



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-548554-I-07/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 3/09/2007r.

Pan
Władysław Stasiak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Od ponad pięciu lat obowiązuje w Polsce ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Jej uchwalenie miało na celu umożliwienie realizacji jednego z fundamentalnych dla budowy społeczeństwa obywatelskiego praw obywateli w demokratycznym państwie - prawa do uzyskiwania informacji o działaniach władzy publicznej. Od początku regulacja ta budziła jednak pewne wątpliwości, zarówno doktryny prawa, jak i podmiotów stosujących prawo.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuję liczne sygnały dotyczące funkcjonowania polskich urzędów. Samodzielnie realizuję także program badawczy *Dobra administracja*, którego wyniki mam nadzieję w niedługim czasie przedstawić.

Z zainteresowaniem przyjąłem przygotowany przez Transparency International Polska *Krajowy raport z realizacji prawa do informacji publicznej*, opublikowany w dniu 14 grudnia 2006 r. Uwzględniając treść wpływających do Rzecznika skarg oraz niniejszego Raportu pozwalam sobie przedstawić Panu Ministrowi uwagi dotyczące obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz występujących w praktyce uzyskiwania informacji publicznej problemów.

Na wstępie chciałbym podkreślić, że prawo do informacji o działaniach organów władzy publicznej musi być we współczesnym państwie demokratycznym traktowane z należyłą powagą. Zasada jawności i przejrzystości systemu sprawowania władzy jest bowiem oczywistą konsekwencją przyjęcia ustroju demokratycznego. Z punktu widzenia samej istoty demokracji władza w państwie jest sprawowana w imieniu ogółu obywateli. Odnosi się to nie tylko do wybieranej w bezpośrednich wyborach władzy ustawodawczej, ale do każdego rodzaju władzy państwowej — także wykonawczej,

która na co dzień ma dbać o interesy państwa i jego obywateli. Obywatele muszą mieć zapewnione prawo wglądu w to, jak administrują państwem osoby pełniące funkcje publiczne. Powinni również mieć możliwość zaangażowania się w proces sprawowania władzy, a to wymaga wiedzy o wszelkich jego aspektach. Z praktycznego punktu widzenia, jawność i przejrzystość działań administracji sprzyja także lepszej ich jakości - realna kontrola obywatelska wzmacnia poczucie odpowiedzialności za sposób wykonywania powierzonych zadań, jednocześnie sprzyja budowaniu zaufania do administracji oraz prestiżu zawodu urzędnika państwowego; jak się wydaje, zapobiega także korupcji w sposób skuteczniejszy niż regulacje prawa karnego.

Względy te z pewnością miał na uwadze ustrojodawca, wyrażając w art. 61 Konstytucji RP prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych. Z tych samych powodów warunki realizacji tego prawa są przedmiotem żywego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Doświadczenia ostatnich kilku lat pokazują że wiele w zakresie udzielania obywatelom informacji o działalności administracji publicznej zmienia się na lepsze. Coraz więcej potrzebnych informacji jest udostępnianych za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, co jest najszybszym i najwygodniejszym sposobem zarówno udzielania, jak i pozyskiwania informacji. Wzrasta również zainteresowanie prasy sprawami rozpatrywanymi przez organy władzy publicznej. Niemniej jednak zauważa się szereg problemów, na które chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra.

Ustawa o *dostępie do informacji publicznej* posługuje się często terminami, które budzą wątpliwości interpretacyjne. Brak jest precyzyjnych definicji pojęć takich jak: dokument publiczny, informacja przetworzona, informacja przekształcona, czy szczególnie istotny interes publiczny. Nawet pojęcie samej informacji publicznej i zakres podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania budzi w praktyce wątpliwości. Nie ma też, na przykład, jasności co do tego, od kiedy organ jest zobowiązany udostępniać dokument, który jest dopiero w trakcie przygotowywania. Nie zawsze również jasny jest stosunek norm ustawy do przepisów dotyczących ochrony różnego typu tajemnic - chociażby kwestia tego, w jaki sposób udostępniać część dokumentu, w przypadku gdy tylko jego część zawiera informacje niejawne.

Występują także problemy związane z przewlekłością postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Zawarty w art. 13 ustawy 14-dniowy termin urzędy często traktują nie jako wyjątkowy (w przypadku, gdy nie można udzielić informacji szybciej), ale jako standardowy, pozwalający na przewlekanie udostępnienia najprostszej informacji, a nawet odmowy jej udostępnienia dopiero po upływie tego okresu. Tymczasem w przypadku starania się o uzyskanie informacji o aktualnych

działaniach administracji publicznej zbyt długa procedura jej udzielenia może powodować, iż sama informacja staje się bezużyteczna.

Niejednoznaczne są zasady pobierania opłat za udostępnienie informacji w przypadku, gdy organ ponosi dodatkowe z tym związane koszty. Zarówno stawki opłat jak i to, za jakie czynności opłaty te są pobierane jest zróżnicowane w skali kraju. Zdarzały się nawet sytuacje, gdy od osoby żądającej dostępu do informacji wymagano pokrycia kosztów pracy pracownika przygotowującego taką informację bez związku z jakąkolwiek szczególną formą jej udostępnienia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. sygn. akt IV SA/Wr 505/04, publ. *Orzecznictwo w sprawach samorządowych* 2005 r. nr 1, poz. 12).

Poza tym można spotkać się z bardzo wieloma problemami związanymi z realizacją ustawy *o dostępie do informacji publicznej*, które wynikają nie tyle z niedoskonałego sformułowania przepisów ustawy, co z braku rzetelnej informacji o jej treści.

Wprowadzenie ustawy nie wiązało się z szerszą akcją informowania społeczeństwa o możliwości i zasadach korzystania z jej przepisów. Nie przeprowadzono także na szerszą skalę szkoleń pracowników administracji publicznej, co miało miejsce przy okazji wprowadzania podobnych regulacji na przykład w Wielkiej Brytanii, Portugalii czy Finlandii. Efekty takiego postępowania niestety widać obecnie w praktyce. Raport przygotowany przez Transparency International Polska wyraźnie wskazuje, że treść ustawy nie jest znana nie tylko obywatelom, ale także bardzo wielu urzędnikom. Problemy rodzi także nieznanostwo ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych* (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) i wzajemnych relacji obu aktów prawnych.

W efekcie zdarza się, że organy administracji odmawiają udzielenia informacji publicznej bez wydania decyzji administracyjnej (czego wymaga art. 16 ust. 1 ustawy) oraz nie informują o środkach odwoławczych przysługujących osobie starającej się o uzyskanie interesujących ją danych. Takiej informacji często brakuje również w przypadku udzielenia informacji niepełnej.

Także sama procedura odwoławcza powoduje wiele trudności w praktyce. Podział kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępnienia informacji pomiędzy sądy administracyjne oraz powszechne powoduje wiele niejasności i może być przyczyną trudności w realizacji prawa do informacji.

Ponadto, w związku z funkcjonowaniem ustawy *o dostępie do informacji publicznej* pozostają problemy wynikające z niejasności terminologicznych oraz procedur zawartych w aktach prawnych dotyczących informacji niejawnych. Już w ubiegłym roku, w wystąpieniu na konferencji naukowej *Dostęp do informacji*

publicznej - rozwój czy stagnacja?, wyraziłem przekonanie, iż zmiany wymagają na przykład zawarta w ustawie z dnia z dnia 22 stycznia 1999 r. *o ochronie informacji niejawnych* (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) definicja tajemnicy służbowej, czy przepisy proceduralne dotyczące jej ochrony. Uważam również, że w przepisach dotyczących finansów publicznych - a więc odnoszących się do Skarbu Państwa, statystyki publicznej, gospodarki komunalnej, majątku samorządów oraz wszelkiego typu państwowych osób prawnych - powinny znaleźć się wyraźne przepisy dotyczące jawności informacji i obowiązku jej publikacji oraz udostępniania w trybie ustawy *o dostępie do informacji publicznej* - tak, aby rozwiązać wszelkie, czasem jeszcze powstające, wątpliwości co do zakresu jej stosowania.

Na zakończenie chciałbym także zwrócić uwagę na dodatkowe bariery, jakie napotykają osoby niepełnosprawne. Należy tutaj wskazać na utrudnienia techniczne - architektoniczne, jak w szczególności brak podjazdów umożliwiających samodzielne poruszanie się, oraz wynikające z niskiego poziomu internetyzji urzędów. Wydaje się, że wprowadzenie pewnych zmian w tym zakresie mogłoby zniwelować istniejącą nierówność obywateli w dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionych uwag i postulatów oraz udzielenie informacji, jakie działania są podejmowane lub planowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dla usprawnienia realizacji obywatelskiego prawa do informacji. Interesuje mnie zwłaszcza, czy planowane jest podjęcie prac nad przygotowaniem projektu zmian w obecnie obowiązujących przepisach. Zasadne mogłoby się bowiem wydawać w szczególności odmienne niż ma to miejsce obecnie uregulowanie terminu na udzielenie odmowy udostępnienia informacji, uproszczenie procedury odwoławczej, uściślenie niektórych pojęć ustawowych, czy ustalenie jednolitych zasad pobierania opłat za udzielanie informacji. Wskazana byłaby również analiza innych niż ustawa *o dostępie do informacji publicznej* aktów prawnych pod kątem warunków realizowania prawa gwarantowanego przez art. 61 Konstytucji. Będę także wdzięczny za informację, czy przewiduje się podjęcie działań na rzecz upowszechnienia wiedzy o prawie do informacji publicznej i formach jego realizacji, tak pośród obywateli, jak i wśród pracowników administracji.

Łączę wyrazy szacunku
Janusz Kochanowski

**Abstrakt do wystąpienia w sprawie oceny funkcjonowania ustawy
z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**

Rzecznik Praw Obywatelskich, w oparciu o nadsyłane do jego Biura wnioski oraz uwzględniając treść przygotowanego przez Transparency International Polska *Krajowego raportu z realizacji prawa do informacji publicznej*, skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym przedstawił postulaty, mające na celu usprawnienie realizacji obywatelskiego prawa do informacji o działaniach organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (informacji o sprawach publicznych).

Rzecznik zwrócił uwagę na utrudniające stosowanie ustawy niedoskonałe sformułowanie niektórych jej przepisów (niejasności terminologiczne), jak również utrwalające się niewłaściwe praktyki (m. in. w zakresie terminu udzielenia lub odmowy udzielania informacji; wysokości opłat pobieranych za udostępnienie informacji, gdy organ ponosi dodatkowe z tym związane koszty). Wskazał ponadto na budzące wątpliwości relacje ustawy *o dostępie do informacji publicznej* i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*. Rzecznik zasygnalizował także potrzebę zmian w aktach prawnych dotyczących informacji niejawnych oraz finansów publicznych, które sprzyjałyby przejrzystości sfery spraw publicznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istotną barierę dla realizacji prawa do informacji publicznej stanowi brak odpowiedniej w tym zakresie wiedzy zarówno obywateli, jak również administracji publicznej - stąd kluczowe dla omawianego zagadnienia jest podjęcie skutecznej i rzetelnej akcji informacyjnej.