



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Nr WOK 020-74/11

Dot. GMS-WP-173-152/11

Do druku nr 4434

Warszawa, 29 lipca 2011 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 01.08.2011...

**Pan Lech CZAPLA
Szef Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu, uprzejmie przesyłam opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw .

z poważaniem

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Roman Kęska

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 22 lipca 2011 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do
informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi do rządowego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W art. 5a projektu wprowadzono odrębną kategorię ograniczenia dostępności do informacji publicznej. Przepis ten normuje materię konstytucyjną i ograniczając prawo do dostępu do informacji publicznej wymaga precyzyjnego określenia jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

Tymczasem proponowana treść art.5a projektu ustawy wzbudza zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji) oraz z art. 61 ust. 3 Konstytucji (ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne).

W ust. 1 art. 5a projektu posłużono się niedookreślonym zwrotem „na **zlecenie Rzeczypospolitej** Polskiej, Skarbu Państwa lub **jednostki samorządu terytorialnego**”.

W art. 16 ust. 1 ustawy przyjmuje się natomiast, że „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy **publicznej** następują w drodze decyzji”.

Podobnie w art. 17 ust. 1 ustawy mowa jest o tym, że „Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy **publicznej**, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio”.

Oznacza to, że proponowana treść art. 5a ust. 1 projektu jest niespójna z pozostałymi przepisami obowiązującej ustawy.

Z proponowanego końcowego brzmienia art. 5a projektu ustawy wynika, że prawo do informacji publicznej „(...) podlega ograniczeniu do czasu odpowiednio dokonania 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 lub Radzie Unii Europejskiej (...)”.

Zwroty „ostateczne rozstrzygnięcie”, „ostateczne zakończenie postępowania”, „ostateczne zakończenie prac” są zwrotami nieprecyzyjnymi, mają różne znaczenie i wprowadzają niepewność, do kiedy uprawniony podmiot będzie mógł ograniczyć dostęp do informacji publicznej.

W projekcie ustawy brak jest ponadto przepisu normującego tryb postępowania oraz formę, w jakiej nastąpi przewidziane w art. 5a projektu „ograniczenie prawa do informacji publicznej”.

W szczególności projekt ustawy nie rozstrzyga, czy w przypadku, o którym mowa w art. 5a projektu podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej „powiadomi pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie” (art. 14 ustawy), czy też wyda decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ustawy).

Z podanych wyżej powodów Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje art. 5a projektu ustawy.

W art. 1 pkt 11 projektu ustawy proponuje się wykreślenie art. 22 ustawy. Przepis ten przewidywał prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie informacji publicznej dla podmiotu, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych

osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawną, tajemnica skarbową lub tajemnica statystyczna.

Oznacza to, że w tego rodzaju sprawach podmiotowi temu będzie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 21 ustawy.

Podmiot, w sytuacji, gdy podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej jest ochrona dóbr, co do których właściwy jest sąd powszechny, korzysta z silniejszej ochrony prawnej. Samo już bowiem orzeczenie sądu powszechnego będzie stanowiło podstawę do jej udzielenia, natomiast sąd administracyjny może jedynie uchylić zaskarżoną decyzję, bądź stwierdzić jej nieważność.

W pozostałym zakresie Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza uwag do przedstawionego projektu ustawy.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego i Kadry
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Marian Szkodziński

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa





RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia

4.08

2011 r.

PG VII G 025-82/11

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 08. 08. 2011

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu RP

Stanisław Berni - Minister

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 lipca 2011 r., nr GMS-WP-173-152/11, dotyczącego *projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.), pozwalam sobie poddać pod rozagę następujące kwestie.

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż projektowane rozwiązania wynikają z konieczności nowelizacji ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) i wprowadzenia do krajowego porządku prawnego nowego (piątego) trybu dostępu do informacji publicznej oraz zasad wykorzystywania informacji publicznych, które zostały określone w Dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U.U.E.L.03.345.90), (art. 1 pkt 12 projektu – „*Rozdział 2a ustawy Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*”). Ponadto projekt, poprzez dodanie art. 5a nowelizowanej ustawy (art. 1 pkt 6 projektu) – proponuje nową kategorię ograniczenia dostępności do informacji publicznej.

Z argumentacji uzasadnienia projektu wynika, że wprowadzenie nowego (piątego) trybu dostępu do informacji publicznej powoduje konieczność zmiany tytułu ustawy poprzez nadanie nowego brzmienia - „*ustawa o dostępie do informacji publicznej i jej ponownym wykorzystywaniu*”. Pozwolę sobie zauważyć, że jeśli ponowne wykorzystywanie informacji publicznej ma być jednym z trybów dostępu do informacji, to jego wyróżnienie spośród innych trybów dostępu do informacji poprzez wskazanie w tytule, może budzić wątpliwości interpretacyjne. Tytuł aktu normatywnego winien zawierać adekwatną informację o treści

danego aktu, czyli o tym jakie sprawy są w nim uregulowane. Zgodnie z wymaganiami adekwatności, należy podać informację o wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Jak podkreśla się w literaturze, z punktu widzenia spełnienia wymagania adekwatności tytułu „jest niedopuszczalne, by pominąć w nim informację o jakiś istotnych sprawach uregulowanych w ustawie i dowolnie sygnalizować jedynie niektóre z nich (Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004 r., str. 60).

Wątpliwości interpretacyjne budzi również pojęcie „ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”. Wydaje się, że nietrafnie oddaje ono koncepcję wprowadzenia nowego sposobu korzystania z informacji publicznej. W procesie implementacji prawa unijnego do prawa krajowego konieczna jest weryfikacja tego prawa pod względem językowym, a więc, czy dany zwrot użyty w normie prawa unijnego oznacza to samo w języku polskim. Ma to istotne znaczenie, zwłaszcza przy formułowaniu definicji, w której określa się zakres podmiotowy i przedmiotowy korzystania z przyznanego prawa. W języku polskim przysłówek „ponowne” oznacza: jeszcze raz, znowu, na nowo. Natomiast z definicji zawartej w art. 2 pkt 4 Dyrektywy 2003/98/WE, implementowanej przez projektowaną ustawę wynika, że nowy sposób wykorzystywania informacji sektora publicznego ma polegać na wykorzystywaniu dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego do celów komercyjnych lub niekomercyjnych - innych niż ich pierwotny cel publiczny, dla których dokumenty zostały wytworzone. Oznacza to, że nowy tryb dostępu do informacji publicznej ma polegać na innym niż dotychczas, a nie ponownym sposobie wykorzystywania, tj. innym niż cel publiczny, dla którego informacja została wytworzona.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, stwierdził, że nakaz poprawnej legislacji jest „funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wy tłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy” (OTK ZU seria A nr 3/2010, poz. 23, s. 415).

Z kolei z zasady określoności przepisów prawa - będącej jednym z elementów zasad poprawnej legislacji - wynika, że każdy przepis prawa powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, klarowny i zrozumiały dla ich adresatów w zakresie nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych praw.

Wydaje się więc, że jeśli projekt ustawy nie spełnia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji w tak istotnej kwestii, jaką jest definicja pojęcia „ponowne wykorzystywanie informacji publicznej”, na której to definicji opierają się projektowane regulacje prawne, to nie jest możliwe dokonanie oceny, w jakim zakresie proponowane przepisy wywrą wpływ na konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji wyrażone w art. 61 Konstytucji RP.

Zgodnie z normą zawartą w art. 61 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych jednostek organizacyjnych, jeśli wykonują zadania władzy publicznej, a także jeśli gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Jedną z najważniejszych form realizacji prawa do informacji jest dostęp do dokumentów i innych informacji, regulowany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ograniczenie określonego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa do informacji 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 (art. 61 ust. 3).

W świetle powołanych przepisów nie znajduje zatem uzasadnienia przyjęte w projekcie założenie, iż wyszczególnione w projektowanym art. 5a nowelizowanej ustawy dokumenty, związane z procesem gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, postępowaniami przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi oraz negocjacjami międzynarodowymi, w każdym przypadku powinny podlegać ochronie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa, niezależnie od tego czy w danej sprawie rzeczywiście istnieje zagrożenie wskazanych wyżej dóbr.

Dostęp do wskazanych dokumentów może być ograniczony jedynie na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228), poprzez nadanie poszczególnym dokumentom odpowiedniej klauzuli przez uprawnioną do tego osobę, po ustaleniu, iż ujawnienie danej informacji spowoduje określoną przepisami szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazać również należy, iż wprowadzenie ograniczenia dostępu obywateli do informacji publicznej w zakresie proponowanym w projekcie, w tym w szczególności dostępu do dokumentów związanych z procesem gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego może prowadzić do braku kontroli społecznej nad tym procesem, a w konsekwencji do nadużyć.

Krytyczne uwagi należy również odnieść do art. 11 projektu, który stanowi, że „postanowienia umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, niezgodne z art. 23e ustawy wymienionej w art. 1, wygasają z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.” Proponowany przepis nie określa do jakich postanowień umów odnosi się projektowana regulacja, ale intertemporalny charakter tego przepisu sugeruje, że dotyczy umów zawartych pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy o dostępie do informacji publicznej, w której brak jest regulacji w zakresie zawierania umów.

W odniesieniu do projektowanego nowego trybu dostępu do informacji publicznej poprzez stworzenie instytucji centralnego repozytorium (art. 9a nowelizowanej ustawy) zauważyć należy, iż informacje publiczne wskazane w projektowanym art. 9a ust. 1 ustawy, określane jako „zasób informacyjny”, mogłyby być udostępniane w istniejącym urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej.

Tworzenie nowej instytucji w celu gromadzenia danych według nieostrego kryterium „szczególnego znaczenia dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego” lub, jak wskazano w uzasadnieniu, „szczególnej przydatności do tworzenia na jego podstawie wartości dodanej” (pkt 14 uzasadnienia), i przeznaczanie na jej funkcjonowanie dodatkowych środków z budżetu państwa, w sytuacji funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Zasadnym wdaje się rozważenie konieczności ujednoczenia wysokości opłat nakładanych na wnioskodawcę (koszty: kserokopii dokumentów, ekspedycji, elektronicznych nośników danych).

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast wprowadzenie jednolitego trybu rozpatrywania skarg w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej lub o ponowne jej wykorzystywanie, tj. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

Z powołaniem

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Jaruzelowski

4

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 16 sierpnia 2011 r.

Cena 0,48 zł + 23% VAT

