

PYTANIE

Strona | 1

„(...) gdyby uznać, że przedmiot wniosku złożonego w trybie UDIP to informacja statystyczna i jako taka nie jest informacją publiczną, czy w takiej sytuacji miałyby zastosowanie reżim prawa do informacji czy ustawy o statystyce?

OPINIA

W uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r. (I OPS 8/13) czytamy: „przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie /J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, Poznań, Wrocław 2007 r., s. 64-65/”.

Zatem z treści uchwały 7 sędziów NSA wylaniają się trzy zasady stosowania przepisów szczególnych wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej:

ZASADA PIERWSZA – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy¹, brak jest jakichkolwiek regulacji odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, w całości ma zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej.

ZASADA DRUGA- jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy, zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, i nie stoją one w sprzeczności z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ich wzajemne stosowanie jest do pogodzenia, należy oba te reżimy prawne stosować równoległe i jednocześnie.

¹ Warto dodać, że jak słusznie stwierdził NSA „pod pojęciem innych ustaw rozumieć należy także przepisy prawa unijnego, o ile znajdują się w nich stosowne regulacje (wyrok NSA z 12.6.2014 r. I OSK 2514/13).

ZASADA TRZECIA – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy, zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, i są one nie do pogodzenia z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, te przepisy szczególne mają w całości pierwszeństwo w stosowaniu przed u.d.i.p. Ustawa o dostępie do informacji nie ma w takim przypadku zastosowania.

Wychodząc zatem z założenia zaprezentowanego w składzie 7 sędziów NSA należy się zastanowić **czy dane statystyczne w rozumieniu ustawy o statystyce z 29.6.1995 r., można uznać za informacje publiczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.?**

Ustawa o statystyce definiuje w art. 2 pkt 1a dane statystyczne jako „*dane dotyczące zjawisk, zdarzeń, obiektów i działalności podmiotów gospodarki narodowej oraz życia i sytuacji osób fizycznych, w tym dane osobowe, pozyskane bezpośrednio od respondentów albo z systemów informacyjnych administracji publicznej, rejestrów urzędowych lub niepublicznych systemów informacyjnych, od momentu ich zebrania na potrzeby wykonywania zadań statystyki publicznej*”.

Moim zdaniem, **dane statystyczne w rozumieniu w/w wskazanym w ustawie o statystyce mogą stanowić informacje publiczne, jeżeli odnoszą się do podmiotów obowiązanych do stosowania u.d.i.p. w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2² u.d.i.p.** Tylko wtedy bowiem zostanie spełniony wymóg przedmiotowy, to znaczy, że będą one dotyczyć spraw publicznych. Jeżeli w ogromie danych statystycznych odnajdujemy informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, które to informacje odnoszą się do tej sfery prywatności tej osoby, która wykazuje ścisły i rzeczywisty związek z pełnioną funkcją i jako taki nie jest objęty autonomią informacyjną³ tej osoby, są to

2 Art. 4. 1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 4 ust. 2. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. poz. 1240), oraz partie polityczne.

³ Poprzez autonomię informacyjną rozumiem taki zakres informacji o osobie, który dla ich udostępnienia wymaga zgody osoby jej dotyczących. Jeżeli określone informacje dotyczące osób pełniących funkcje publiczne nie wymagają ich zgody dla ich udostępnienia w trybie u.d.i.p., gdyż wykazują realny i ścisły związek

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl



informacje publiczne, ale reżim prawny ich udostępniania jest odrębny. Przykładem jest data urodzenia sędziów⁴, posłów, radnych, ławników. Oczywiście teoretycznie daty urodzenia sędziów można by pozyskać i w trybie u.d.i.p., i zapewne na wniosek w urzędzie statystycznym. **Jednakże udostępnianie informacji statystycznych, które spełniają definicję informacji publicznych - jako, że odnoszą się do podmiotów obowiązanych do stosowania u.d.i.p. w obszarze spraw publicznych - jest regulowane odrębnym całkowicie reżimem prawnym jakim jest ustawa o statystyce.** I z tego powodu ustawa o statystyce w zakresie jakim dotyczy danych statystycznych odnoszących się do podmiotów obowiązanych do stosowania u.d.i.p. w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., stanowi regulację szczególną, która jest nie do pogodzenia z treścią u.d.i.p. Tym samym w tym zakresie ustawa o statystyce będzie miała pierwszeństwo przed u.d.i.p., gdyż ustawa o statystyce kompleksowo reguluje zasady, tryb udostępniania danych statystycznych.

Natomiast dane statystyczne definiowane w art. 2 pkt 1a ustawy o statystyce jako „dane dotyczące zjawisk, zdarzeń, obiektów i działalności podmiotów gospodarki narodowej oraz życia i sytuacji osób fizycznych, w tym dane osobowe, pozyskane bezpośrednio od respondentów albo z systemów informacyjnych administracji publicznej, rejestrów urzędowych lub niepublicznych systemów informacyjnych, od momentu ich zebrania na potrzeby wykonywania zadań statystyki publicznej”, **w zakresie w jakim odnoszą się do podmiotów nie będących podmiotami obowiązanych do stosowania u.d.i.p. w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., nie stanowią informacji publicznej.**

Zwracam uwagę, że nie wszystkie dane dotyczące podmiotów obowiązanych do stosowania u.d.i.p. w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., muszą od razu dotyczyć spraw publicznych⁵.

z pełnioną funkcją, są to informacje nieobjęte zakresem autonomii informacyjnej tej osoby. Im dana osoba zaczyna zwiększać swój wpływ na sferę publiczną z racji na pełnienie funkcji publicznej, im bardziej jej działania władczy mają bezpośredni wpływ na sferę publiczną, tym bardziej kurczy się jej autonomia informacyjna. Zob. więcej na ten temat: P. Sitniewski, *RODO jako czynnik porządkujący granice jawności informacji o osobach pełniących funkcje publiczne*, „Informacja w Administracji” 2018, nr 4, ISSN 2392-2265, C.H. Beck, s. 49–57.

⁴ „Wiek sędziego stanowi jedną z kilku przesłanek objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego i późniejszego awansu do sądów wyższej instancji (art. 61 § 1 pkt 5) oraz decyduje o przejściu w stan spoczynku (art. 69). Powyższe oznacza, że dane odnoszące się do wieku sędziego są związane z pełnioną przez niego funkcją publiczną. Zatem informacja o dacie urodzenia (wieku) sędziego jest informacją publiczną. Stanowisko to jest jak to trafnie zauważył Sąd Wojewódzki, przeważającym w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, co wynika z przytoczonego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku orzecznictwa. Stanowisko to w całości podziela także orzekający w niniejszej sprawie NSA” – **wyrok NSA z 23.11.2016 r., I OSK 1323/15.**

⁵ „Nie może być bowiem wątpliwości co do tego, że **choć u.d.i.p. daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku**, a co za tym idzie, nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl



„Rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą do wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych organów”⁶. **Uznanie określonych informacji statystycznych (absolutna większość z nich) za nie będące informacjami o sprawach publicznych, czyni bezprzedmiotowym dalsze rozważania odnośnie granic ich jawności czy nie jawności. Również jeżeli dane statystyczne dotyczą osób zatrudnionych w tych podmiotach publicznych, które to osoby nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, należy traktować jako nie odnoszące się do sfery spraw publicznych, a tym samym nie będące informacjami publicznymi.**

Zgodnie z art. 38 ustawy o statystyce nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych dane jednostkowe identyfikowalne. Również nie mogą być publikowane ani udostępniane uzyskane w badaniach statystycznych dane statystyczne możliwe do powiązania i zidentyfikowania z konkretną osobą fizyczną oraz informacje i dane statystyczne charakteryzujące wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli na daną agregację składa się mniej niż trzy podmioty lub udział jednego podmiotu w określonym zestawieniu jest większy niż trzy czwarte całości.

Sama ustawa o statystyce w art. 10 ustanawia tajemnicę statystyczną. Zgodnie z art. 10 „Dane jednostkowe identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych podlegają bezwzględnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych; udostępnianie lub wykorzystywanie tych danych dla innych niż podane w ustawie celów jest zabronione (tajemnica statystyczna)”. Taka definicja oczywiście jest w pełni zasadna jeżeli mówimy o danych nie będących informacjami publicznymi. Ale jeżeli dane statystyczne są informacjami publicznymi, na dodatek jawnymi, to czy ich ujawnienie jest bezprawne i rzeczywiście powoduje odpowiedzialność karną z art. 54 ustawy o statystyce⁷. Nie sądzę.

**dr Piotr Sitniewski,
EIP trasa Katowice – Warszawa ,
17 września 2019 r.,
Wagon ciszy.**

związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)” -**wyrok WSA w Gliwicach z 23.5.2019 r., III SAB/GI 16/19.**

⁶ Wyrok NSA z 16.4.2019 r., I OSK 1721/17.

⁷ Kto narusza tajemnicę statystyczną, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

www.jawnosc.pl

www.jawnosc.samorzadu.pl

www.dostepdoinformacjiszkolenia.pl

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji

WWW.EKSPERCISAMORZAD.PL



@jawnoscpl

