



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES
dr Jacek Krawczyk

Warszawa, 2009 - 10 - 23

RCL 24-326/09
Dot. DP-I-0231-1280/09/RA

Rudnicki
K. dyr
30.10.09

Pan Piotr Stachańczyk
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DEPARTAMENT PRAWNY MSWiA
2009 - 10 - 30
Wpłynęło dn. 2009 - 10 - 30
Nr DP-I-1280/09 Angowski

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z pismem z dnia 25 września 2009 r. w sprawie projektu założeń do projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej Rządowe Centrum Legislacji informuje, że zgłasza następujące uwagi:

1. Proponuje się dokonać implementacji dyrektywy 2003/98 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. WE 345 z 31.12.2003 str. 90) w drodze nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Problematyka dot. informacji publicznej, a więc dostęp do niej i dalsze wykorzystywanie pozyskanych informacji, powinna być kompleksowo uregulowana w jednym akcie normatywnym, co zapewni spójność polskiego prawa w tej dziedzinie. Pozwoli to w sposób precyzyjny i bardziej zrozumiały dla adresatów norm prawnych rozróżnić instytucje „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystania informacji”. Jednocześnie wymusza to kompleksowe przeanalizowanie dotychczasowych rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ponieważ w pierwszej kolejności określone są zasady dostępu do informacji publicznej, a dopiero dla informacji dostępnych mają zostać określone zasady dalszego ich wykorzystywania. Za takim rozwiązaniem przemawiają również: systematyka i przejrzystość regulacji wspólnych dla dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania (cechy, jakimi powinien się charakteryzować system prawa). Nie ma żadnych istotnych przeszkód, aby kwestie wykorzystywania informacji publicznej znalazły się, jako kolejne

SFS 1802
Wpl. dn. 2009 - 10 - 30

rozdziały, w ustawie o informacji publicznej, tym bardziej że pkt 9 zdanie siódme preambuły do dyrektywy oraz jej art. 1 ust. 3 wskazuje na to, że „opiera się ona (dyrektywa) na i jest bez uszczerbku dla istniejących systemów dostępu”. Budzi zastrzeżenie zawarte w części II pkt 7 projektu założeń stwierdzenie, że „projektowana ustawa będzie łącznie stosowana z ustawą o dostępie do informacji publicznej”.

Zwraca się również uwagę, że przyjęcie powyższego rozwiązania jest przewidziane w Programie prac legislacyjnych Rady Ministrów w okresie lipiec-grudzień 2009 r. – projekty ustaw, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 lipca 2009 r., który przewiduje, że „implementacja dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. WE L 345 z 31.12.2003 str. 90) nastąpi w drodze nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

2. Z powodów wskazanych powyżej powinna nastąpić również zmiana tytułu ustawy o dostępie do informacji publicznej przez nadanie jej brzmienia: „ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz wykorzystywaniu tej informacji”, z jednoczesnym wprowadzeniem definicji „wykorzystywania informacji publicznej” oraz określenia zasad jej wykorzystania. Pkt 8 preambuły do dyrektywy 2003/98/WE wskazuje, że ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej jest użycie dokumentów sektora publicznego do innych celów, niż te dla których informacje publiczne zostały wytworzone i gromadzone, w ramach zadań publicznych wykonywanych przez organy sektora publicznego, przy czym terminu „ponowne” użyto dla określenia sytuacji, w której obok dostępu do informacji publicznej następuje „dalsza eksploatacja informacji uzyskanych w ten sposób”, a więc dokument nie jest użyty ponownie, lecz ma zostać wykorzystany dla innych celów.
3. W części I w pkt 3 projektu założeń szerszego wyjaśnienia wymaga kwestia, w jaki sposób wejście w życie projektowanych rozwiązań prawnych „poprawi konkurencyjność przedsiębiorstw, których produkty i usługi opierają się na informacji sektora publicznego”, skoro obecnie, jak wynika z wyjaśnień zawartych w projekcie założeń, organy władzy publicznej działają w tym zakresie w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej. Bez takich wyjaśnień można odnieść wrażenie, że uchwalenie ustawy może odnieść przeciwny skutek od zamierzonego celu w kontekście proponowanych rozwiązań dot. wprowadzenia licencji i opłat za wykorzystywanie informacji publicznej. Należy również wskazać konkretny przykład

poprawienia konkurencyjności przedsiębiorstw w przypadku implementacji dyrektywy 2003/98/WE.

4. W części I w pkt 5 projektu założeń wymagają rozszerzenia wyjaśnienia w zakresie planowanych rozwiązań dot. uregulowania „nowego zjawiska w podmiotach władzy publicznej – zarządzania zasobami posiadanej wiedzy” przez podmioty wykonujące zadania publiczne.
5. W części II projektu założeń proponuje się:
 - 1) w pkt 2 lit. a (Wyłączenia podmiotowe) uzasadnić wyłączenie stosowania przepisów ustawy do informacji będących w posiadaniu jednostek publicznej telewizji, skoro art. 1 ust. 1 lit. d dyrektywy 2003/ 98/WE wyłącza jej stosowanie tylko do dokumentów będących w posiadaniu publicznych nadawców radiowych i ich filii,
 - 2) w pkt 2 lit. b (Wyłączenia przedmiotowe) uzupełnić przez podanie przykładu ustaw szczególnych, zgodnie z którymi udostępnienie informacji jest uzależnione od wykazania interesu indywidualnego lub faktycznego,
 - 3) wskazać przepis dyrektywy, który przewiduje podejmowanie rozstrzygnięć w przedmiocie odmowy przekazania informacji do ponownego wykorzystania z powołaniem na przepisy, wobec których ma być zastosowane ograniczenie wykorzystania informacji publicznej,
 - 4) wyjaśnić, w jaki sposób wprowadzić przepis o nienaruszaniu zasad określonych w projekcie ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, który nie znajduje się jeszcze w obowiązującym porządku prawnym,
 - 5) wyjaśnić, dlaczego projektowana ustawa nie może dokonać ujednoczenia zasad ustalania opłat, przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności określonych w innych ustawach, pozostawiając przy tym do odrębnego uregulowania tylko niezbędne kwestie właściwe dla regulowanego zakresu przedmiotowego w miejsce nieprecyzyjnego stwierdzenia, że projektowana ustawa nie będzie naruszała zasad „innych ustaw, które określają szczególne zasady wykorzystania informacji publicznej” skoro, jak wskazano w części I w pkt 3 projektu założeń, dopiero implementacja dyrektywy 2003/98/WE wypełni lukę prawną w zakresie zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej w działaniach społecznych i gospodarczych.
6. W części II w pkt 3 projektu założeń jest niezbędne wskazanie i sprecyzowanie elementów proponowanych definicji „informacji publicznej”, „dokumentu”,

„dokumentu urzędowego”, „podmiotów zobowiązanych”, „dane publiczne” „wykorzystywanie informacji publicznej” oraz „podmiotów uprawnionych, w tym podmiotów sektora publicznego, uprawnionych do wykorzystania informacji publicznej” – stwierdzenie, że „definicje zostaną zmienione w taki sposób, aby implementowały definicje dyrektywy” są niewystarczające. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. a Regulaminu pracy Rady Ministrów należy przedstawić niezbędne do opracowania projektu ustawy propozycje rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie objaśnień podstawowych określeń użytych w projektowanej ustawie. Należy jednocześnie pamiętać, że wydając akt prawa krajowego nie trzeba używać terminologii stosowanej w dyrektywie. Ważniejsze jest oddanie sensu i ducha dyrektywy, niż jej dosłownego brzmienia. Jednocześnie nie jest właściwe określanie w ustawie definicji użytych w dyrektywie tzw. Słowniczek dyrektywy. Słowniczek służy jedynie jako wskazówka dla ustawodawcy krajowego, jakie instytucje prawa krajowego powinien on objąć aktem implementacyjnym.

7. W części II w pkt 3 projektu założeń proponuje się odnieść do kwestii rozszerzenia pojęcia „dane publiczne”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej w kontekście zmiany definicji „dokumentu urzędowego”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W preambule w pkt 9 zdanie trzecie dyrektywy sprecyzowano dokumenty, do których stosuje się dyrektywę 2003/98/WE, a mianowicie dotyczy to dokumentów, które organy sektora publicznego licencjonują, sprzedają, rozpowszechniają, wymieniają informacje lub jej udzielają. Jednocześnie użycie tych dokumentów obejmuje również ich wykorzystywanie przez organy sektora publicznego do działań leżących poza zakresem jej zadań publicznych, a więc ich dostarczanie „na zasadach komercyjnych i w warunkach konkurencji z innymi firmami na rynku”.

8. W części II w pkt 4 projektu założeń:

1) dot. Warunków ponownego wykorzystania – licencji – proponuje się wskazać, w jakich przypadkach podmioty zobowiązane określają warunki wykorzystania informacji publicznej (licencje), jakie przesłanki decydują o tym, czy wykorzystanie informacji będzie możliwe w drodze uzyskania licencji, czy też na wniosek, z informacji przedstawionej w tym punkcie nie wynika, czy licencja jest ustalana samodzielnie przez podmiot zobowiązany i na podstawie wzoru standardowej licencji, czy też są to odrębne tryby. Wskazać należy również zasady, które podmiot zobowiązany stosuje przy ustalaniu treści licencji, Nie

została również wyjaśniona kwestia kontroli ustalania treści licencji przez podmiot zobowiązany, a rozwiązania prawne w tej materii powinny zostać uregulowane w ustawie,

- 2) dot. Pobierania opłat - w projekcie ustawy proponuje się przesądzić kwestie pobierania opłat za wykorzystanie informacji publicznej przez określenie zasad ich ustalania oraz wskazanie podstaw ich obliczania, a także szczegółowo określić przesłanki, dla których są wprowadzane standardowe i niestandardowe opłaty, zgodnie z pkt 14 preambuły do dyrektywy i jej art. 6 oraz dokonać przeglądu dotychczasowych regulacji w tym zakresie celem dostosowania do nowej regulacji. Nieodzowne jest również opisanie konkretnych przypadków ustalania opłat za wykorzystanie informacji publicznej z uwzględnieniem zasady przejrzystości, niedyskryminacji i niewyłączności. Wyjaśnienia, na podstawie konkretnego przykładu, wymaga określenie zasady ustalania opłaty w zależności od celu wykorzystywania informacji publicznej (zarobkowy lub niezarobkowy), przy czym powstaje pytanie, na jakim etapie i w jakich warunkach będzie wymagana informacja ze strony podmiotów uprawnionych odnośnie celu wykorzystywania przez te podmioty informacji publicznej,
- 3) dot. Transparentności – proponuje się wyjaśnić dlaczego ogłoszenie warunków udostępnienia informacji publicznej do wykorzystania będzie następowało wyłącznie za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej, a nie, jak w przypadku udostępnienia informacji publicznej, w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych bądź przez zainstalowane urządzenia umożliwiające zapoznanie się z informacją,
- 4) dot. Niedyskryminacji - proponuje się przedstawić na konkretnych przykładach zastosowanie w umowach zasady niedyskryminacji wobec porównywalnych kategorii wykorzystania informacji publicznej oraz przedstawienia przykładów treści umów, które eliminują bądź ograniczają konkurencję. Jednocześnie należy omówić zasadnicze elementy umów zawieranych między podmiotem zobowiązanym a osobami trzecimi,
- 5) dot. Zakazu wyłączności – proponuje się podać przykłady przypadków, w których jest możliwe zawieranie wyłącznych, a więc jest to niezbędne dla zapewnienia świadczenia usług w interesie publicznym,
- 6) Dot. Wniosku o ponowne wykorzystanie informacji - proponuje się przyjęcie terminu 14 dniowego (por. termin przyjęty w art. 13 ustawy o dostępie do

informacji publicznej). Zgodnie z pkt 12 preambuły do dyrektywy, termin odpowiedzi na wniosek o wykorzystywanie „powinien być rozsądny i zgodny z terminem odpowiedzi na wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie właściwego systemu dostępu”. Niezrozumiałe jest wprowadzenie 20-dniowego terminu raczej niestosowanego dotychczas w polskim porządku prawnym.

Ponadto wymaga wyjaśnienia, dlaczego udostępnienie informacji do wykorzystania na wniosek podmiotu uprawnionego ma być, w nieokreślonych przypadkach, ograniczone wymogiem uzyskania licencji. Wskutek złożenia wniosku następuje jego uwzględnienie bądź odmowa uwzględnienia. Natomiast uzyskanie licencji powinno nastąpić w przypadku ogłoszenia w BIP-ie warunków udostępnienia informacji publicznej w celu wykorzystania. Przedstawianie warunków wykorzystania (licencji) dopiero na wniosek przeczy zasadzie transparentności i niedyskryminacji, pozwala bowiem samoistnie i w sposób ocenny ustosunkować się, przez organy sektora publicznego, do złożonych wniosków. Należy również enumeratywnie określić przypadki i przesłanki odmowy udostępnienia w celu wykorzystania na wniosek (czy będzie służyło odwołanie od licencji nakładającej zbyt wysokie opłaty?).

9. W części II projektu założeń proponuje się:

- 1) w pkt 5 przedstawić elementy wzoru standardowej licencji oraz wzoru wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu jej wykorzystania,
- 2) w pkt 7 opisać zakres niezbędnych zmian dostosowujących oraz przedstawienie propozycji rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie spraw dotyczących przepisów dostosowujących - zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. f Regulaminu pracy Rady Ministrów,
- 3) w pkt 8 szczegółowo opisać model kontroli sądowej udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania informacji publicznej w celu jej wykorzystania,
- 4) uzupełnić przez przedstawienie propozycji rozstrzygnięć i ich uzasadnienie w zakresie spraw dotyczących wpływu projektowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych - zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 2 lit. e Regulaminu pracy Rady Ministrów.

10. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów przed opracowaniem projektu założeń organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji. Oceny dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny

przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. Koordynację sporządzania tych ocen oraz zakresu konsultacji społecznych zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Ocena dołączona do projektu założeń nie zawiera żadnych informacji co do jej zaopiniowania przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie do projektu założeń nie dołączono wyników przeprowadzonych konsultacji społecznych, zgodnie z § 9 ust. 4 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

11. Zgodnie z § 16 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów do projektu założeń powinien być dołączona opinia Komitetu Integracji Europejskiej co do zgodności projektu założeń z prawem Unii Europejskiej.

