

Warszawa, 26.07.2011

Sz. P.
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

W związku z projektem nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z dnia 8 października 2001 r.) implementującej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Izba Wydawców Prasy pragną wyrazić swoje wątpliwości związane z ograniczeniami dostępu do informacji i jego ponownego wykorzystania.

Rozumiejąc potrzebę nowelizacji ustawy, a także intencje jej autorów, wyłożone w uzasadnieniu, musimy jednak wskazać, iż przez brak dostatecznej precyzji lub zbytnią ogólnikowość niektórych zapisów, nowe przepisy mogą skutkować ograniczeniami w dostępie do informacji publicznej daleko wykraczającymi poza uzasadnioną konieczność i poza zamiar autorów nowelizacji.

Na szczególną analizę zasługują art. 5a wskazanej ustawy, który wprowadza dodatkowe ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Nowa regulacja dotyczy:

- „1) stanowisk, opinii, instrukcji lub analiz sporządzonych przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, na potrzeby:
- a) dokonania rozstrzygnięcia lub złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w tym komercjalizacji i prywatyzacji tego mienia,
 - b) postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) instrukcji negocjacyjnych oraz uzgodnionych projektów umów międzynarodowych w rozumieniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. nr 39, poz. 443, z 2002 r. nr 216, poz. 1824 oraz z 2010 r. nr 213, poz. 1395),
- 3) instrukcji negocjacyjnych dla przedstawicieli organów administracji rządowej uczestniczących w pracach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i jej organów przygotowawczych”.

Dostęp do wyżej wymienionych dokumentów podlega ograniczeniu do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia, złożenia oświadczenia woli w procesie gospodarowania mieniem, ostatecznego zakończenia postępowania lub podpisania umowy międzynarodowej, ostatecznego zakończenia prac nad daną kwestią w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej i jej organach przygotowawczych, ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

towawczych, ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Izby Wydawców Prasy wskazany wyżej przepis może prowadzić do znaczącego ograniczenia w dostępie do informacji istotnych z punktu widzenia interesu społecznego. Dostęp do informacji dotyczących opinii, analiz, stanowisk sporządzonych w procesie prywatyzacji i komercjalizacji mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa i samorządów terytorialnych, a ponadto dostęp do opinii, instrukcji i analiz sporządzonych przez lub na zlecenie Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa na potrzeby postępowań przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz instrukcji negocjacyjnych przy zawieraniu umów międzynarodowych będzie możliwy dopiero po zakończeniu pewnych procesów czy też negocjacji.

Art. 5a wprowadza dodatkowe przesłanki przedmiotowe i czasowe umożliwiające ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Okoliczności umożliwiające ograniczenie dostępu są ujęte bardzo szeroko i niezbyt precyzyjnie („stanowiska, opinie, instrukcje lub analizy”) co w praktyce może prowadzić do utrudniania dostępu do kluczowych dokumentów publicznych.

Prawo dostępu do informacji publicznej ma zasadnicze znaczenie w demokratycznym państwie, a obywatele powinni mieć zagwarantowaną możliwość kontroli instytucji publicznych w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz o sposobie wydatkowania pieniędzy publicznych pochodzących z budżetu państwa. Istotną funkcję kontrolną powinni spełniać dziennikarze, informujący społeczeństwo o kwestiach istotnych ze względu na interes publiczny. Nieodzownym elementem ich działalności jest możliwość dostępu do informacji publicznej.

Artykuł 61 ust. 3 Konstytucji RP stanowi że ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne wymienionego w ust. 1 przytoczonego artykułu, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji wprowadzane ze względu na ważny interes gospodarczy państwa pociągają za sobą konieczność każdorazowego zbadania owego ważnego interesu gospodarczego i zasadności jego ograniczenia. Proponowany art. 5a nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza ogólny zakaz ujawniania informacji, który stoi w sprzeczności z podstawowymi gwarancjami konstytucyjnymi. W sprawach wymienionych w art. 5a pkt. 1 i 2 niezbędne wydaje się nałożenie obowiązku każdorazowego badania czy chroniony ważny interes gospodarczy jest na tyle istotny żeby ograniczyć dostęp do informacji publicznej.

Należy wskazać, że dostęp do informacji stanowi istotny element art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (swoboda wypowiedzi). W sprawie *Társaság a Szabadságjogokért p. Węgrom* (skarga nr 37374/05) Trybunał przypominał, że zakres przedmiotowy i podmiotowy dostępu do informacji powinien być jak najszerszy. Ze względu na zakres ochrony przewidziany w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo nie może umożliwiać stosowanie arbitralnych restrykcji w dostępie do informacji publicznej, które prowadziłyby pośrednio do cenzury uniemożliwiającej zbieranie informacji. Trybunał wskazał, że wprowadzanie ograniczeń w dostępie do informacji może wpływać negatywnie na media oraz organizacje pozarządowe próbujące dotrzeć do źródeł informacji i może powstrzymać je od podejmowania tego typu działań. W związku z czym ich rola „publicznych stróżów” zostanie zdeprecjonowana lub wykluczona. Ograniczenie w dostępie do informacji prowadzi do uniemożliwienia wykonywania podstawowego zadania do jakiego media oraz organizacje pozarządowe zostały powołane.

Ze względu na charakter prawa dostępu do informacji publicznej wszelkie ograniczenia tegoż prawa powinny być sformułowane w możliwie jak najprecyzyjniejszy sposób. Wszelkie ograniczenia praw powinny być wprowadzane z niezwykłą ostrożnością i być proporcjonalne w stosunku do dobra chronionego (sprawa *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz p. Szwajcarii*, skarga nr 32772/02, wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r.).

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Izby Wydawców Prasy proponowany art. 5a pkt. 1 lit. a, który ogranicza dostęp do informacji o działalności Skarbu Państwa i samorządu w zakresie gospodarowania mieniem zawsze i w każdym przypadku, a nie tylko w wyjątkowych okolicznościach, uniemożliwia sprawowanie przez obywateli kontroli nad mieniem gospodarowanym przez Skarb Państwa i samorząd terytorialny. Informacje o takiej działalności są bardzo istotne, a wyłączenie informowania o stanowiskach rządowych i samorządowych, bez żadnych kryteriów jest sprzeczne z deklaracją rządu o „otwartości i przejrzystości”.

Warto również zwrócić uwagę na literę b omawianego artykułu, który ogranicza dostęp do informacji związanych z prowadzonymi postępowaniami przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Wyłączenie to ma charakter czasowy (do czasu rozstrzygnięcia postępowania), jednakże ze względu na długość tychże postępowań może ono prowadzić do wieloletniego ograniczenia dostępu do informacji na temat postępowań z udziałem Polski. W takiej sytuacji, ze względu na rzeczywisty czas trwania ograniczenia, ciężko jest mówić o proporcjonalności tegoż rozwiązania. W tym punkcie szczególnie niepokoi brak precyzyjnego, a właściwie jakiegokolwiek określenia w jakich przypadkach można zastosować ograniczenie w dostępie do informacji publicznej, co rodzi obawę, że punkt ten może być nadużywany.

Według Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Izby Wydawców Prasy art. 5a w proponowanym brzmieniu, może stanowić blokadę informacyjną, mającą wpływ na pracę dziennikarzy i spełnianie przez nich „obowiązku sprawozdawczego”. Przepis zawiera bowiem zbyt ogólnikowe sformułowania oraz brak precyzyjnie określonych okoliczności uzasadniających ograniczenia, które w praktyce powodować mogą powodować arbitralne utrudnianie dostępu do informacji.

Kolejne wątpliwości budzi również uchylenie art. 22 w projekcie nowelizacji, który zakładał, że podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. W związku z tym, w przypadku odmówienia prawa dostępu do informacji publicznej podmiotowi pozostaje jedynie złożenie skarg w trybie skarg i wniosków regulowanych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Tego typu wyłączenie może prowadzić w praktyce do ograniczenia prawa do sądu, gdy odmowa udostępnienia informacji oparta została na ochronie danych osobowych, prawic do ochrony prywatności czy też tajemnicy innej niż państwowa, służbowa, skarbowa czy statystyczna. Zakres kompetencyjny sądów administracyjnych nie zawsze zapewnia im właściwą wiedzę i praktykę w sprawach o ochronę danych osobowych, czy też w sprawach z zakresu ochrony prywatności (np. procesach o ochronę dóbr osobistych). Ze względu na obowiązującą w procesie cywilnym zasadę kontrydiktoryjności, uzasadnione może więc być utrzymanie drogi postępowania cywilnego gdy przesłanką odmowy udzielenia informacji w całości lub w części jest prywatność bądź jedna z tajemnic w obszarze prywatnoprawnym (a więc zastrzeżona dla ochrony interesu osoby prywatnej, a nie ze względu na interes podmiotu prawa publicznego).

Ponadto przepis art. 22 wprowadzał możliwość weryfikacji przez sądy powszechne prawidłowości niektórych rozstrzygnięć w tej materii dokonanych przez sądy administracyjne, w momencie uchylenia art. 22 zniknie możliwość dokonywania tego typu weryfikacji. Należy jednak podkreślić, że w praktyce organy administracyjnie często wskazują na drogę cywilną, nawet jeżeli nie jest ona właściwa, co znacząco wydłuża postępowanie. Należy się więc zastanowić nad

możliwością wprowadzenia dodatkowych gwarancji umożliwiających wybranie właściwej drogi odwoławczej.

Pragniemy również wskazać, iż wprowadzony przez nowelizację rozdział 2a zawierający regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej może budzić trudności interpretacyjne wśród urzędników oraz dziennikarzy, tj. podmiotów, które w praktyce stosować będą postanowienia tegoż rozdziału. Zwrócić należy uwagę, iż definicja ponownego wykorzystania zawarta w art. 23 a ust. 1 byłaby czytelniejsza gdyby najpierw zostało podane *definendum* a następnie *definiens*, zgodnie z przyjętą zasadą konstruowania definicji.

Wątpliwości budzi również sposób skonstruowania art. 23b. W ustępie 1 tegoż artykułu wskazuje się na brak warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej. W kolejnym jednak ustępie (23b ust. 2) wprowadza się możliwość określenia warunków ich ponownego wykorzystania. Taka konstrukcja może budzić wątpliwości z punktu widzenia jasności (przyzwoitości prawa) oraz zasad techniki prawodawczej. Nie są wskazane sytuacje, w których podmiot zobowiązany może ustalać warunki – zarówno szczególne jak i warunki o charakterze ogólnym. Rodzi to pytanie, czy możliwość nakładania warunków nie stanowi nadmiernego obciążenia dla podmiotu otrzymującego informację.

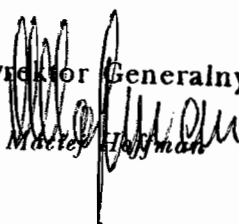
Budząca wątpliwości jest również celowość obowiązku informowania o przetworzeniu informacji zawarta w art. 23b. ust. 2 pkt 1. Wprowadzając prawo podmiotowe, nie można go uzależniać od sprawozdania z jego wykonywania. Również art. 23 ust. 2 pkt. 4 rodzi wątpliwości, umożliwia on bowiem przeniesienie odpowiedzialności z podmiotów publicznych, tworzących informacje, na osoby występujące o ich ponowne wykorzystanie. Brak jest również jasności co do charakteru prawnego przyjęcia oferty zawierającej warunki. W związku z czym nie jest jasne jaki reżim odpowiedzialności będzie stosowany.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Izba Wydawców Prasy pragną wyrazić swoje zaniepokojenie w związku z brakiem precyzji tworzonych norm, wynikającym z pośpiechu legislacyjnego towarzyszącego przygotowaniu projektu. Rozumiemy, że działania podejmowane są w związku z krótkim terminem na implementację dyrektywy do porządku krajowego, jednak zbyt ni pośpiech legislacyjny może znacząco utrudnić korzystanie z prawa do dostępu do informacji publicznej w praktyce.

W związku z powyższymi uwagami Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Izba Wydawców Prasy wyrażają nadzieję, że w dalszych pracach nad nowelizacją przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz jej ponownego wykorzystania wszelkie ograniczenia zostaną doprecyzowane przez legislatora, a ich ostateczna wersja będzie poprzedzona szczegółową analizą zasadności wprowadzania ograniczeń oraz sposobu ich jak najprecyzyjniejszego zapisu.

Z wyrazami szacunku,

IZBA WYDAWCÓW PRASY
00-366 Warszawa, ul. Foksal 3/5
tel. 828-59-30 do 32; fax 827-87-18
Regon: 012184491 NIP: 525-15-72-357

Dyrektor Generalny

Marek Hojman


Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara