



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

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, 02/02/2009r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Ministerstw Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze

We współczesnym świecie prawo do informacji stało się trwałym elementem życia codziennego, posiadającym wartość społeczną, ale i ekonomiczną. Rewolucja technologiczna stwarza obywatelom nowe możliwości dostępu do informacji, także informacji sektora publicznego, które wymagają obudowy prawnej i stałego monitorowania użyteczności pod kątem warunków realizacji i ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Mając na względzie powyższe, w związku z podjęciem przez Pana Premiera prac nad przygotowaniem projektu gruntownej nowelizacji przepisów dotyczących dostępu i wykorzystania informacji publicznej w Polsce, pragnę nawiązać do przedstawionego uprzednio przeze mnie stanowiska w sprawie oceny funkcjonowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: ustawy) (wystąpienie z dnia 3 września 2007 r.) oraz zakomunikować dalsze spostrzeżenia i uwagi w tym zakresie.

Podjęcie działań w podległym Panu Premierowi Ministerstwie wiąże się głównie z obowiązkiem implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w *sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego* oraz dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. *ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej*. Nie ulega jednak wątpliwości, że przygotowanie odpowiednich propozycji legislacyjnych w tym zakresie winno być powiązane z uprzednim kompleksowym przeglądem i oceną funkcjonowania ustawy oraz usunięciem co najmniej podstawowych trudności, jakie

występują w związku z realizacją obywatelskiego prawa do informacji o sprawach publicznych. Z zadowoleniem przyjmuję więc, że dokonano pewnej rewizji przedstawionego w piśmie z dnia 30 czerwca 2008 r. stanowiska, iż „przebiegające aktualnie monitorowanie praktycznego funkcjonowania mechanizmów wygenerowanych przedmiotową ustawą nie daje póki co podstaw do podejmowania zasadniczych działań legislacyjnych w tej materii”. Wydaje się, że istnieje jednak zbieżność co do negatywnej oceny niektórych z obowiązujących obecnie mechanizmów.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2007 r. wyraziłem szereg postulatów dotyczących zmiany niektórych przepisów ustawy, wywołujących istotne wątpliwości w praktyce, pomimo już dość długiego okresu ich stosowania, a także stosunkowo bogatego orzecznictwa.

Niezmiennie najczęstszymi przyczynami trudności w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, przedstawianymi w kierowanych do mnie skargach, są komplikacje związane z interpretacją niektórych terminów ustawowych takich jak „dokument urzędowy”, „informacja przetworzona” i w tym kontekście „szczególnie istotny interes publiczny”. Wątpliwości nadal budzi także podstawowe dla tej regulacji pojęcie „informacji publicznej”, jego zakresu przedmiotowego, a także podmiotów zobowiązanych do udzielenia takiej informacji. Nie ma też, na przykład, jasności co do tego, od kiedy organ czy funkcjonariusz publiczny zobowiązany jest udostępnić dokument, który jest dopiero w trakcie przygotowania. Stwierdzenie to znakomicie ilustruje przykład mojej bogatej, zapewne znanej Panu Premierowi, korespondencji w 2008 r. w sprawie udostępnienia raportu z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego przez Pełnomocnika ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Panią Julię Piterę. Warto zauważyć, że sąd w wyroku wydanym w sprawie zainicjowanej przez obywatela uznał, iż raport ten stanowi informację publiczną. Adresat wniosku o jego udostępnienie miał jednak wątpliwości. Wydaje się zatem, że zadanie odpowiedniego ukształtowania świadomości prawnej w tym zakresie - w odniesieniu zwłaszcza do organów i podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji o sprawach publicznych - pozostaje aktualne i nie do końca właściwie wykonane. Stąd już wcześniej postulowałem, aby właściwy minister zainicjował odpowiednie szkolenia służb publicznych w tym zakresie. Ufam, że obecnie sugestia ta spotka się z życzliwym przyjęciem.

Na tle wyżej wymienionej sprawy pragnę także podkreślić konieczność rozważenia zagadnienia stosunku norm ustawy do przepisów dotyczących ochrony różnego typu tajemnic, w tym problematyki udostępniania dokumentu w przypadku, gdy tylko jego część zawiera informacje niejawne. Artykuł 5 ust. 1 ustawy stanowi, iż „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach

określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych". Obywatel napotyka istotne trudności w ustaleniu przepisów, które jego prawo dostępu do informacji ograniczają. Rozumiejąc konieczność ochrony określonych kategorii informacji, wnoszę o rozważenie, w jaki sposób można by występujące dziś trudności zniwelować. Wydaje się, że warto byłoby dokonać szczególnie starannej analizy tej materii. Aktualnie obowiązujący otwarty katalog „przeszkód” w dostępie do informacji trudno oceniać pozytywnie. Taka konstrukcja wywołuje bowiem stan niepewności, zarówno po stronie wnioskującego, jak i adresata żądania co do zakresu informacji, które powinny, a które nie mogą być udostępnione.

Należy także niestety odnotować abuzywne niekiedy wykorzystywanie klauzuli prywatności (art. 5 ust. 2 ustawy). Klauzula ta w istocie służy nierzadko nie tyle ochronie prywatności, co ukrywaniu patologii czy zwykłej niekompetencji w działalności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji. Ochrona danych osobowych nadal stanowi jedną z najczęściej podawanych przesłanek odmowy udzielenia żądanej informacji.

Niepokój wywołuje także praktyka przewlekłości postępowania dotyczącego udzielenia informacji. Zawarty w art. 13 ustawy 14-dniowy termin podmioty zobowiązane 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 pozostają zasady pobierania opłat za udostępnienie informacji w przypadku, gdy organ ponosi dodatkowe z tym związane koszty (art. 15 ustawy). Zarówno stawki opłat, jak i to, za jakie czynności opłaty te są pobierane jest zróżnicowane w skali kraju. Wskazane jest zatem określenie podlegających kontroli, jednolitych zasad.

Trudności i zastrzeżenia wywołuje dualizm proceduralny wprowadzony art. 21 i art. 22 ustawy, który dokonuje podziału kompetencji do rozstrzygania w sprawach odmowy udostępnienia informacji pomiędzy sądy administracyjne oraz sądy powszechne. Warto zastanowić się, czy przyjęty podwójny tryb odwoławczy znajduje wystarczające uzasadnienie.

Kolejne zagadnienie o wielkiej złożoności to bezwnioskowa forma udostępniania informacji publicznej, czyli Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP). Pismem Pana Tomasza Siemoniaka, Sekretarza Stanu w MSWiA, z dnia 30 czerwca 2008 r. (ozn.: DAP/079-7(2)/07/08/ACh) zostałem poinformowany, iż nastąpiła „niemal 100-procentowa realizacja obowiązku udostępniania informacji z wykorzystaniem BIP”.

Będę wdzięczny za przekazanie dokładnych danych w tym zakresie, w tym zwłaszcza szacowanej liczby podmiotów zobowiązanych w świetle przepisów ustawy do utworzenia urzędowego publikatora teleinformatycznego oraz liczby podmiotów ujętych w wykazie na stronie głównej BIP.

Pozwolę sobie zwrócić uwagę, na trudności w realizacji tego obowiązku przez znaczną część podmiotów, w szczególności tych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 5 ustawy. Obowiązek ten dotyczy również m. in. organizacji pozarządowych, którym powierza się realizację zadań w sferze publicznej. W praktyce jednak nierzadko jego wykonanie przewyższa przeciętne ich możliwości. Ponadto podnosi się, że wciąż brak jest narzędzi pomocniczych, do których przygotowania wyznaczony został minister właściwy do spraw informatyzacji. Bardzo proszę więc o poinformowanie, czy - zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 4 pkt. 3 ustawy - udostępnione zostało nieodpłatnie przykładowe oprogramowanie służące do tworzenia stron w BIP lub kody źródłowe tego oprogramowania. Narzędzie to z pewnością znacząco ułatwiłoby realizację wynikających z ustawy obowiązków.

Chciałbym także ustosunkować się w tym miejscu do odpowiedzi Pana Antoniego Podolskiego, Podsekretarza Stanu w MSWiA, z dnia 22 stycznia 2009 r. (ozn.: BMP-079-13266/08/AR) na moje wystąpienie z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie niewywiązywania się przez organy korporacyjne z wynikających z ustawy obowiązków informacyjnych poprzez zaniechanie zamieszczania uchwał tych organów w BIP. Jak już uprzednio podniosłem, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a więc również organy samorządów zawodowych, obowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Nic też nie stoi na przeszkodzie, by w BIP udostępniane były inne informacje publiczne.

Jak się wydaje, minimalny zakres przedmiotowy informacji, które mają walor informacji publicznej został tu dość wyraźnie określony. W tym kontekście trudno jest podzielić przedstawioną argumentację, iż „określenie czy konkretna informacja jest informacją publiczną (...) pozostaje w zakresie właściwości podmiotu znajdującego się w posiadaniu tej informacji”. Uważam, że takie rozumienie „informacji publicznej” prowadzi do zbytnej dowolności w stosowaniu ustawy, z czym jako Rzecznik Praw Obywatelskich, nie mogę się zgodzić. Jeśli pole uznaniowości w tym zakresie jest tak szerokie, z pewnością należy, jak już wcześniej wspominałem, dokonać przeglądu praktyki, w tym praktyki orzeczniczej, i dokonać korekty podstawowej siatki terminologicznej ustawy, jeżeli rodzi ona tak wiele wątpliwości interpretacyjnych. Być może też ponowne zwrócenie uwagi Pana Premiera na tę kwestię spowoduje podjęcie działań przez nadzorującego korporacje zawodowe Ministra Sprawiedliwości.

Jednocześnie, mając na względzie konieczność zapewnienia koherencji nowelizacji ustawy, przesyłam do uprzejmej wiadomości wystąpienie skierowane do Pana posła Janusza Palikota, byłego przewodniczącego sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”, w której ustosunkowałem się do poselskiego projektu zmiany tego aktu prawnego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionych uwag i postulatów oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku. Jednocześnie uprzejmie proszę o powiadomienie o zakresie projektowanych zmian przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej oraz proponowanych rozwiązaniach mających na celu wdrożenie dyrektyw, o których była mowa na wstępie niniejszego wystąpienia.

Załącznik: 2

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski