacji publicznej w BIP lub brakiem poprawności zamieszczonych tam danych w zakresie określonym w opinii w części poświęconym trybom udostępniania informacji publicznej. Organ powinien działać na wniosek lub z urzędu. W tym przypadku decyzje powinny być wydawane przez niego w I instancji, a następnie w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

- c. Organ powinien być również uprawniony do występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie bądź zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących jawności życia publicznego i udostępniania informacji publicznej, oraz tajemnic prawnie chronionych (pośrednia inicjatywa prawodawcza).
- d. Do kompetencji organu powinno należeć także:
- 1) inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie promowania jawności życia publicznego i udostępniania informacji publicznej,
 - 2) opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących jawności życia publicznego, w tym udostępniania informacji publicznej oraz tajemnic prawnie chronionych,
 - 3) prawo żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia się uchybień w sprawach związanych z nieuzasadnioną odmową udostępnienia informacji publicznej lub innego naruszenia postanowień ustawy i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach.
- e. Organ powinien być również uprawniony, w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie osoby zobowiązanej wyczerpuje znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 23 u.d.i.p., do kierowania do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody uzasadniające podejrzenie.

7.3 Połączenie funkcji niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej oraz GIODO

Rekomendujemy powołanie nowego organu, do którego zadań będą należały sprawy o udostępnianie informacji publicznej, sprawy związane z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego oraz ochroną danych osobowych. Ustrój wewnętrzny urzędu składałby się także dwóch zastępców (powoływanych przez Marszałka Sejmu RP na wniosek organu), z których jeden będzie odpowiedzialny za ochronę danych osobowych, drugi zaś za sprawy o udostępnianie informacji publicznej i sprawy związane z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego. Wiązałoby się to z koniecznością likwidacji GIODO w obecnym kształcie prawnym, czego konsekwencją byłyby również zmiany w ustawie o ochronie danych osobowych.

Przyjmując wskazane rozwiązanie ustawodawca winien zabezpieczyć odpowiednie środki publiczne na realizację zadań nowego organu, bowiem w innym przypadku podważy to niezależność organu we wszystkich zakresach jego działania. Ze względu na rozległy zakres kompetencji rozważyć należy również utworzenie delegatur dla nowo powołanego organu. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że już w obecnym stanie prawnym Biuro GIODO oprócz siedziby w mieście stołecznym, powinno posiadać 2 delegatury (w Katowicach i w Gdańsku), których jednak dotąd nie utworzono⁴. Powołanie nowego organu z dodatkowymi uprawnieniami sprzyjałoby możliwości powrotu do koncepcji funkcjonowania co najmniej tych 2 delegatur terenowych.

8. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej

8.1 Aktualny stan prawny i jego ocena

Ograniczenia dostępu do informacji publicznej zostały uregulowane w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym w sposób zamknięty wskazano kategorie ograniczeń dostępu. Wymienia się w nim cztery ograniczenia:

- a) informacje niejawne,
- b) inne ustawowo chronione tajemnice,
- c) tajemnica przedsiębiorcy,
- d) prywatność osoby fizycznej.

Zamknięcie tego katalogu jest jednak o tyle pozorne, iż przesłanki w nim określone w większości oparte są na odesłaniach lub też wchodzą w zakres stosowania innych ustaw. Mamy zatem do czynienia jedynie z przesłankami formalnymi, tzn. ustawa o dostępie do informacji publicznej jedynie odsyła do zasad określonych w innej ustawie. Przepis art. 5 ust.1 u.d.i.p. bezpośrednio odsyła w zakresie informacji niejawnych do przepisów o ochronie informacji niejawnych (tj. przede wszystkim ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 182, poz. 1228), a w przypadkach innych tajemnic - do ustaw ustanawiających takie tajemnice. Natomiast w ust.2 tegoż artykułu użycie pojęcia „tajemnica przedsiębiorcy”, mimo podmiotowego ujęcia, odnosi się do tajemnicy przedsiębiorstwa, o której mowa w ustawie z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Jedynie przesłanka „prywatności osoby fizycznej” ma charakter zupełnie samoistnej materialnej przesłanki ograniczenia, chociaż i ona, ze względu

⁴ §4 ust.1 Statutu Biura Generalnego Inspektora Ochrona Danych Osobowych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 10 października 2011 r. w sprawie nadania statutu Biuru Generalnego Inspektora Ochrona Danych Osobowych (Dz.U. Nr 225, poz. 1350).

na to, że prowadzi do ujawnienia (bądź nieujawnienia) danych osobowych wymaga oceny na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych. W tym zakresie praktycznie duże znaczenie ma anonimizacja danych osób fizycznych zawartych w udostępnianych dokumentach, która - jak dotąd - nie została uregulowana w u.d.i.p., a wymóg jej stosowania wyznacza regulacja dotycząca ochrony danych osobowych.

Szczególne zasady przewidziano w art. 5 ust.3-4 u.d.i.p. dla udostępniania informacji związanych z postępowaniami karnym, sądowym lub administracyjnym (*„Nie można, ... , ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.”*).

Oprócz tego przyjmuje się, że ograniczeniem jest również konieczność przetworzenia informacji publicznej, o którym mowa w art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p., ponieważ jeśli nie zaistnieje przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, to wówczas nie wystąpi obowiązek udostępnienia informacji (a wcześniej jej przetworzenia). Dzieje się tak, pomimo że formalnie jest to element prawa do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa w art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p. – szerzej ten temat zob. część 8.2.2.2.5.

Przy ocenie ustawowo chronionych tajemnic (a taki właśnie charakter mają trzy z czterech ograniczeń zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej) należy odpowiedzieć na dwa kluczowe pytania: czy nie zawężają one nadmiernie prawa do informacji oraz czy właściwie zabezpieczają interesy, dla których zostały ustanowione. Ograniczenie dostępu do informacji stanowi jedynie wyjątek od zasady prawa do informacji i powinno następować w oparciu o właściwą podstawę prawną, jedynie gdy jest niezbędne w demokratycznym społeczeństwie i proporcjonalnie do celów ochrony. W Polsce granicę dopuszczalnego ograniczenia prawa do informacji wyznacza art. 61 ust.3 Konstytucji. Wynika z niego, że ograniczenie może mieć miejsce wyłącznie ze względu na określone w ustawach dobra, tj. „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż w innych systemach prawnych to właśnie akt regulujący zasady dostępu do informacji (czy dokumentów) określa wartości chronione, które uzasadniają ograniczenie prawa, w tym znaczeniu, że ujawnienie informacji prowadziłoby do negatywnych konsekwencji dla tych wartości, których to konsekwencji nie równoważą korzyści płynące z takiego ujawnienia. Jako przykłady podajemy: rozporządzenie (WE) nr

1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. L 145, 31.5.2001), oraz ustawy krajowe, np. niemiecka Ustawa o wolnym dostępie do informacji z dnia 5 września 2005 r. czy brytyjska Ustawa o wolności informacji z 2000 r.

Za standard uznaje się, iż określone prawnie wartości stanowią podstawę ograniczenia prawa do informacji w oparciu o dwa testy: „test szkody” (*harm test*) oraz „test ważenia interesów” (*balancing of interests*) (zob. *Explanatory Report – Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, str. 7). W pierwszej kolejności dokonywany jest test szkody, który powoduje utajnienie przez instytucję publiczną informacji, jeżeli jej ujawnienie naruszyłoby chociaż jedną z wartości wskazanych w prawie. Natomiast nawet w przypadku utajnienia informacji w oparciu o test szkody, informacja (dokument) będzie jawny, jeżeli interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważa nad chronionymi interesami („test ważenia interesów”).

Na tym tle polska ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie się odróżnia. Poza prywatnością osoby fizycznej i prawem przedsiębiorcy do tajemnicy nie określa wartości powodujących ograniczenie prawa do informacji, a jedynie odsyła do innych ustaw. Nie zawiera także w sobie mechanizmów testu szkody i testu ważenia interesów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż celem wprowadzania prawnej regulacji tajemnic jest ochrona różnorodnych interesów, które najogólniej można podzielić na dwie kategorie: interes publiczny oraz interesy prywatne. W przypadku interesu publicznego całościowo jego ochrona opiera się na przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz niektórych ustawowych tajemnicach chroniących ten interes (np. tajemnicach kontroli). W naszej ocenie pozostaje to niewystarczające z punktu widzenia celów ochrony, co uzasadniamy w pkt 8.2.1 ekspertyzy.

8.2. Propozycje zmian w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej

8.2.1 Postulowane kierunki zmian

Postulujemy zmianę modelu ograniczeń z formalnego na mieszany, w którym oprócz obecnych ograniczeń formalnych (ustawowo chronione tajemnice i ochrona informacji niejawnych), wprowadzone zostałyby do tejże ustawy samoistne przesłanki materialne ograniczeń oraz zmodyfikowane dotychczasowe (tajemnica przedsiębiorcy i prywatność osoby fizycznej). Postulujemy, aby to ustawa o dostępie do informacji publicznej była aktem, w którym kompleksowo wyznaczone są ograniczenia prawa do informacji.

Jednocześnie opowiadamy się za pozostawieniem w ustawie o ochronie informacji niejawnych obecnych (materialnoprawnych) zasad nadawania klauzul informacjom niejawnym. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- a) Polska jest zobowiązana do wprowadzenia klauzul niejawności według standardów NATO⁵, jak również obecna ustawa zapewnia zgodność nakładania klauzul z zasadami w instytucjach Unii Europejskiej (Rada⁶ i Komisja⁷),
- b) przyjęte w polskiej ustawie o ochronie informacji niejawnych konstrukcje dotyczące zagrożeń i klauzul są zgodne z rozwiązaniami wprowadzonymi w NATO oraz w instytucjach UE,
- c) wymogi dotyczące nakładania klauzul (w tym także klauzuli „zastrzeżone”) są w polskiej ustawie sformułowane prawidłowo (są nawet bardziej doprecyzowane, niż ogólne sformułowania odnoszące się do klauzul obowiązujących w NATO oraz w instytucjach UE).

Jednakże zasadne wydaje się wprowadzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości dokonywania klasyfikacji informacji niejawnych (zwłaszcza nakładania klauzuli „zastrzeżone”). W obecnym stanie prawnym ustawa o ochronie informacji niejawnych nie przewiduje niezależnej kontroli prawidłowości nadawania klauzul, co prowadzić może do nieuzasadnionego rozszerzania zakresu informacji objętych niejawnością.

Równocześnie za zmianą modelu ograniczeń z formalnego na mieszany (tzn. uzupełnienia formalnych ograniczeń materialnymi) przemawiają następujące przyczyny:

- 1) formalne ograniczenia są niewystarczające z punktu widzenia ochrony interesu publicznego i interesów prywatnych,
- 2) klauzule niejawności (w tym nawet klauzula na najniższym poziomie - „zastrzeżone”) mogą stanowić podstawę ochrony różnorodnych informacji, jednak reżim ochrony informacji niejawnych jest w wielu przypadkach na tyle restrykcyjny, iż ogranicza sprawność działań organów związaną ze specyfiką niektórych rodzajów

⁵ Dokument C-M(2002)49 z dnia 17 czerwca 2002 r. – "Bezpieczeństwo w ramach organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego" - załącznik „B” do dokumentu C-M(2002)49 – Podstawowe zasady i minimalne standardy zabezpieczeń

⁶ Decyzja Rady Unii Europejskiej 2011/292/UE z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (Dz. Urz. UE L 141/17 z 27 maja 2011 r.)

⁷ Decyzja Komisji Europejskiej 2001/844/EC z dnia 29 listopada 2001 r. zmieniająca jej regulamin wewnętrzny (Dz. Urz. UE L 317 z 3 grudnia 2001 ze zm.).

zadań publicznych; z kolei jak zostało wskazane wyżej zmiana ustawy o ochronie informacji niejawnych w tym zakresie nie wydaje się właściwym rozwiązaniem;

3) przesłanki materialne względne są bardziej elastyczne w stosowaniu, w tym znaczeniu, że pozwalają na zastosowanie tzw. testu ważenia interesów, co sprawia, że mimo istnienia wyłączenia określone informacje mogą być udostępnione, gdy interes publiczny przeważa nad celami ochrony informacji;

4) w regulacjach prawnych Unii Europejskiej (rozporządzenie 1049/2001), a także wielu państw europejskich (np. Niemcy, Wielka Brytania) określono zarówno przesłanki formalne jak i materialne, bezwzględne oraz względne.

Jednocześnie dostrzegamy zagrożenie związane z możliwością stosowania ograniczeń materialnych w sposób zbyt zawężający prawo do informacji. Dlatego też przesłanki ograniczające powinny zostać oparte na dwóch wyżej wspomnianych testach (szkody i ważenia interesów), a ich stosowanie musi się odbywać na dwóch poziomach: podmiotu zobowiązanego (posiadającego informacje publiczną) oraz niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej (jako organu wyższego stopnia w przypadku odmowy udostępnienia informacji z powołaniem się na wynik tych dwóch testów). W naszej ocenie, w przypadku nieutworzenia niezależnego organu, zagrożenia dla prawa do informacji przeważają nad korzyściami wynikającymi z wprowadzenia przesłanek ograniczających.

Kluczowe dla propozycji wprowadzenia konkretnych zmian jest wskazanie wartości chronionych i ocena, czy obecne zasady ochrony (przede wszystkim interesu publicznego) są wystarczające w tym względzie. W opinii sporządzających ekspertyzę istnieją obszary, przede wszystkim polityki zagranicznej i sfery wewnętrznej, w zakresie których obecnie funkcjonujący model ochrony może okazać się niewystarczający, ale jednocześnie konieczne są mechanizmy zapobiegające nadużywaniu nowych, materialnych przesłanek ograniczających dostępność informacji publicznej.

8.2.2 Zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej realizujące przedstawione postulaty

8.2.2.1 Przesłanki ograniczające dostęp do informacji (podział)

Z punktu widzenia budowy ustawy przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej zostają ujęte łącznie. Następuje podział przesłanek na ograniczenia:

- ze względu na poufność informacji,
- ze względu na konieczność operacji na informacji po stronie zobowiązanego („przetworzenie informacji publicznej”).

8.2.2.2 Przesłanki ograniczające dostęp ze względu na poufność informacji (podział)

Proponujemy podział przesłanek ograniczających dostęp ze względu na poufność na:

- przesłanki formalne,
- przesłanki materialne.

Do przesłanek formalnych zaliczymy:

- ochronę informacji niejawnych, na zasadach określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych,
- tajemnice chronione na podstawie odrębnych ustaw.

Jednocześnie proponujemy wprowadzenia do ustawy o ochronie informacji niejawnych zasad kontroli zgodności z prawem nakładania klauzul niejawności przez sąd administracyjny, co wyjaśniamy w pkt 8.3.

8.2.2.3 Przesłanki materialne ograniczenia prawa do informacji

Przesłanki materialne roboczo można podzielić na dwie grupy: chroniące interes publiczny oraz interesy prywatne. W obu przypadkach ograniczenia są nieodłącznie związane z dwoma elementami: materialnym i proceduralnym. Element materialny polega na tym, że nawet jeżeli zaistnieje przesłanka ograniczenia dostępności, ale równocześnie za ujawnieniem informacji przemawia interes publiczny, który przeważa nad przyczynami ograniczenia, to informacja podlega udostępnieniu (test ważenia). Z kolei element proceduralny polega na tym, że organem wyższego stopnia w sprawach odmowy udostępniania będzie niezależny organ ds. dostępu do informacji, który w toku instancji będzie ponownie przeprowadzał test ważenia.

Do przesłanek chroniących interes publiczny zaliczymy sytuacje, gdy:

- a) przedmiotem ujawnienia są dokumenty zawarte w aktach postępowań sądowych lub informacje o toczących się postępowaniach, a ograniczenie następuje ze względu na ochronę moralności lub jeżeli udostępnienie informacji w sposób istotny mogłoby zakłócić prawidłowy przebieg postępowania; jednocześnie zniesione zostają obecne zasady ochrony przewidziane w art. 5 ust.3-4 u.d.i.p.;
- b) przedmiotem ujawnienia są informacje przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się podmiotów zobowiązanych, jeżeli ujawnienie informacji zakłóciłoby ochronę procesu decyzyjnego,

- c) przedmiotem ujawnienia są informacje, których udostępnienie miałooby szkodliwy wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej przez Rzeczpospolitą Polską.

Do przesłanek chroniących interes prywatny zaliczymy sytuacje gdy:

- a) przedmiotem ujawnienia są informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli przedsiębiorca złożył zastrzeżenie o ich nieujawnianiu,
- b) przedmiotem ujawnienia są dokumentu lub informacje dostarczone przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu,
- c) przedmiotem ujawnienia są informacje naruszające prywatność osoby fizycznej; ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa,
- d) sposób i forma ujawnienia informacji narusza prawa autorskie przysługujące osobom trzecim; jeżeli istnieje taka możliwość organ określi wnioskodawcy sposób i formę ujawnienia informacji, który nie naruszy tych praw, a dopiero w przypadku ich niezaakceptowania przez wnioskodawcę odmówi udostępnienia informacji.

W ostatniej z przesłanek celem działania podmiotu zobowiązanego jest ujawnienie informacji publicznej stanowiącej utwór, ale w sposób nie naruszający praw autorskich osób trzecich (o ile takie prawa podmiotowi trzeciemu do utworu przysługują). Chodzi o sytuacje, gdy podmiot zobowiązany jest uprawniony jedynie do ograniczonego eksploataowania utworu. Odmowa następuje dopiero wówczas, gdy wnioskodawca nie zaakceptuje sposobu i formy udostępnienia, który nie naruszy praw autorskich osób trzecich. W zakresie omawianej przesłanki nie będzie stosowany test ważenia.

8.2.2.4 Ochrona sfery wewnętrznej

Zdajemy sobie sprawę z kontrowersyjności ochrony sfery wewnętrznej, chociaż taka ochrona przewidziana jest w wielu innych systemach prawnych. W szczególności dopuszczalność ochrony tej sfery, w zakresie proporcjonalnym do celów ochrony, przewiduje Konwencja Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych (przyjęta w Tromsø w dniu 18.06.2009 r.; zob. art. 3 ust.1 lit. k), a objaśnia Raport Wyjaśniający do Konwencji.

Według tego raportu, wewnątrz struktury organizacyjnej powinna występować pewna „sfera do przemyśleń” („*space to think*”) wolna od wpływu czynników zewnętrznych (zob. *Explanatory Report – Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, do art. 3 ust.1 lit. k).

Jednocześnie zauważamy trzy zagrożenia dla interesu publicznego spowodowane pełnym dostępem do dokumentów wewnętrznych, na które nie może zostać nałożona klauzula niejawności:

- a) Dokumenty wewnętrzne (np. opinie, analizy, rady itp.) mają przedstawiać rzeczywiste stanowiska osób je sporządzających. Jeżeli osoby takie będą świadome ich upublicznienia, mogą formułować treść dokumentu pod kątem ich późniejszego ujawnienia, a nie oddania swojego rzeczywistego stanowiska (the „*candour*” argument).
- b) Dyskusja wewnętrzna powinna mieć swobodny charakter, który m.in. charakteryzuje się zajmowaniem wstępnych stanowisk, podlegających ewolucji podczas procesu wypracowywania końcowego stanowiska. Gdyby biorący udział w takiej dyskusji wiedzieli, że później ich stanowiska zostaną upublicznione, to od początku mogą zajmować stanowiska nie podlegające zmianie, obawiając się krytycznej oceny zmienności własnych poglądów (N. Marsch, *Public Access Access to Government-Held Information*, London Stevens & Son Ltd 1987, s. 11; E. Derclay, *Does the Directive on the Re-use of Public Sector Information affect the State's database sui generis right?*, w: *Knowledge conference, 18-19 September 2008*, s.9).
- c) Przyjęte w oparciu o dokumenty wewnętrzne stanowisko uległoby w niektórych sytuacjach „osłabieniu”, gdyby do powszechnej wiadomości podane zostały informacje, że rozważano w ramach prac wewnętrznych różne warianty rozstrzygnięcia i analizowano różne przesłanki rozstrzygnięcia, z których niektóre później uznano za nietrafne (N. Marsch, *Public Access...*, s. 12). Przykładem są sprawy sądowe, których stroną jest podmiot publiczny, bowiem znajomość przez przeciwnika procesowego informacji z wewnętrznych przygotowań do procesu podmiotu publicznego mogłaby znacząco osłabiać pozycję tegoż podmiotu w postępowaniu.

Postulujemy, aby ochrona sfery wewnętrznej następowała jedynie w niezbędnym zakresie w stosunku do celów ochrony. Ewentualne zagrożenia zbytniego zawężenia prawa do informacji poprzez użycie klauzuli dokumentu wewnętrznego w sposób wystarczający powinny

ograniczyć: omówiony powyżej obowiązek przeprowadzenia dwóch testów (szkody i ważenia interesów) oraz działania niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej.

8.2.2.5 Ograniczenie ze względu na przetworzenia informacji publicznej

8.2.2.5.1 Obecny stan prawny i jego ocena

W obecnym stanie prawnym zasady dostępu do informacji przetworzonej reguluje art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p., który stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do (...) uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W wyniku nowelizacji ustawy z 16.9.2011 r.⁸ w ustawie, w aż dwóch przepisach (art. 23b ust.2 pkt 3 i art. 23f ust.2 u.d.i.p.), pojawił się zwrot „przetworzenie informacji”. Obecnie ustawa nie zawiera definicji, ani „informacji przetworzonej”, ani „przetworzenia informacji”.

Zmierzając do uporządkowania istniejących rozwiązań prawnych, akceptując poglądy doktryny i orzecznictwa, w opinii proponujemy uznanie przetworzenia informacji za przesłankę ograniczającą dostęp do informacji publicznej, wraz z jednoczesnym zdefiniowaniem tego pojęcia.

8.2.2.5.2 Zakres proponowanych zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej w zakresie przetworzenia informacji publicznej

W ustawie o dostępie do informacji publicznej zaproponować należy zmianę ujęcia sposobu regulacji, zgodnie z przyjętym powyżej założeniem, przy uwzględnieniu dotychczasowego dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych i doktryny. Zgodnie z propozycją, ustawa regulowałaby zasady przetworzenia informacji publicznej, jako ograniczenia prawa do informacji, w efekcie którego powstawałaby informacja przetworzona. Rekomendować należy pozostawienie w projektowanym przepisie odesłania do kryterium „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Zwrot ten został zaakceptowany przez doktrynę i jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego. W proponowanym przepisie wprowadzone zostało uznanie administracyjne dając możliwość podmiotowi zobowiązanemu na dokonanie przetworzenia informacji publicznej, również w sytuacji gdy nie przemawia za nim szczególnie istotny interes publiczny. Omawiany przepis powinien zostać umieszczony w części ustawy regulującej ograniczenia prawa do informacji publicznej. W przepisach proceduralnych zaś znaleźć winien się przepis nakładający obowiązek wezwania

⁸ Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204 poz. 1195).

wnioskodawcy do wykazania interesu, który warunkuje obowiązek przetworzenia przez organ informacji publicznej.

W związku z tym proponujemy, aby do ustawy wprowadzić należy przepis o następującej treści: *Podmiot zobowiązany może odmówić udostępnienia informacji publicznej na wniosek, jeżeli wymaga to przetworzenia informacji publicznej, chyba że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.*

Powyższy przepis uzupełnić należy o definicję przetworzenia informacji publicznej, która została sformułowana w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych, przy uwzględnieniu poglądów doktryny. Zgodnie z § 146 ust.1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002, Nr 100, poz. 908) w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia tylko jeżeli zachodzi jedna z okoliczności w tym akcie wyraźnie wskazanych, to znaczy, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Wydaje się, że w opisywanym przypadku istnieje ostatnia z wskazanych przesłanek. W języku naturalnym przetworzyć to: 1) przekształcić coś twórczo; 2) zmienić coś, nadając inny kształt, wygląd, 3) opracować zebrane dane. Zaproponowana definicja odbiega od znaczenia przetworzenia w języku polskim zawężając jego rozumienie, do takiego opracowania danych, które spełnia przyjęte w definicji wymogi. Będzie to więc definicja projektująca, to znaczy ustanawiająca jakąś regułę znaczeniową, co do tego, jakie temu słowu będzie nadawane znaczenie w tym akcie prawnym (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, LEX, *Zasady techniki prawodawczej, Komentarz*, komentarz do § 146).

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych wskazać należy na elementy konstrukcyjne pojęcia przetworzenia. W orzecznictwie definiowano, co prawda pojęcie informacji przetworzonej, ale może być ono wykorzystane bezpośrednio do sformułowania definicji „przetworzenia” jako procesu, w wyniku którego powstaje informacja przetworzona. I tak wskazać należy na następujące elementy definicyjne przetworzenia - jest to operacja podmiotu zobowiązanego na posiadanych przez niego informacjach publicznych, która spełnia łącznie następujące warunki:

- a) w jej wyniku powstaje informacja jakościowo nowa,
- b) powstała informacja jest przygotowana w odpowiedzi na konkretny wniosek,

- c) jej wytworzenie wiąże się ze znacznym nakładem pracy lub innym nakładem, w tym finansowym.

Pierwszym elementem definicji przetworzenia, wynikającym z orzecznictwa, jest konieczność wytworzenia przez podmiot zobowiązany informacji jakościowo nowej. W sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności, polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia (por. wyrok WSA z dnia 22 sierpnia 2007 r., II SA/Wa 1048/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2007 r., II SA/Wa 112/07, CBOSA; wyrok WSA z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, CBOSA).

Informacja przetworzona musi także powstać w oparciu o informacje proste będące w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Musi więc istnieć informacja źródłowa, podstawowa (prosta), której wykorzystanie w postaci zestawienia, obliczenia, itd. spowoduje powstanie informacji nowej już niejako "przetworzonej" (wyrok WSA z 12 lutego 2012 r. II SAB/Po 73/12 CBOSA; podobnie wyrok NSA, I OSK 3097/12 z 5 marca 2013 r. CBOSA, tak też wyrok WSA z dnia 22 lutego 2006 r. II SA/Wa 1721/05, CBOSA).

Kolejną cechą na jaką wskazuje orzecznictwo jest związek powstałej informacji z wnioskiem. Informacja musi być przygotowana (opracowana) specjalnie dla wnioskodawcy, według podanych przez niego kryteriów (np. w formie tabelki, zestawienia, wykazu – zawierających wnioskowane dane) (por. wyrok WSA z 9 lipca 2010 r., II SA/Wa 1942/09, CBOSA).

Jedynym elementem, konstrukcyjnym definicji, który w ograniczonym zakresie wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, jest powiązanie wytworzenia informacji przetworzonej ze znacznym nakładem. Może być to nakład pracy lub finansowy. W większości przypadków będzie to nakład pracy ale mogą istnieć sytuacje, gdy po stronie podmiotu powstanie konieczność poniesienia nakładów finansowych (np. zlecenie przygotowania zewnętrznemu dostawcy usług informatycznych opracowania raportu z bazy danych).

Na przesłankę tą wskazuje pośrednio orzecznictwo, które wiąże obowiązek przygotowania analiz, obliczeń, zestawień statystycznych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych (por. wyrok WSA z 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” – wkładka 2006/5/53). W innym orzeczeniu czytamy zaś, że przetworzenie informacji po stronie podmiotu zobowiązanego

angażuje środki i zasoby konieczne dla jego prawidłowego funkcjonowania (wyrok NSA z 9 sierpnia 2011 r. I OSK 1199/11, CBOSA). Wprowadzenie omawianego elementu wydaje się być celowe i uzasadnione ze względu na jego gwarancyjny charakter. Mogą istnieć bowiem sytuacje, gdy operacja na informacji spełnia wszystkie wcześniejsze elementy definicyjne, z tym tylko zastrzeżeniem, że jej przygotowanie ze względu na wykorzystanie systemów teleinformatycznych następuje niezwłocznie przy nieznacznym nakładzie pracy równym lub mniejszym przygotowaniu informacji prostej. Niecelowym więc byłoby w takim przypadku ograniczanie dostępu do tej informacji. Dla wyeliminowania takiej sytuacji został wprowadzony powyższy element definicji.

Zakres pojęcia przetworzenie informacji publicznej w zaproponowanym przez nas brzmieniu nie obejmuje procesów anonimizacji informacji publicznej.

W związku z powyższym zaproponować należy następującą definicję przetworzenia informacji publicznej:

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) ...
- 2) *przetworzeniu informacji publicznej - rozumie się przez to operacje podmiotu zobowiązanego na posiadanych przez niego informacjach publicznych, wymagające znacznego nakładu, których wynikiem jest wytworzenie nowej informacji zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej; nie stanowi przetworzenia informacji anonimizacja danych.*

8.3 Zmiany w ustawach szczególnych

Proponujemy wprowadzenia do ustawy o ochronie informacji niejawnych zasad kontroli zgodności z prawem nakładania klauzul niejawności przez sąd administracyjny, w ramach rozpatrywania skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji z powołaniem się na ochronę informacji niejawnych. Powinno to odbywać się na wzór sądowej kontroli decyzji w sprawach poświadczenia bezpieczeństwa uregulowanej w ustawie o ochronie informacji niejawnych (zob. art. 38 ustawy o ochronie informacji niejawnych).

Model postępowania przedstawiałby się w sposób następujący: w przypadku wydania przez podmiot zobowiązany decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z nadaną klauzulą niejawności organem wyższego stopnia w tych sprawach będzie Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służba Kontrwywiadu Wojskowego (według swojej właściwości), ponieważ wchodzi to w zakres ich ustawowej kompetencji do „nadzorowania funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych” (stanowi to wyjątek od propozycji,

że organem wyższego stopnia jest niezależny organ ds. dostępu do informacji publicznej). W ramach postępowania odwoławczego wspomniane organy wyższego stopnia dokonują oceny prawidłowości nadania klauzuli niejawności, w szczególności w oparciu o zaznajomienie się z klauzulowaną informacją. Od decyzji organu II instancji stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, który zostanie wyposażony w szczególną kompetencję do otrzymania klauzulowanej informacji, stanowiącej przedmiot sprawy. Do rozważenia jest wprowadzenie do ustawy o ochronie informacji niejawnej lub p.p.s.a. przepisów dotyczących trybu i zasad bezpieczeństwa przekazywania akt sprawy z informacjami niejawnymi do sądu i ich późniejszego przechowywania przez ten sąd.

Równocześnie postuluje się, aby w ustawie o ochronie informacji niejawnych wprowadzić zasadę, iż prawomocne uchylene przez sąd decyzji z powodu naruszenia przepisów prawa dotyczących nadawania klauzul stanowi podstawę do zniesienia klauzuli niejawności przez uprawnioną do tego osobę.

9. Dostęp do informacji dotyczących postępowań sądowych i dokumentów w aktach sprawy

Regulacja dostępu do informacji o organizacji i działaniach władzy sądowniczej stanowi istotną część reżimu prawnego dotyczącego prawa do informacji publicznej. Tymczasem ten zakres informacji o działaniach władzy publicznej, jak dotąd, nie jest w sposób jednolity i spójny regulowany ani w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ani w ustawach procesowych i ustrojowych. Od dawna rodzi to głosy krytyczne, wyrażane w literaturze przedmiotu, jednakże do dziś zagadnienie to nie zostało opracowane w ramach projektu koherentnej i wystarczająco określonej dla adresatów regulacji, czy choćby postulatów jej dotyczących. W ramach naszej ekspertyzy zdecydowaliśmy się dokonać przeglądu regulacji ustaw szczególnych w tym zakresie (ustaw procesowych) oraz relacji między nimi a ustawą o dostępie do informacji publicznej, wskazując znaczne niezgodności tych unormowań i ograniczenie prawa dostępu do informacji w zakresie działań władzy sądowniczej, proponując także ujednoczenie zasad dostępu i ograniczenie tym samym stosowania klauzuli pierwszeństwa ustaw szczególnych z art. 1 ust. 2 dotychczasowej ustawy. Ten zakres zagadnień ma – naszym zdaniem – szczególnie istotne znaczenie w kontekście ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej oraz gwarancji realizacji tego prawa w odniesieniu do niezwykle ważnego sektora władzy publicznej.

9.1 Aktualny stan prawny - reżim dostępu do informacji publicznej a dostęp do informacji w postępowaniach sądowych

9.1.1 [Geneza i konstytucyjne podstawy] Konstytucyjnie i doktrynalnie prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się z zasady jawności administracyjnej (patrz: T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999), ma zatem nieco inną genezę niż jawność postępowań sądowych. Jawność postępowań sądowych wywodzi się z zasad rzetelnego procesu i bezstronności sądu – jednak jedynie w aspekcie rozpatrzenia sprawy. W pozostałym zakresie, to jest dostępu do akt oraz informowania o organizacji pracy i podejmowanych działaniach przez organy władzy sądowniczej, należy stosować w pełni regulacje dostępu do informacji publicznej.

Aby rozważyć zakres jawności postępowań sądowych, rozpocząć należy od art. 45 Konstytucji, który mówi o jawnym rozpatrzeniu sprawy, zaś ust. 2 tego przepisu stanowi, że wyłączenie może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny (przy czym wyrok ogłaszany jest zawsze publicznie). Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy stanowi jedno z uprawnień składających się na prawo do sądu, mające rangę zasady działania wymiaru sprawiedliwości, gwarantowane w art. 45 Konstytucji RP i mające regulacje ustawowe we wszystkich procedurach sądowych. Zasada jawności stanowi niezbędny element przesądzający o rzetelności procesu, bowiem jego publiczny charakter pozwala stronom i publiczności zrozumieć motywy decyzji sędziowskiej, gwarantuje przejrzystość postępowania sądowego, pozwala ponadto ocenić prawidłowość zapadłych orzeczeń i toku postępowania, a także daje możliwość kontroli nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy znajduje odzwierciedlenie w przepisach proceduralnych dotyczących wszystkich postępowań toczących się przed sądami. W postępowaniu sądowym wyróżnić można jawność zewnętrzną, dotyczącą publiczności, czyli osób spoza grona uczestników procesu oraz jawność wewnętrzną, odnoszącą się do stron (uczestników) postępowania. Jawność wewnętrzną polega na zagwarantowaniu wszystkim uczestnikom postępowania możliwości uczestniczenia w posiedzeniach sądu oraz prawa dostępu do akt sprawy, polegającego na możliwości wglądu do tych akt i na otrzymywaniu z nich odpisów lub wyciągów.

W postępowaniu sądowym regułą jest odbywanie posiedzeń jawnych, to jest z udziałem uczestników postępowania – posiedzenia niejawne mogą być wyznaczane dla

rozstrzygnięcia kwestii formalnych lub wpadkowych. Wyznaczenie posiedzenia niejawnego zawsze musi mieć podstawę w wyraźnym przepisie ustawy.

Niezachowanie jawności wewnętrznej procesu, czyli pozbawienie strony prawa uczestniczenia w posiedzeniu sądu, stanowi poważne naruszenie prawa procesowego powoduje bowiem brak możliwości obrony swoich praw przez stronę. Jawność postępowania dotyczy także obowiązków uczestników postępowania, m.in. dowodem w sprawie może być jedynie źródło wskazane w aktach sądowych i dostępne wszystkim stronom postępowania.

Jawność zewnętrzna natomiast oznacza, że posiedzenia sądów są co do zasady jawne, to jest może w nich uczestniczyć publiczność. Drugim elementem jawności zewnętrznej jest publiczne ogłaszanie orzeczeń sądowych. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Przepisy proceduralne wyznaczają przesłanki, które mogą uzasadniać wyłączenie jawności zewnętrznej w aspekcie przeprowadzenia rozprawy przy drzwiach zamkniętych – orzeczenia sądów zawsze jednak pozostają jawne i musi nastąpić ich ogłoszenie. Nawet w sytuacji ograniczenia jawności zewnętrznej, to jest przy zarządzeniu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych (wyłączenia jawności w przypadku procesu karnego) stronom (uczestnikom) postępowania przysługuje prawo do wskazania osób zaufania, które będą obecne podczas rozpoznawania sprawy (art. 154 k.p.c., 361 k.p.k.).

Prawo dostępu do informacji publicznej ma podstawę konstytucyjną w art. 61 Konstytucji, który, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, przewiduje szeroki zakres podmiotów objętych jawnością. Mimo że – jak wspomniano – geneza dostępu do informacji wiąże się z zasadą jawności administracyjnej, to polski ustrojodawca zdecydował się na formułę, zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej (a nie tylko administracji) mają obowiązek udzielać informacji.

Warto wskazać w tym miejscu, że przesłanki ograniczające dostęp do informacji zakreślone są podobnie – ale z pewnymi odmiennosiami w przypadku prawa dostępu do informacji z art. 61. Ograniczenie dostępu może nastąpić bowiem wyłącznie ze względu na określone w ustawach prawa i wolności innych osób oraz podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa albo ważnego interesu gospodarczego. Widoczne jest więc, że istnieją różnice już na poziomie konstytucyjnie wskazanych przesłanek ograniczenia; w postępowaniach sądowych granicą jest moralność, w dostępie do informacji publicznej zaś – ważny interes gospodarczy.

Warto też zauważyć, że w obu przypadkach ustrojodawca zdecydował się na własne katalogi ograniczeń, bez odwołania do generalnej klauzuli z art. 31 ust. 3 Konstytucji (co nie oznacza, że nie jest ona stosowana, w szczególności w aspekcie proporcjonalności i konieczności w demokratycznym państwie prawnym oraz co do wymogu formy ustawy). Zachodzi więc relacja nakładania się obu reżimów w przypadku postępowań toczących się przed sądami.

9.1.2 [Stosowanie regulacji o dostępie do informacji publicznej w postępowaniach sądowych – doktryna i postulaty] Jednocześnie w literaturze i to zarówno konstytucyjnoprawnej jak i procesualnej (za przykład służą komentarze do k.p.k.) podkreśla się właściwie jednomyślnie, że sądy jako organy władzy publicznej powinny podlegać reżimowi udostępniania informacji na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jak podkreśla W. Sokolewicz w komentarzu do art. 61 *„W największym stopniu wątpliwości budzi kwestia dostępu do informacji o działalności organów władzy sądowniczej. Wbrew wcześniejszym ostrzeżeniom (...) u.d.i p. kwestii tej nie rozstrzyga wyraźnie, pozostawiając decyzję o udostępnieniu akt sądowych w rękach przewodniczących wydziałów w sądach powszechnych. Oznacza to faktyczne ograniczenie powszechnego prawa do informacji publicznej (...). Stan prawny w tej dziedzinie wymaga zmiany, jako że działalność sądów jest w rozumieniu art. 61 taką samą działalnością organów władzy publicznej jak działalność organów legislatywy i egzekutywy”* (Konstytucja RP, Komentarz, t. IV, uwaga 3 do art. 61. Także wg B. Banaszaka, nie może być wątpliwości, że pojęciem władz publicznych w rozumieniu art. 61 objęta jest również władza sądownicza (B. Banaszak, Konstytucja RP, Komentarz, s. 309 i 390).

Zarazem na gruncie przedmiotowym, to jest kategorii „sprawy publicznej” komentatorzy do k.p.k. nie mają wątpliwości, że akta spraw sądowych (karnych) mieszczą się w zakresie tego pojęcia (tak T. Grzegorzczak, komentarz do art. 156 k.p.k. [w:] T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006, podobnie także Sławomir Steinborn, komentarz do art. 156 k.p.k. [w:] J. Grajewski, L. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2010).

Nie może być zatem żadnych wątpliwości, że organy władzy sądowniczej mieszczą się w pojęciu władz publicznych, a informacje przezeń wytworzone lub znajdujące się w ich posiadaniu są informacjami publicznymi. Kryteria informacji publicznej w myśl art. 61 Konstytucji spełniają także akta postępowań przygotowawczych (por. NSA w Warszawie z 7 marca 2003 r., II SA 3572/02, LEX nr 144641). Także orzecznictwo sądów

administracyjnych określa sądy i prokuraturę jako organy władzy publicznej zobowiązane tym samym, na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 4 ust. 1 u.d.i.p. do udzielenia informacji publicznej (Z uzasadnienia wyroku NSA I OSK 1918/07: (...) *nie budzi najmniejszych wątpliwości, iż prokuratura realizując zadania publiczne, jakimi są strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw zalicza się do organów władzy publicznej, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej* LEX nr 505424. Podobnie stwierdził NSA w wyroku z 8 lutego 2005 r. OSK 1113/04, LEX nr 171180).

Niemniej informacje o ich działalności nie są wprost w u.d.i.p. wskazane i trudno uznać, by regulacja gwarantująca dostęp do informacji publicznej była w tym zakresie w pełni realizowana, choć art. 5 ust.3 i 4 o tym wspominają, ograniczając zakres tych informacji do tych postępowań, które dotyczą władz publicznych (zgodnie z tym przepisem nie można z zastrzeżeniem ochrony tajemnic chronionych i prywatności osób fizycznych ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym ze względu na ochronę interesu strony jeśli postępowanie dotyczy władz publicznych albo innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub pełniących funkcje publiczne, w zakresie tych zadań lub funkcji). Ponadto ograniczenia w dostępie nie mogą naruszać prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw. Poza sporem jest, że prawo dostępu do informacji publicznej odnosi się do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania (sądów oraz prokuratury). Publicznie dostępne winny być zatem informacje o czasie, trybie i miejscu oraz o składzie sędziowskim (funkcjonariuszach prowadzących postępowanie) i kolejności rozpoznawania spraw (zob. E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, z. 3).

Kluczowy jednak dla zrozumienia kolizji regulacji kodeksowych i u.d.i.p. jest art. 1 ust. 2 (*Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi*), co praktycznie czyni regulację u.d.i.p. martwą w realizowaniu prawa do informacji w postępowaniach sądowych – skoro mają one swoje regulacje. Należy więc w nowej regulacji konflikt tych dwóch reżimów rozstrzygnąć, bowiem z całą pewnością dotychczasowe regulacje kodeksowe dostępu do akt postępowania nie spełniają wymogów dostępu do informacji publicznej (także konstytucyjnych i gwarantowanych w u.d.i.p.).

9.1.3 [Przegląd regulacji procesowych] Dotychczasowy reżim prawny reguluje dostęp do informacji z postępowań sądowych w sposób bardzo zdywersyfikowany i niekonsekwentny. W procedurze cywilnej lakonicznie reguluje tę kwestię art. 9 k.p.c. – (*Strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. § 2. Strony i uczestnicy postępowania mają prawo do otrzymania z akt sprawy zapisu dźwięku, chyba że protokół został sporządzony wyłącznie pisemnie.*). Brak jest, jak dotąd, jakiegokolwiek innej ustawowej podstawy dostępu do akt cywilnych – jedynie § 94 regulaminu urzędowania sądów powszechnych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r., Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.) mówi, że *Przewodniczący wydziału zezwala na przejrzenie akt sprawy w sekretariacie upoważnionym przedstawicielom organizacji społecznych, które mogą wstąpić do toczącego się postępowania w danej sprawie lub zgłosić w nim swój udział. Przewodniczący wydziału decyduje ponadto o udostępnieniu akt sądowych innym osobom niemającym uprawnień procesowych i o zakresie wykorzystania przez nie tych akt. Udostępnienie większej liczby akt, np. dla celów naukowo-badawczych, wymaga zgody prezesa sądu. Protokół z posiedzenia jawnego sporządzony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk udostępnia się w budynku sądu za pomocą urządzenia służącego do odtworzenia zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, albo przez wydanie zapisu dźwięku na informatycznym nośniku danych, po spełnieniu warunków, o których mowa w ust. 1 i 2.*

W procedurze karnej istnieje regulacja kodeksowa, ale też całkowicie odmienna niż w u.d.i.p., a także odmienna niż w procedurze cywilnej; art. 156 k.p.k. stanowi:

§ 1. Stronom, podmiotowi określonemu w art. 416, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom.

§ 2. Na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy wydaje się odpłatnie kserokopie dokumentów z akt sprawy. Kserokopie takie można wydać odpłatnie, na wniosek, również innym stronom, podmiotowi określonemu w art. 416, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym.

§ 3. Prezes sądu może w razie uzasadnionej potrzeby zarządzić wydanie odpłatnie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy.

§ 4. Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kserokopii

odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kserokopii nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 5. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.

§ 5a. W toku postępowania przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Prokurator może odmówić zgody na udostępnienie akt w tej części tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób.

§ 6. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, mając na uwadze koszty wykonania takich kserokopii.

Także ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ustawa z 30 sierpnia 2002, Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270) nie reguluje w ogóle prawa dostępu do akt osobom innym niż strony (art. 12a §2. *Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt*) – na ten temat szerzej: H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010 nr 3, s. 73–74).

Tymczasem transparentność działania sądów (jawność, dostęp do informacji) jest jedną z kluczowych gwarancji bezstronności procesu. Na wagę przejrzystości działania sądów zwraca np. dokument opracowany dla potrzeb oceny niezależności sądowej i prawidłowości działania sądownictwa *Judicial Transparency Checklist. Key Transparency Issues and Indicators to Promote Judicial Independence and Accountability Reforms* (K. Henderson, V.

Autheman, S. Elena, L Daza, C. Hinojosa, IFES 2003), w którym wskazano, że publiczna dostępność do decyzji sądowych jest jednym z kluczowych kryteriów oceny prawidłowości funkcjonowania i kontroli działania sądów. W dokumencie tym wskazano następujące parametry oceny tej dostępności: pisemność decyzji sądowych, ich utrwalanie, sporządzanie uzasadnienia, publikowanie orzeczeń sądów wszystkich instancji, dostępność do nich i ich indeksowanie, wskazywanie sędziów wydających orzeczenie, dostępność utrwałeń rozpraw, dostępność w Internecie decyzji sądowych, a także tryby udostępniania i konsultowania informacji o działaniach sądów. Dostępność informacji na temat działania sądownictwa stwarza potencjalnie system – bazę danych o orzeczeniach i ich powodach. Obecnie ta wiedza jest dość zazdrośnie strzeżona i kosztowna (dostępna przede wszystkim w komercyjnych informatycznych bazach orzecznictwa). Brak systemowego uregulowania prawnego dostępności do orzeczeń sądowych uniemożliwia uzyskiwanie informacji o zapadłych orzeczeniach w sądach powszechnych, co ma fundamentalne znaczenie dla praktyki i pewności obrotu.

Reasumując, najważniejsze rozbieżności w regulacji dostępu do informacji na zasadach przewidzianych u.d.i.p. i w świetle ustaw procesowych to:

1) Zróżnicowanie pozycji stron i pozostałych podmiotów w dostępie do akt – gdy tymczasem reżim dostępu do informacji wręcz zakazuje wykazywania interesu prawnego lub faktycznego. Także zasada jawności procesu zdaje się przesądzać o braku obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w prawie dostępu do informacji o procesie.

2) Pełna uznaniowość organu sądu wobec osób innych niż strony (przewodniczącego wydziału albo prezesa sądu).

3) System pobierania opłat za sporządzone odpisy – opłaty, przynajmniej w postępowaniu karnym, zgodnie z wydanym na podstawie art. 156 § 6 k.p.k. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 2 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (Dz. U. Nr 107, poz. 1006) wynoszą za wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy 1 zł za jedną stronicę kserokopii, zaś za wydanie uwierzytelnionego odpisu z akt sprawy - 6 zł za każdą stronicę.

4) Brak zaskarżalności odmowy udzielenia informacji, brak stosowania w zakresie informacji o działaniach władzy sądowniczej trybu wnioskowego przewidzianego w regulacji o dostępie do informacji publicznej na podstawie klauzuli pierwszeństwa regulacji szczególnych z art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

9.2 Propozycje zmian w nowej ustawie o dostępie do informacji publicznej - projekt uregulowania dostępu do informacji w postępowaniach sądowych

Skoro kategoria informacji publicznej dotyczy także informacji o toczących się postępowaniach i organizacji oraz pracy sądów jako organów władzy publicznej, to dotychczasowa regulacja, w szczególności art. 5 ust. 3 i 4 u.d.i.p., oraz unormowania kodeksowe i zawarte w regulaminie urzędowania sądów nie mogą zostać uznane za wystarczające w tym zakresie.

Z uwagi na specyfikę regulacji kodeksowych dotyczących postępowań i praktykę orzeczniczą sądów powszechnych w zakresie ich związania innymi trybami, mającymi swoje podstawy pozakodeksowe, najbardziej czytelne i efektywne byłoby stworzenie jednolitej regulacji dotyczącej dostępu do informacji wytworzonych przez sądy lub będących w posiadaniu sądów w ramach wykonywania władzy publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, z jednoczesnym wprowadzeniem do kodeksów procesowych oraz ustaw regulujących odrębne postępowania odesłania do u.d.i.p.

W tym zakresie należałoby uchylić dotychczasowy art. 1 ust. 2 oraz art. 5 ust. 3 i 4 u.d.i.p.

W regulacji u.d.i.p. dotyczącej zakresu dostępu do informacji publicznej w postępowaniach sądowych należałoby w pierwszej kolejności podzielić dostęp na dostęp do dokumentów (akt) i dostęp do informacji o sprawie, a także dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądu (prokuratury) i informacji o zapadłych orzeczeniach.

Te kategorie należałoby uregulować w osobnych zakresach:

1) Dostęp do dokumentów (akt postępowania) – generalnie, w świetle dotychczasowej regulacji objęty zakresem dostępu do informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 2). Można rozważyć jego ograniczenie z uwagi na konieczność ochrony prywatności stron i innych osób biorących udział w postępowaniu, czyli na podstawie ogólnych przesłanek z u.d.i.p., a nadto z powodu istotnych interesów (gospodarczych) innych podmiotów i dla ochrony moralności (dotychczasowe konstytucyjne ograniczenie jawności postępowania) oraz w celu zapewnienia prawidłowego biegu postępowania karnego i ścigania przestępstw.

2) Dostęp do informacji o sprawie – ograniczony z powodów j.w.

3) Dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądów (prokuratury) – bez ograniczeń z wyjątkiem ogólnej klauzuli tajemnic ustawowo chronionych i ochrony prywatności oraz tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym zakresie informacja publiczna nie podlega ograniczeniom specyficznym dla postępowań sądowych.

4) Baza orzeczeń sądowych.

Propozycja zmiany dotychczasowej regulacji obejmuje wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisów, które określałyby:

I. Zakres przedmiotowy dostępu do informacji o działaniu władzy sądowniczej, w szczególności:

- 1) dostęp do dokumentów zawartych w aktach postępowań sądowych,
- 2) dostęp do informacji o toczących się postępowaniach,
- 3) dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądów i prokuratury,
- 4) dostęp do bazy orzeczeń sądowych.

II. Zakres i stopień ograniczeń dostępu do informacji we wskazanych kategoriach. Proponujemy, aby dostęp do informacji o których mowa w pkt 1 i 2 był ograniczony na podstawie regulacji zawartej w części ustawy dotyczącej ograniczeń prawa do informacji (tj. konieczność ochrony prywatności, tajemnicy przedsiębiorcy i tajemnic prawem chronionych) a dodatkowo - z powodu ochrony moralności (zgodnie z konstytucyjnym ograniczenie jawności postępowania) oraz gdyby udostępnienie informacji w sposób istotny mogło zakłócić prawidłowy przebieg postępowania.

III. Zakres podmiotowy

Podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest w trakcie postępowań sądowych oraz po ich zakończeniu organ prowadzący postępowanie w chwili składania wniosku lub organ, który archiwizuje akta zakończonego postępowania.

IV. Tryb postępowania. Co do informacji o których mowa w pkt 1) i 2) – proponujemy tryb wnioskowy. Podmiotem zobowiązanym byłby prezes sądu jako podmiot sprawujący nadzór nad działalnością administracyjną sądu (art. 9a i art. 22 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 427). Tryb odwołania od decyzji o odmowie udzielenia informacji odpowiadałby ogólnej regulacji u.d.i.p. – zatem o ile przyjąć proponowany w ekspertyzie wariant powołania niezależnego organu odpowiedzialnego za ochronę prawa do informacji publicznej i będącego organem odwoławczym w sprawach odmowy udzielenia informacji – odwołanie winno służyć do tego organu. Jeśli nie – odwołanie podlegałoby regulacji odpowiadającej dotychczasowemu art. 16 u.d.i.p. czyli wg k.p.a. (do prezesa sądu przelozonego (wg art. 22 § 2 ustawy o ustroju sądów powszechnych,)). Od decyzji prezesa sądu II instancji służyłaby skarga do WSA.

Tryb udostępnienia w zakresie informacji z pkt 3) oraz 4) byłby bezwnioskowy (BIP oraz baza orzeczeń sądowych). Co do tej ostatniej – proponujemy, aby w ustawie o dostępie do informacji znalazła się regulacja (odsyłająca do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości) o utworzeniu portalu orzecznictwa zawierającego sentencje orzeczenia kończącego

postępowanie w sprawie w danej instancji wraz z wskazaniem tzw *rationale* – kwestii prawnej, wyciągu z uzasadnienia wskazującego zarówno istotne elementy stanu faktycznego jak i motywy wydania orzeczenia. Warto w tym miejscu zauważyć, że obecnie są tworzone portale orzeczeń sądowych na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z sierpnia 2012 r. (działające jak dotąd w sądach apelacyjnych Internetowe Portale Orzeczeń do końca 2013 mają być także stworzone dla pozostałych sądów powszechnych). Dotychczas regulacja dotycząca tzw. portali orzeczeń nie ma powszechnie obowiązującej podstawy prawnej – jedynym źródłem normatywnym w tym zakresie jest § 22 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.), dodany przez § 1 pkt 1 lit. b) rozporządzenia z dnia 19 września 2012 r. (Dz.U. z 2012, poz. 1070) zmieniającego rozporządzenie w sprawie Regulaminu z dniem 1 października 2012 r. oraz zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS z dnia 31 stycznia 2013 r.).

Racjonalne byłoby jednak, aby regulacja tych portali i zasady anonimizacji danych tam zawartych, a także terminy i zakres publikacji znalazły się w ustawie o dostępie do informacji publicznej, bowiem w istocie orzeczenia spełniają cechy informacji publicznej i służą – w świetle Konstytucji – zarówno zapewnieniu jawnego dostępu do sądu, jak i dostępu do informacji o władczych działaniach podmiotów władz publicznych, jakimi są sądy. Baza tych orzeczeń winna być jednak oddzielnie od BIP regulowana i administrowana.

Co do dostępu do orzeczeń niepublikowanych w bazach orzeczeń (portalach) sądowych, w szczególności orzeczeń zapadłych przed wejściem w życie ustawy, to w tym zakresie winien obowiązywać tryb wnioskowy dostępu. Podobnie należałoby uregulować kwestię dostępu do niepublikowanych fragmentów orzeczeń oraz orzeczeń, które nie podlegałyby publikacji z uwagi np. na swój nieostateczny i nierozstrzygujący merytorycznie sprawy charakter. W tym zakresie winien również obowiązywać tryb wnioskowy.

9.2.1. Problem anonimizacji danych w aktach. Orzeczenia muszą być publikowane, zaś akta udostępniane w taki sposób, aby uniemożliwić (albo uczynić możliwą jedynie po przeprowadzeniu dodatkowych istotnych nakładów działań, środków lub czasu) identyfikację osób fizycznych, o których mowa w dokumentach. Anonimizacji nie podlegają natomiast dane dotyczące osób pełniących funkcje publiczne, o ile występują w treści orzeczeń/dokumentów w związku z tymi funkcjami. Celowe byłoby wprowadzenie definicji

anonimizacji do u.d.i.p. – i wyraźne wskazanie, że anonimizacja nie stanowi przetworzenia informacji.

Innym zagadnieniem jest zaniechanie anonimizowania, gdy podmiot wnioskujący zwraca się o dostęp do informacji (dokumentów) konkretnej sprawy, z powołaniem strony, o której informacje stanowią informację publiczną (przede wszystkim Skarb Państwa, jednostki organizacyjne, samorząd terytorialny i jego osoby prawne). Tu anonimizacja w ogóle winna być wyłączona.

Reasumując, najważniejszym zadaniem nowej regulacji w zakresie dostępu do informacji z postępowań sądowych winno być:

- 1) Stworzenie w ustawie o dostępie do informacji publicznej ogólnych reguł dostępu do informacji z postępowania sądowego, w szczególności w zakresie orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie, decyzji sądowych o innym charakterze (czyli działań władczych w zakresie stosowania prawa) oraz protokołów jawnych rozpraw. Powinien być to dostęp w trybie bezwnioskowym.
- 2) Dostęp do akt sprawy następowałby na wniosek, po dokonaniu anonimizacji treści dokumentu, gdy zachodzi potrzeba ochrony informacji prawnie chronionych albo ochrony prywatności osób fizycznych lub tajemnicy przedsiębiorstwa. Tryb dostępu będzie regulowany w przepisach określających tryb udostępnienia informacji publicznej w u.d.i.p. Organem I instancji jest prezes sądu, a organem II instancji jest prezes sądu przełożonego albo organ do spraw dostępu do informacji publicznej.
- 3) Stworzenie systemu odesłań w ustawach procesowych do regulacji u.d.i.p. w tym zakresie.
- 4) Pozostawienie reguł jawności wewnętrznej (dla stron, uczestników postępowania) na zasadach określonych w ustawach procesowych.
- 5) Zniesienie barier w dostępie w ramach jawności wewnętrznej (w szczególności usunięcie opłat – albo wprowadzenie podobnych opłat przy dostępie do akt dla stron i osób postronnych).
- 6) Uregulowanie poza zakresem ustaw procesowych, natomiast w całości przez u.d.i.p. dostępu do informacji o organizacji i pracach sądu poprzez BIP.

Z uwagi na wyodrębnienie czytelnych reguł ogólnych dostępu do informacji, także w zakresie postępowań sądowych podkreślić trzeba znaczenie uregulowania dostępu do informacji z postępowań sądowych w ‘ustawie matce’, to jest ustawie o dostępie do informacji publicznej. To oddałoby intencję poddania jednemu reżimowi prawnemu dostępu do informacji wytwarzanych i posiadanych przez wszystkie władze publiczne, na czytelnych i jednolitych

zasadach, z uwzględnieniem jednak modyfikacji wynikających ze specyfiki działań władzy sądowniczej. Z tego też względu postulowane zmiany w zakresie jawności zewnętrznej postępowań sądowych musiałyby być regulowane w kodeksach postępowań, odsyłających zarazem w zakresie nieuregulowanym do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

9.3 Propozycje zmian w ustawach procesowych

W ustawach regulujących procedury sądowe i postępowanie administracyjne winno znaleźć się odesłanie do u.d.i.p. o treści:

„zasady i tryb udostępniania informacji o toczących się i zakończonych postępowaniach dla podmiotów innych niż strony lub inni uczestnicy postępowania określa ustawa o dostępie do informacji publicznej.”

W ten sposób należałoby znowelizować następujące akty prawne:

1. kodeks postępowania cywilnego, (Dz.U. z 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.) - art. 9,
2. kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 Nr 89, poz. 555 ze zm.) - art. 156,
3. ustawa - Prawo o postępowaniach przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. Nr 270) - art. 12a,
4. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. nr 267) - art. 73-74,
5. ustawa o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2002, nr 101, poz. 925), tu należałoby też zwrócić uwagę na represyjność dotychczasowej regulacji art. 28a, który przewiduje karę za ujawnienie informacji z postępowania toczącego się przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej i brak jakiegokolwiek regulacji dotyczącej dostępu do informacji w toku postępowania przed TS.

Pozostałe regulacje dotyczące postępowań przed organami władzy sądowniczej odsyłają do w/w regulacji, tak więc zbędne stałoby się ich nowelizowanie. Tak czyni:

1. ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z 1 sierpnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643) - art. 20 odsyła do k.p.c.),
2. kodeks karny skarbowy (ustawa z 10 września 1999, t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 186 (odsyła do k.p.k.),
3. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z 24 sierpnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 395) - art. 38 odsyła wprost do art. 156 k.p.k.).

Należałoby też rozważyć nowelizację Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r., Dz. U. 2007 r. Nr 38, poz. 249, ze zm.). Choć jako akt rangi podustawowej nie może on ograniczać dostępu do informacji, to

jednak dotychczasowe brzmienie § 94 tego regulaminu w poważny sposób ogranicza dostęp do akt. Proponujemy zatem uchylene § 94 regulaminu.

Ponadto konieczne jest ujednolicenie reguł dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowań w zakresie opłat za ich udostępnianie – zgodnie z ogólnymi regułami przewidzianymi w projektowanej u.d.i.p.

10. Tryby udostępniania informacji publicznej

10.1. Aktualny stan prawny

W kontekście treści art. 61 ust. 4 Konstytucji zadaniem u.d.i.p. jest określenie trybu udostępniania informacji publicznej. Regulację w tym przedmiocie zawarto w wielu przepisach ustawy znajdujących się w różnych jej częściach, a próbę ich zebrania podjęto w art. 7 ust.1 u.d.i.p.

W obecnie ustawie do takich trybów zaliczymy:

1. ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP);
2. udostępnianie informacji publicznej na indywidualny wniosek osoby wykonującej prawo do informacji;
3. wyłożenie lub wywieszanie informacji w miejscach ogólnie dostępnych albo też zainstalowanie w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją;
4. dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych oraz ich kolegialnych organów pomocniczych,
5. zamieszczanie informacji publicznej w centralnym repozytorium informacji publicznej (CRIP).

Nie jest to wyliczenie wyczerpujące na gruncie polskiego prawodawstwa, ponieważ inne ustawy szczególne mogą wprowadzać odmienny tryb dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z omówioną powyżej zasadą wyrażoną w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ustawy szczególne będą miały pierwszeństwo w przypadku kolizji między nimi oraz ustawą o dostępie do informacji publicznych.

10.2 Propozycja zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

10.2.1 Tryby i sposoby udostępniania informacji publicznej

10.2.1.1 Uporządkowanie trybów i sposobów udostępniania informacji publicznej

Pierwszy z postulatów dotyczy uporządkowania obowiązkowych trybów i sposobów udostępniania informacji publicznej. Zaproponować należy w ustawie wyraźne rozdzielanie

trybów udostępniania informacji publicznej i sposobów w jakich informacja może być udostępniana. Przez pojęcie trybu rozumie się dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. K 38/01, OTK-A z 2002 r., Nr 5, poz. 59, Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1306). Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych, bez nich urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a nawet czasami niemożliwe. Obecnie problematyka trybów udostępniania informacji publicznej i sposobów w jakich może być ona udostępniana nie zostały przez ustawodawcę precyzyjnie oddzielone.

Ustawa powinna zawierać katalog trybów obligatoryjnych. W tym zakresie nie przewiduje się zmian, ponieważ proponujemy, aby informacja publiczna była udostępniana w następujących trybach obligatoryjnych: ogłoszenia w BIP, zamieszczenia w CRIP, udostępnienia na wniosek oraz poprzez zapewnienie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Ponadto ustawa powinna gwarantować, jako rozwiązanie komplementarne możliwość udostępniania informacji w inny sposób, w tym przede wszystkim z wykorzystaniem nie wskazanych ustawowo środków komunikacji elektronicznej. Celem jest dalsze uproszczenie i odformalizowanie procesu udostępniania informacji publicznej. W ustawie należy zawrzeć ogólną normę kompetencyjną dającą podstawę do fakultatywnego komunikowania się za pomocą innych sposobów niż obligatoryjnych, określonych powyżej. Co więcej, wspomniane nieobowiązkowe środki mogą służyć także do prowadzenia polityki informacyjnej wobec społeczeństwa.

Udostępnianie informacji publicznej za pomocą fakultatywnych sposobów nie ma wpływu jednak na obowiązek udostępniania informacji na wniosek (inaczej niż w przypadku zamieszczenia informacji w BIP lub CRIP). Zaproponowanym w opinii zmianom, towarzyszyć będzie propozycja otwarcia form udostępniania informacji publicznej i przyjęcie zasad ogólnych dotyczących udostępniania informacji w celu zapewnienia jednolitych standardów niezależnie od przyjętego sposobu udostępniania informacji.

10.2.1.2 Katalog sposobów w jakich informacja publiczna może być udostępniana

Zmiany sposobów udostępniania informacji publicznej powinny zmierzać do:

- a) otwarcia katalogu sposobów w jakich informacja może być udostępniana, co jest konsekwencją powyżej zaproponowanych zmian uporządkowania w jednym przepisie katalogu sposobów w jakich informacja może być udostępniana (w

chwili obecnej są one uregulowane w art. 3, art. 7, art. 10 ust. 2, art. 11, art. 12 ust. 2 u.d.i.p.),

b) rozbudowania katalogu sposobów w jakich informacja może być udostępniana.

W związku z powyższym proponuje się przepis, który przewidywałby, że informacja publiczna może być udostępniona na podstawie u.d.i.p. w szczególności poprzez:

- 1) zapoznanie się z informacjami publicznymi, w tym dokumentami urzędowymi, w Biuletynie Informacji Publicznej,
- 2) zapoznanie się z informacjami publicznymi w centralnym repozytorium informacji publicznych,
- 3) wgląd do dokumentów, w tym w szczególności dokumentów urzędowych,
- 4) otrzymanie kopii informacji publicznej lub jej wydruku,
- 5) przesłanie informacji publicznej w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany informatyczny nośnik danych,
- 6) ustną odpowiedź w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 2 (nieformalne zgłoszenie żądania),
- 7) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych dokumentujących te posiedzenia,
- 8) wyłożenie lub wywieszenie informacji publicznej w miejscach ogólnie dostępnych,
- 9) przez zainstalowane w miejscach, o których mowa w pkt 8 urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.

10.2.2. Zasady ogólne dotyczące udostępniania informacji we wszystkich trybach

Zaproponować należy w rozdziale „Przepisy ogólne” dodanie artykułu nakazującego udostępnianie przez podmioty, o których mowa w art. 4 aktualnych informacji publicznych, a w przypadku udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej w formatach umożliwiających maszynowy odczyt. Zasady te będą miały zastosowanie, ze względu na swój ogólny charakter, niezależnie od sposobu, w jaki informacja będzie udostępniana, także w przypadku przekazywania w inny sposób niż poprzez obligatoryjne tryby jej udostępniania.

10.2.3 Biuletyn Informacji Publicznej

10.2.3.1 Zakres przedmiotowy informacji publikowanych w BIP

Proponujemy pozostawić podział informacji publikowanych w BIP na informacje obligatoryjne i fakultatywne. Pozostawiony powinien zostać wynikający z u.d.i.p. zakres przedmiotowy informacji obligatoryjnych.

10.2.3.2 Obligatoryjne stosowanie SSDiP

Proponujemy obligatoryjne stosowanie Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej, dalej SSDiP, przez wszystkie podmioty zobowiązane do prowadzenia stron podmiotowych BIP. SSDiP jest to narzędzie teleinformatyczne umożliwiające tworzenie i przetwarzanie informacji publicznych, które wprowadza poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 8 marca 2013 r. (druk sejmowy 1331). Jest to aplikacja, jak czytamy w uzasadnieniu ww. projektu, oparta na systemie zarządzania treścią, co w konsekwencji powoduje zwiększenie dostępności informacji publicznej dla obywateli oraz efektywniejsze nią zarządzanie, w tym m.in. poprzez łatwość wyszukiwania informacji. Zgodnie z założeniami projektu prowadzenie strony podmiotowej BIP może nastąpić przy zastosowaniu SSDiP lub innego systemu teleinformatycznego (art. 1 ust. 1 pkt 3 ww. projektu).

W ocenie twórców opinii rola SSDiP powinna ulec zwiększeniu, a dalszy rozwój BIP należy oprzeć na tym narzędziu. W związku z tym opowiadamy się za obligatoryjnym wykorzystaniem SSDiP dla tworzenia stron BIP w celu:

- a) ujednoczenia standardów prowadzenia stron BIP (głównej i podmiotowych) w zakresie informacji obligatoryjnych wraz z możliwością przeszukiwania zasobów informacji publicznej zawartych na wszystkich stronach BIP,
- b) wykorzystania platformy SSDiP dla zapewnienia kontroli nad realizacją przez podmioty zobowiązane obowiązków w zakresie:
 - a. publikacji informacji obligatoryjnych,
 - b. zapewnienia aktualności danych.

10.2.3.3 Rekomendacje dla SSDiP w przypadku jego powszechnego i obligatoryjnego stosowania przez wszystkie podmioty

Twórcy ekspertyzy rekomendują obligatoryjne i powszechne stosowanie SSDiP do prowadzenia stron BIP przez wszystkie podmioty zobowiązane przy uwzględnieniu następujących warunków:

- a) „otwarcia” SSDiP poprzez zapewnienie możliwości również zamieszczania w nim informacji publicznych, których nie dotyczy obowiązkowa publikacji, wraz z możliwością dla podmiotu zobowiązanego tworzenia dla nich menu,
- b) wprowadzenie *vacatio legis* pozwalającego na przygotowanie SSDiP do określonych powyżej wymogów, jak również zapewnienia możliwości przeniesienia przez wszystkie podmioty informacji publicznych do SSDiP z dotychczasowych baz danych obsługujących BIP (np. 2 lata); jednocześnie po dokonaniu migracji do BIP nałożono by na podmiot zobowiązany obowiązek zaniechania prowadzenia dotychczasowej strony BIP oraz dokonania analizy przydatności prowadzenia innych serwisów internetowych,
- c) wprowadzenie do SSDiP mechanizmów walidujących zapewniających kontrolę w następującym zakresie:
 - a. czy podmiot zobowiązany prowadzi BIP,
 - b. czy wprowadza informacje obligatoryjne,
 - c. czy wprowadza informacje obligatoryjne terminowo,
 - d. czy cyklicznie aktualizuje BIP, poprzez zmiany w jego treści lub potwierdzenie aktualności dotychczas zamieszczonych w nim informacji publicznych.
- d) w przypadku stwierdzenia przez mechanizmy SSDiP wad w w/w zakresie system cyklicznie, elektronicznie powinien wysyłać do podmiotu prowadzącego BIP urzędowe wezwanie do usunięcia wad,
- e) wprowadzenie do SSDiP obligatoryjnego modułu kontrolnego generującego, co rocznie do każdego 10 stycznia raportu za ubiegły rok, który będzie uwzględniał elementy, o których mowa w punkcie c. Raport powinien być publikowany poprzez SSDiP na stronie głównej BIP oraz na każdej stronie podmiotowej BIP, której ten raport dotyczy, jeżeli jest ona prowadzona,
- f) wprowadzenie odpowiedzialności ministra właściwego do spraw informatyzacji za funkcjonowanie SSDiP, w tym publikację raportu, o którym mowa w punkcie poprzednim. W projekcie ustawy, o której mowa powyżej rola ministra ogranicza się jedynie do udostępnienia SSDiP zainteresowanym podmiotom objętym mocą ustawy (art. 1 pkt 3), co w naszej ocenie jest dalece niewystarczające.

10.2.3.4 Kontrola wykonania obowiązku publikacji informacji publicznych w BIP

Obowiązująca obecnie ustawa nie przewiduje możliwości wszczęcia procedury kontrolnej w przypadku braku publikacji na stronach BIP informacji, w zakresie prawem

przewidzianym, jak również publikacji w nim informacji nieaktualnych lub innych informacji nie spełniających wymogów przewidzianych w u.d.i.p. lub wydanym na jego podstawie rozporządzeniu. Nie występuje również podstawa prawna domagania się usunięcia danych ze strony BIP w przypadku braku cech, o których mowa powyżej. Stanowisko to potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. m.in. postanowienie z 16 października 2008 r. WSA, II SAB/Łd 40/08 CBOSA, postanowienie WSA z 15 czerwca 2005 r., II SA/Wa 408/05, CBOSA, postanowienie NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1210/05, Wspólnota 2007, Nr 36, s. 31; wyrok NSA z 7 października 2009 r., I OSK 169/2009, CBOSA).

W związku z powyższym proponujemy, aby kontrola nad realizacją przez podmioty zobowiązane zadania publicznego, jakim jest publikacja informacji w BIP, jak również kontrolowanie aktualności zamieszczonych tam danych, powinna być realizowana przez niezależny organ ds. informacji publicznej. W przypadku niepowołania takiego organu funkcje kontrolne w ograniczonym zakresie sprawować będzie SSDiP, o czym była mowa powyżej. System ten ułatwi również sprawowanie kontroli społecznej, dzięki generowanemu automatycznie corocznemu raportowi.

Wskazać należy jednak, że system SSDiP nie zastąpi wyspecjalizowanego, niezależnego organu, który może dokonywać oceny zamieszczonych w BIP danych pod względem ich aktualności. W projektowanym rozwiązaniu elementy kontrolne SSDiP są uzupełniane przez działanie organu niezależnego ds. dostępu do informacji publicznej dla zapewnienia kompleksowej kontroli publikacji danych w BIP-ach przez podmioty zobowiązane.

10.2.3.5 Uprawnienie kontrolne niezależnego organu ds. informacji publicznej nad publikacją informacji w BIP

Niezależny organ ds. informacji publicznej ma przewidzianą kompetencję sprawowania kontroli nad publikacją informacji publicznych w BIP oraz nad prowadzeniem SSDiP przez ministra właściwego ds. informatyzacji w zakresie:

- a) kontroli wykonywania obowiązków zamieszczenia informacji obligatoryjnych przez podmioty zobowiązane do prowadzenia BIP,
- b) kontroli podmiotów prowadzących BIP w zakresie danych zamieszczonych w BIP w oparciu o kryterium aktualności,
- c) kontroli podmiotu prowadzącego SSDiP w zakresie obowiązków związanych z wprowadzeniem mechanizmów walidujących do SSDiP,
- d) w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w przypadkach, o których mowa w pkt od a) do c) organ wydaje decyzję administracyjną nakazującą przywrócenie stanu

zgodnego z prawem. Organ ds. informacji publicznej działa jako organ pierwszej instancji, a środkiem zaskarżenia jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

10.2.3.6 Przepisy przejściowe w związku z obligatoryjnością i powszechnością prowadzenia BIP w SSDiP

W przepisach przejściowych wprowadzić należy:

- a) *vacatio legis* zgodnie z postulatami określonymi powyżej,
- b) obowiązek rozważenia celowości prowadzenia własnego serwisu internetowego (innego niż BIP) po przeniesieniu danych do SSDiP przez podmiot zobowiązany,
- c) obowiązek przeglądu, co dwa lata ustaw szczególnych, wprowadzających obowiązek publikacji informacji w BIP.

10.2.4 Udostępnianie informacji publicznej na wniosek

10.2.4.1 Aktualny stan prawny i jego ocena

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek jest zasadniczym - oprócz zamieszczenia informacji w Biuletynie Informacji Publicznej - trybem udostępniania informacji, ponieważ dotyczy wszelkich informacji publicznych niezamieszczonych w BIP i CRIP oraz pozostaje obligatoryjny dla wszystkich podmiotów objętych postanowieniami ustawy. Tryb wnioskowy znajduje zastosowanie w zakresie informacji niezamieszczonych w BIP i CRIP.

W naszej opinii, odpowiedzieć należy się za pozostawieniem obecnej konstrukcji załatwiania wniosku o udostępnienie informacji publicznej poprzez udostępnienie informacji w formie czynności materialno-technicznej albo odmowy w drodze decyzji administracyjnej. Udostępnienie informacji publicznej winno mieć charakter prosty i niesformalizowany. Dlatego też w przypadku tej czynności zachowana powinna zostać forma czynności materialno-technicznej, a do postępowania podmiotu zobowiązanego w tym zakresie nie powinny mieć zastosowania przepisy k.p.a., poza bezczynnością podmiotu zobowiązanego, o której mowa w dalszej części opinii. Wydaje się również, że za taką konstrukcją przemawia argument, że czynność faktyczna udostępnienia informacji publicznej, czyniąca zadość wnioskowi zainteresowanego, nie powoduje potrzeby wprowadzania dodatkowych gwarancji wyznaczonych przepisami k.p.a.

W art. 16 ust. 2 u.d.i.p. wyrażona jest zasada ograniczonego zastosowania przepisów k.p.a. jedynie do decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania. Na gruncie tego przepisu powstaje problem interpretacyjny, czy przepisy kodeksu można stosować tylko do wydania decyzji, ponieważ takie rozumienie

ogranicza funkcje kodeksu, w tym też jego funkcje gwarancyjne. Wyrażamy opinię, że jest to zbyt zawężające stanowisko, ponieważ postępowanie to ciąg czynności, które powinny być dokonywane według jednolitych zasad. Dlatego też w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej przepisy k.p.a. winny mieć zastosowanie do całości postępowania.

Gdy chodzi o samo udostępnianie informacji publicznej to ustawa zawiera także przepisy proceduralne. Jednak w naszej ocenie powinny być one na tyle precyzyjne, aby na ich podstawie była możliwa prawidłowa realizacja prawa do informacji, a podmiot zobowiązany mógł przeprowadzić postępowanie na jednoznacznie sformułowanych zasadach. W tym kontekście, a dodatkowo biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu u.d.i.p., znacznej modyfikacji winny ulec niektóre rozwiązania dotyczące postępowania w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Zauważamy bowiem następujące mankamenty obecnie obowiązujących przepisów u.d.i.p. dotyczących udostępniania informacji publicznej na wniosek:

- 1) Pomimo deklarowanego w doktrynie postulatu prostoty i odformalizowania udostępniania informacji publicznej, podstawę do nieformalnego przekazywania informacji na indywidualne żądanie reguluje jeden lakoniczny przepis (art. 10 ust.2 u.d.i.p.), a dopiero jego wykładnia ugruntowana w orzecznictwie sądowym pozwoliła na realizację wspomnianego postulatu
- 2) Nie określono środków administracyjnych przysługujących w przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego lub przewlekłego prowadzenia przez niego postępowania, a jednocześnie wyłączono w tym zakresie stosowanie przepisów k.p.a.
- 3) W sposób niejasny uregulowano kwestię nakładania opłat za udostępnienie informacji publicznej. Niejednoznaczna pozostaje przesłanka nałożenia opłaty (poniesienie dodatkowych kosztów), a ustawodawca milczy w zakresie prawnych formy takiego nałożenia oraz środków przysługujących wykonującemu prawo do informacji, na którego nałożono opłaty. Wreszcie z przepisów ustawy wynika, że udostępnienie informacji publicznej następuje nawet wówczas, gdy opłata nie została uiszczona, pomimo powiadomienia w tym względzie podmiotu zobowiązanego (zob. art. 15 ust.2 u.d.i.p.).
- 4) Ustawa nie reguluje sytuacji złożenia wniosku zbyt ogólnie lub niejednoznacznie sformułowanego.

10.2.4.2 Postulaty zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej

Proponowane zmiany obejmują zagadnienia: niesformalizowanych sposobów zgłoszenia żądania udostępnienia informacji publicznej, środków przysługujących w przypadku beczynności i przewlekłości postępowania, ustalania i nakładania opłat, zbyt ogólnego lub niejednoznacznego sformułowania wniosku oraz odmowy udostępnienia informacji publicznej i postępowania z tym związanego.

10.2.4.2.1 Niesformalizowany charakter żądania udostępnienia informacji

Rozbudowaniu powinny ulec przepisy dotyczące nieformalnego sposobu zgłoszenia żądania udostępnienia informacji publicznej i związanych z tym wymogów podmiotów zobowiązanych, ponieważ obecna praktyka jest wynikiem interpretacji lakonicznego przepisu art. 10 ust.2 u.d.i.p. (*„Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.”*). W praktyce z takim nieformalnymi sposobami mamy do czynienia w dwóch sytuacjach: żądania zgłoszonego w sposób nieutrwalony – ustnie (np. podczas wizyty w urzędzie, telefonicznie) lub też wniosku utrwalonego na nośniku (w postaci papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego), ale bez spełnienia wymogów przewidzianych dla podań (np. mail wysłany na adres poczty elektronicznej pracownika organu administracji publicznej). Dlatego też proponuje się, aby regulacje dotyczące zgłaszania takich żądań były precyzyjniejsze.

W pierwszej kolejności rekomenduje się zastąpić zwrot „bez pisemnego wniosku” innym sformułowaniem lepiej oddającym cele regulacji. Nie tylko bowiem chodzi o żądania zgłoszone bez utrwalenia pisma (np. ustne), ale również o te, które zawierają pismo utrwalone w postaci papierowej lub informatycznej, ale nie spełniające wymogów formalnych przewidzianych dla podania.

Pozostawić należy warunek, iż nieformalna komunikacja dotyczyć będzie sytuacji, gdy informacja może być niezwłocznie udostępniona. Jednak w sposób negatywny określić należy sytuacje, gdy nie występuje przesłanka „niezwłocznego udostępnienia”, co ma miejsce w przypadkach: a) ograniczenia dostępu do informacji publicznej (ze względu na poufność treści lub potrzebę przetworzenia informacji), b) zaistnienia podstawy do nałożenia opłaty za udostępnienie informacji ze względu na dodatkowe koszty podmiotu zobowiązanego spowodowane sposobem i formą udostępnienia określonymi przez żądającego.

Jednocześnie proponuje się dodanie nowej regulacji, która określi obowiązki podmiotu zobowiązanego, który nie może niezwłocznie udostępnić informacji, a otrzymał „niesformalizowane żądanie”. W takim wypadku:

a) gdy żądanie zgłoszone zostało w sposób nieutrwalony poucza się żądającego o środkach przysługujących wykonującemu prawo do informacji publicznej, w szczególności prawie do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej,

b) gdy złożony został wniosek utrwalony na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego wzywa do uzupełnienia wad formalnych, o których mowa w art. 63 k.p.a.,

Uzupełnienie tych wad pozwoli na:

- wszczęcie postępowania kończącego się wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej lub umarzającej postępowanie, jeżeli organ po rozpatrzeniu podania stwierdzi, że zachodzą podstawy odmowy,
- wezwanie określonej osoby do uiszczenia opłaty.

10.2.4.2.2 Terminy, środki przysługujące w przypadku beczynności i przewlekłości postępowania Właściwie wydaje się pozostawienie obecnego, krótszego w stosunku do k.p.a., terminu udostępnienia informacji publicznej (*bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku*). Podmiot zobowiązany może przedłużyć termin załatwiania sprawy, jednak nie dłużej niż o 2 miesiące od dnia złożenia wniosku, po uprzednim zawiadomieniu wnioskodawcy o przedłużeniu postępowaniu i o powodach opóźnienia.

Jednocześnie należy zauważyć, że konsekwencją braku zastosowania przepisów k.p.a. do czynności udostępniania informacji publicznej, jest również to, że wnioskodawcy nie przysługują w toku administracyjnym środki skarżenia beczynności podmiotu zobowiązanego w tym względzie. W takim wypadku jedynym aktualnie środkiem przysługującym stronie (wnioskodawcy) jest złożenie stosownej skargi do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2012 r., I OSK 2592/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, CBOSA). W naszej ocenie rezygnacja z administracyjnych środków zaskarżenia jest niewłaściwa, choćby z powodu przedwczesnego obciążania obowiązkami kontrolnymi sądów administracyjnych i dlatego proponujemy przepis przewidujący odpowiednie zastosowanie art. 37 k.p.a. w sprawach udostępnienia informacji publicznej na wniosek. Oznacza to, że wnioskodawcy będzie przysługiwało zażalenie na niezałatwienie sprawy w ustawowym terminie lub na przewlekle prowadzenie postępowania. W przypadku utworzenia niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej stanie się on organem wyższego stopnia, który będzie wydawał – na podstawie art. 37 §2 k.p.a. – postanowienie w przedmiocie zażalenia. Istotnie odciążą to sądy

administracyjne, które staną się właściwe w sprawie dopiero po wyczerpaniu przez wnioskodawcę środka wskazanego w art. 37 k.p.a.

10.2.4.2.3 Ustalanie i nakładanie opłat

Nie budzi żadnych wątpliwości potrzeba pozostawienia zasady bezpłatności dostępu do informacji, z wyjątkiem sytuacji zaistnienia dodatkowych kosztów udostępnienia po stronie zobowiązanego, będących konsekwencją treści wniosku. Wówczas podmiot zobowiązany może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

Proponujemy jednak daleko idącą zmianę zasad ustalania dodatkowych kosztów, uiszczania ich przez wnioskodawcę oraz postępowania podmiotu zobowiązanego w tym przedmiocie. Przyjęta konstrukcja opłat oparta jest na założeniu, że opłaty nie powinny stanowić przeszkody w dostępie do informacji.

W samej ustawie o dostępie do informacji publicznej określone zostaną czynniki, które powodują dodatkowe koszty. Zaliczamy do nich koszty: sporządzenia kopii papierowej, informatycznego nośnika danych, w przypadku sporządzenia kopii na informatycznym nośniku danych, oraz ponadstandardowych wagowo przesyłek listownych do wnioskodawcy (przez co rozumie się przesyłki, których masa przekracza jednorazowo wagę 20 stron kopii papierowych czyli limitu, o którym mowa poniżej).

Zgodnie z propozycją opłatę za sporządzenie kopii papierowych podmiot zobowiązany mógłby naliczać po przekroczeniu określonego w ustawie bezpłatnego limitu stron, liczonego w przypadku każdorazowego wniosku (powyżej 20 stron), jak również wynikającego z sumy wniosków od tego samego wnioskodawcy w przyjętym okresie czasu (miesiącu).

Równocześnie ustawa powinna określić rodzaje i górne stawki opłat. W przypadku kopii papierowych górna stawka przewidziana byłaby za sporządzanie kopii w określonych formatach (w tym w podstawowym formacie A4): za stronę kopii czarno-białej oraz za stronę kopii kolorowej.

W przypadku informatycznych nośników danych stawka powinna odnosić się do najbardziej popularnych dysków magnetoptycznych i liczona będzie od sztuki nośnika. Natomiast samo utrwalenie informacji na nośniku powinno zostać bezpłatne.

Zasadne jest również, aby ustawa zawierała delegację dla ministra właściwego do spraw administracji do wydania rozporządzenia, w którym zostaną określone szczegółowe stawki opłat.

Dzięki przedstawionemu powyżej rozwiązaniu rola podmiotu zobowiązanego ograniczy się do naliczenia w odniesieniu do konkretnego wniosku opłaty według

określonych prawnie stawek. Jest to rozwiązanie korzystne również dla podmiotu domagającego się informacji publicznej, który już w momencie formułowania wniosku będzie w stanie ustalić wysokość opłaty, co może mieć wpływ na kształt wniosku, w tym wybór formy jej udostępnienia. Po otrzymaniu wniosku, którego pozytywne załatwienie powoduje dodatkowe koszty i naliczeniu stosownej opłaty podmiot zobowiązany wezwie wnioskodawcę do wniesienia tejże opłaty.

Zaproponować należy również rozwiązanie zgodnie z którym udostępnienie informacji publicznej nastąpi po uiszczeniu opłaty. Jeżeli w wyznaczonym terminie opłata nie zostanie wniesiona, wniosek o udostępnienie informacji będzie podlegał zwrotowi; przepisy art. 261 §1-3 k.p.a. będą stosowane odpowiednio. Na postanowienie podmiotu zobowiązanego o zwrocie wniosku będzie przysługiwało zażalenie do niezależnego organu ds. dostępu do informacji publicznej, jako organu wyższego stopnia.

10.2.4.2.4 Przedmiot wniosku sformułowany zbyt ogólnie lub niejednoznacznie

Proponujemy, aby wprowadzić nowe rozwiązanie dotyczące wniosków o udostępnienie informacji sformułowanych zbyt ogólnie lub niejednoznacznie. W takim wypadku podmiot zobowiązany powinien wezwać do uzupełnienia wniosku co do jego treści, w zakresie pozwalającym na jego merytoryczne rozpatrzenie, w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Jednocześnie podmiot zobowiązany powinien zostać zobligowany, aby w wezwaniu umieścić informacje, które będą przydatne do uzupełnienia wniosku, w tym o posiadanych informacjach publicznych oraz o sposobach ich udostępniania.

10.2.4.2.5 Odmowa udostępniania informacji publicznej

Tak jak w obecnym stanie prawnym odmowa udostępnienia powinna następować w formie decyzji administracyjnej, jednak w ustawie winno znajdować się odesłanie do k.p.a. niepozostawiające wątpliwości, że przepisy kodeksu znajdują zastosowanie do całego (od momentu jego wszczęcia) postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W istocie bowiem, na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek, mamy do czynienia z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/09, CBOSA). W przypadku, gdy organ dysponuje żadaną informacją publiczną i zamierza ją udostępnić bez opłat, przepisy k.p.a. w ogóle nie mają zastosowania – informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno-technicznej (ustawa reguluje formę wniosku, terminy do jego

załatwienia i opłaty). Jednak w sytuacji załatwienia sprawy decyzją (umarzającą lub odmawiającą) przepisy k.p.a. mają zastosowanie i dlatego winny odnosić się do całości postępowania.

Drugie zagadnienie wymagające zmiany dotyczy postępowania w II instancji i zastosowania art. 138 §1 pkt 2 k.p.a. do decyzji organu odwoławczego. Ze względu na splot w tych sprawach decyzji i czynności materialno-technicznych, jak również fakt nieposiadania przez organ II instancji informacji publicznej stanowiącej przedmiot sprawy, przyjmuje się, że organ ten uchylając na tej podstawie kontrolowaną decyzję może jedynie umorzyć postępowanie. W naszej ocenie pozostaje to niewystarczające, ponieważ konsekwencją uchylenie decyzji organu I instancji z powodu wadliwego zastosowania przesłanek ograniczających dostępność informacji publicznej, winien być wprost wyrażony w ustawie obowiązek tego organu (podmiotu zobowiązanego) do udostępnienia przedmiotowej informacji. Organem II instancji w omawianych sprawach powinien zostać niezależny organ ds. dostępu do informacji publicznej.

10.2.5 Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów

Zakres proponowanych w opinii zmian w odniesieniu do trybu dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów jest ograniczony i obejmuje:

- a) rezygnację z przepisów regulujących jawność działania w jednostkach samorządu terytorialnego, (dalej: *jst*), w samorządowych ustawach ustrojowych,
- b) zagwarantowanie prawa rejestracji dźwięku i obrazu na wszystkich jawnych posiedzeniach,
- c) wprowadzenie obowiązku informowania na stronie podmiotowej BIP o terminie posiedzenia i o planowanym porządku obrad,
- d) zmiany o charakterze technicznym w treści obecnego art. 18 u.d.i.p., wynikające z uwzględnienia propozycji, o których mowa w pkt a-c.

10.2.5.1 Rezygnacja z przepisów regulujących jawność działania jednostek samorządu terytorialnego w samorządowych ustawach ustrojowych

10.2.5.1.1 Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów reguluje art. 61 Konstytucji, przepisy

art. 18-20 u.d.i.p. oraz art. 11b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. t.j.2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm), art. 8a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998r. nr 91 poz. 578 z późn. zm.) oraz art. 15a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998r. nr 91 poz. 576 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1) Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2). Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy (ust. 3). Analogiczne postanowienia w odniesieniu do działania organów powiatu zawiera art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym, a wobec organów samorządu województwa art. 15a ustawy o samorządzie województwa. Z tego względu dla uproszczenia wywodu dalsze rozważania odnosić będą się do art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, mając jednak zastosowania do pozostałych, wskazanych powyżej przepisów.

Zostały one wprowadzone do ustaw samorządowych w wyniku nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U 2001r. nr 45 poz. 497 z późn. zm.), która weszła w życie 28 maja 2001 r., to znaczy przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przepisów tych jednak nie uchyliła, co było przedmiotem krytyki ze strony piśmiennictwa, jak również przedmiotem wielu problemów interpretacyjnych.

10.2.5.1.2 Uzasadnienie planowanych zmian

Zgodnie z przyjętym przez twórców opinii założeniem, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej powinna być ustawą „matką” i regulować różne aspekty udostępniania informacji publicznej. W związku z powyższym usunąć należy z samorządowych ustaw ustrojowych przepisy dotyczące jawności ich działania, w tym wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Zasady dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, reguluje w sposób kompleksowy ustawa o dostępie do informacji publicznej. Brak więc uzasadnienia dla pozostawienia w samorządowych ustawach ustrojowych

rozwiązania sektorowego, nie mającego jednak charakteru regulacji szczególnej (*lex specialis*).

Problematyka uregulowana w art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym jest unormowana w sposób generalny w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Treści normatywne zawarte w art. 11b ust. 1 wynikają z art. 1 i 2 u.d.i.p.. Brak tam jednak wyraźnego wskazania, co do jawnego działania władz publicznych, można jednak zasadę tą wyinterpretować z wskazanych powyżej przepisów u.d.i.p.

W odniesieniu zaś do art. 11b ust.2, to w sposób wyraźny jego treść normatywna pokrywa się z postanowieniami art. 2, 3 i 7 u.d.i.p.. Wyjątek stanowi tu, jedynie zagwarantowanie prawa wstępu na posiedzenia komisji rady gminy. Uprawnienie to nie wynika, z art. 3 pkt 3, art. 7 ust.1 pkt 3 oraz art. 18 ust.2. u.d.i.p. W związku z powyższym rekomendować należy zagwarantowanie prawa wstępu na posiedzenia komisji organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego w u.d.i.p. Przepis art. 11b ust.3 ma zastosowanie jedynie w ograniczonym zakresie. Jest tak ponieważ zasady dostępu do dokumentów regulują przepisy ustawowe. Zakres dopuszczalnej regulacji statutowej może więc odnosić się wyłącznie do kwestii nie uregulowanych w u.d.i.p. Zakres jego zastosowania jest więc ograniczony.

10.2.5.2 Zagwarantowanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej prawa wstępu na posiedzenia komisji rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa

Zgodnie z art. 18 ust.2 u.d.i.p. posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust.1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Rekomendować należy usunięcie tego przepisu. Zasady dostępu do posiedzeń komisji sejmowych i senackich określają zgodnie z art. 61 ust.4 Konstytucji ich regulaminy. Wyjątek stanowi sejmowa komisja śledcza, w stosunku do której ustawa przewiduje szczególne uregulowania w tym zakresie (ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 159 poz. 427 ze zm.).Z tego względu jedynymi kolegialnymi organami pomocniczymi organów, o których mowa w art. 18 ust.1 u.d.i.p. są posiedzenia komisji rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, do nich więc przepis ten powinien się wprost odnosić.

10.2.5.3 Obowiązek powiadomienia o terminie posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów

Wprowadzić należy obowiązek powiadomienia w BIP o terminie posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów wraz z porządkiem

obrad posiedzenia. W chwili obecnej większość z nich zamieszcza informacje o terminie posiedzenia. Nie jest to jednak informacja publikowana obligatoryjnie w BIP. Jest ona jednak koniecznym elementem realizacji prawa o którym mowa w art. 18 ust.1. Ze względu na ten fakt, obowiązek powiadomienia zostaje wprowadzony do art. 18 u.d.i.p.

10.2.5.4 Prawo rejestracji dźwięku i obrazu,

Zagwarantować należy w art. 18 u.d.i.p. prawo rejestracji dźwięku i obrazu osobom uczestniczącym w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej. Prawo to jest elementem prawa uczestnictwa we wskazanych powyżej posiedzeniach, który wynika wprost z art. 61 Konstytucji. Ze względu na fakt, że jego realizacja jest dalej źródłem problemów w praktyce, koniecznym wydaje się wprowadzenie stosownych postanowień do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Za właściwe uznano również jego rozszerzenie w stosunku do postanowień art. 61 Konstytucji, także na posiedzenia komisji organów stanowiących i kontrolnych jst.

Prawo rejestracji dźwięku i obrazu, powinno odbywać się w sposób, który nie zakłóca przebiegu posiedzenia po uprzednim poinformowaniu uczestników o fakcie jego rejestracji.

10.2.5.5 Zakres proponowanych zmian w obowiązujących przepisach

W związku z powyższymi kompleksowej zmiany wymaga art. 18 u.d.i.p. W wyniku zmiany w art. 18 zmiany o charakterze dostosowującym wymaga także art. 19, Skreślenia wymaga: art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ustawy o samorządzie województwa.

Proponujemy następujące brzmienie art. 18 i 19 u.d.i.p. (lub przepisów im odpowiadających w nowej ustawie):

„Art. 18. 1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.

2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1 w jednostkach samorządu terytorialnego są jawne i dostępne.

3. Organy, o których mowa w ust. 1 publikują w BIP informacje o terminach posiedzenia wraz z jego planowanym porządkiem obrad.

4. Organy, o których mowa w ust. 1-2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa wstępu na posiedzenia. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których

mowa w ust. 1.

5. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1-2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Art. 19. Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1-2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.”

11. Założenia dotyczące struktury nowej ustawy

Przedstawione w niniejszej ekspertyzie postulaty odnoszące się do nowej regulacji prawa dostępu do informacji publicznej skłaniają do zaproponowania przygotowania projektu nowej ustawy w sposób znacznie bardziej kompleksowy i spójny regulującej zakres przedmiotowy i podmiotowy jej stosowania, zasady ograniczania dostępu do informacji oraz tryby udostępniania informacji publicznej.

Proponujemy podzielenie nowej ustawy na sześć rozdziałów: przepisy ogólne, ograniczenia dostępu do informacji publicznej, tryby i sposoby udostępniania informacji publicznej, organ ds. dostępu do informacji publicznej, przepisy karne oraz szósty rozdział - zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe.

Pierwszy rozdział zawierałby przepisy o charakterze ogólnym, w tym określenie zakresu spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy oraz objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Proponuje się następującą kolejność zagadnień regulowanych w tym rozdziale:

- a) zasadę przysługującego każdemu prawa dostępu do informacji publicznej (początkowy przepis w ustawie),
- b) zakaz żądania wykazywania interesu w udostępnieniu informacji publicznej (pkt 5.2 ekspertyzy),
- c) określenie wzajemnych relacji między prawem do informacji publicznej oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego,
- d) reguła kolizyjna przewidująca pierwszeństwo stosowania ustaw szczególnych (z jednoczesnym ograniczeniem jej stosowania – zob. pkt 4),
- e) słowniczek wyjaśniający pojęcia: informacji publicznej (pkt 4.2.1.), przetworzenia informacji publicznej (pkt 8.2.2.5.2), anonimizacji, posiadania informacji (pkt. 5.2.), dokumentu urzędowego, BIP, SSDIP, CRIP (cztery ostatnie pojęcie definiujemy zgodnie z dotychczasowym ich ustawowym rozumieniem),

- e) przykładowe wyliczenie informacji publicznej,
- f) podmioty obowiązane do udzielania informacji (pkt 5.2. i 9.2).

W drugim rozdziale uregulowane zostałyby kwestie ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Rozdział rozpoczynałby się od przepisu, który przewiduje, iż przesłanki ograniczające stanowią jedynie wyjątek od zasady dostępu do informacji publicznej. W następnych przepisach przesłanki zostałyby podzielone w sposób omówiony w pkt 8.2.2: na ograniczenia ze względu na poufność informacji oraz ze względu na konieczność operacji na informacji po stronie zobowiązanego („przetworzenie informacji publicznej”). Z kolei przesłanki dotyczące poufności informacji zostaną podzielone na przesłanki formalne i materialne. W przypadku ograniczeń materialnych ustawa wprowadzi test szkody i test ważenia.

Wśród ograniczeń materialnych zostanie w szczególności wprowadzona nowa przesłanka dostępu do dokumentów i informacji z postępowania sądowego, związana z proponowanym w ekspertyzie ujednoczeniem zasad dostępu w tym zakresie (pkt 9.2).

Trzeci rozdział dotyczyłby trybów dostępu do informacji publicznej. Rozpoczynałby się on od zasady otwarty katalog sposobów udostępniania informacji (pkt 10.2.1.2.). Następnie uregulowane zostałyby zasady ogólne dostępu (pkt 10.2.2.), zasady publikacji w BIP (pkt 10.2.3.1., 10.2.3.2. i 10.2.3.3), zasady udostępniania informacji w CRIP (pkt 10.2.1.1.,), tryb wnioskowy udostępniania informacji publicznej (pkt 10.2.4.2.), wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i ich organów pomocniczych (pkt 10.2.5.), a także przepisy dotyczące bazy orzeczeń sądowych (pkt 9.2.).

W rozdziale czwartym dotyczącym organu do spraw dostępu do informacji publicznej określone byłyby: jego pozycja ustrojowa (pkt 7.2.1) oraz kompetencje (pkt 7.2.2., 10.2.3.5.).

W piątym rozdziale („Przepisy karne”) pozostawiony zostałby przepis w brzmieniu określonym w obecnie obowiązującym art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W szóstym rozdziale zawarto by zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe. Z niniejszej ekspertyzy wynika potrzeba dokonania zmian w 16 innych ustawach:

- a) pięciu ustawach w związku z przyjęciem w nich odmiennego, zawężającego rozumienie pojęcia „informacja publiczna” (pkt 4.3),
- b) kolejnych pięciu z powodu ujednoczenia zasad dostępu do dokumentów i informacji z postępowania sądowego (administracyjnego) (pkt 9.3),
- c) trzech samorządowych ustawach ustrojowych, ze względu na rezygnację z przepisów regulujących w tych ustawach jawność działania jednostek samorządu terytorialnego (pkt 10.2.5.1),
- d) ustawie o ochronie informacji niejawnych, ze względu na wprowadzenie w niej kontroli zgodności z prawem nakładania klauzul niejawności (pkt 8.3),
- e) ustawie o ochronie danych osobowych; chodzi o zmiany wynikające z utworzenia organu ds. dostępu do informacji publicznej w oparciu o GIODO (pkt 7.3),
- f) ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.Nr 199, poz. 1227 ze zm.), ze względu na odesłania zawarte w tej ustawie do u.d.i.p.

Przewiduje się również wprowadzenie do ustawy przepisów przejściowych określających czas na przeniesienie przez podmioty zobowiązane informacji publicznych do SSDiP, a następnie dokonanie przez nich analizy przydatności prowadzenia innych serwisów internetowych (pkt 10.2.3.6).

Wykonawcy:

Prof. KUL dr hab. Paweł Fajgielski
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Prof. PAN dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska
Instytut Nauk Prawnych
Polska Akademia Nauk

Dr Agnieszka Piskorz-Ryń
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Dr Grzegorz Sibiga
Instytut Nauk Prawnych
Polska Akademia Nauk