

Skrybice, 18.12.2017 r.

Fundacja JAWNOSC.PL składa swoją opinię na temat projektu ustawy o jawności życia publicznego, jaka ukazała się na stronie Rządowego Centrum Legislacji w dniu 12 grudnia 2017 r. **wyłącznie w zakresie w jakim projektowana regulacja odnosi się do zasad dostępu do informacji publicznej.**

Opinia odnosić się do konkretnych projektowanych przepisów, oraz zawiera propozycję dokonania pewnych korekt.

OPINIA

UWAGA NUMER 1.

1. Art. 19. 1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.
2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie lub w inny sposób wskazany przez wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.
3. W przypadku określonym w ust. 2, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji pozostawia się bez rozpatrzenia.

Komentowany przepis niczym nie różni się od dotychczasowej regulacji w tym zakresie, która zawarta była w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹. Wprowadza jedną i to zasadniczą zmianę w treści art. 19 ust. 3 – zmieniona została forma prawna działania administracji. Dotychczas w sytuacji tu opisanego podmiot obowiązany wydawała decyzję o umorzeniu, w nowej regulacji wprowadza się „pozostawienie bez rozpoznania”. Zmianę w tym zakresie uważamy za słuszną, gdyż w praktyce decyzje w tym zakresie były wydawane niezwykle rzadko.

Ale proponowana regulacja jest niespójna z innymi regulacjami dalszymi projektu. W art. 21 ust. 1 projektu czytamy: „Art. 21. 1. Odmowa udostępnienia informacji publicznej albo umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 19 ust. 3 przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji”.

Ta regulacja jest sprzeczna z art. 19 ust. 3. Albo pozostawiamy bez rozpoznania co następuje w drodze zwykłej czynności materialno-technicznej, albo wydajemy decyzje.

Dlatego też ponawiamy naszą propozycję wyrażoną w opinii przedstawionej na konsultacji w dniu 27.11, w której proponowaliśmy i podtrzymujemy tą propozycję by: **wyraźnie zdefiniować, co to oznacza odmowa udostępnienia informacji publicznej.** „Odmowa udostępnienia informacji publicznej ma miejsce wyłącznie wtedy, jeżeli podmiot obowiązany posiada żadaną informację, jest ona informacją publiczną, i jednocześnie przepis ustawy określa tajemnicę chroniącą tą informację. Poza tym odmawia się udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, jeżeli w sprawie nie zostanie wykazana istotność dla interesu publicznego by dokonać przetworzenia wnioskowanej informacji publicznej. Taka regulacja powinna ujedlinić praktykę i usunąć wątpliwości odnośnie pojęcia „odmowa dostępu do informacji.

¹ W dalszej części będę używał skrótu „udip”.

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego powinno się zmodyfikować treść art. 21 ust. 1. w następującej proponowanej treści:

Art. 21 ust. 1 : „Podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej, wydaje decyzję administracyjną w sytuacji:

- 1) Odmowy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej ze względu na brak wykazania istotności przetworzenia z punktu widzenia interesu publicznego,
- 2) Odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na fakt, iż wnioskowana informacja będąca w posiadaniu podmiotu obowiązanego, jest informacją publiczną do której dostęp jest ograniczony ze względu na przesłanki wskazane w art. 8 ustawy.

Art. 21 ust. 2. W każdej innej sytuacji aniżeli określonej w ust. 1, podmiot obowiązany w odpowiedzi na otrzymany wniosek, dokonuje czynności materialno-technicznej w drodze zwykłego pisma, podpisanego przez osobę upoważnioną do udostępniania informacji publicznej, o których mowa w art. 6 ust. 2.

UWAGA NUMER 2.

1. **Art. 5 ust. 1 pkt 2: Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 2) wglądu do dokumentów urzędowych;**
2. **Art. 2 ust. 1 pkt 10) : „ osoba pełniąca funkcję publiczną – osoba, o której mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137);**
3. **Art. 2 ust. 1 pkt 1) : „ dokument urzędowy — treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez osobę pełniącą funkcję publiczną, w ramach jej kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy;”.**

Wobec faktu, że dokumentem urzędowym stanie się każdy nośnik podpisany przez osobę pełniącą funkcję publiczną, powinno się przededefiniować prawo do wglądu w dokumenty urzędowe, w celu dostosowania od regulacji zawartej w art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P.²

Definicja z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. wydaje się być zbędna w treści ustawy, skoro każdorazowo należy poszukiwać granicy jawności prawa do informacji nie z punktu widzenia, kto dany dokument sporządził, ale z jakiego rodzaju treścią zawartą w dokumencie mamy do czynienia. „Przy kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej nie wystarczy kierować się jedynie tym, kto wytworzył daną informację i jaką ma formę, czy postać. Istotne jest przede wszystkim to, co dana informacja zawiera, a więc, czy dotyczy sprawy publicznej”³.

Prawo do wglądu odnosi się do każdego nośnika, który zawiera w swojej treści informacje publiczne, pod warunkiem zagwarantowania ochrony przede wszystkim tajemnic ustawowo chronionych, oraz prawa do prywatności.

W projekcie ustawy o jawności życia publicznego art. 5 ust. 1 powinno się zmodyfikować poprzez: zmianę treści art. 5 ust. 1 pkt 2, dodanie pkt. 3); dotychczasowy pkt. 3) stanie się pkt. 4).

Art. 5 ust. 1 pkt 2: Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 2) wglądu do dokumentów urzędowych, w zakresie w jakim zapewnia się ochronę tajemnic w nich zawartych,
- 3) wglądu do dokumentów prywatnych, w zakresie w jakim zawierają w sobie informacje publiczne. Jeżeli jest to niemożliwe, udostępnia się treść informacji publicznych zawartych w dokumentach prywatnych, bez przekazywania ich kopii.

² Art. 61 ust. 2 Konstytucji R.P: „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje **dostęp do dokumentów** oraz wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

³ Wyrok NSA z 5.03.2013 r. (I OSK 2888/12), źródło <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

UWAGA NUMER 3.

Art. 18. 1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 20 ust. 2.

2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 30 dni od dnia złożenia wniosku.

3. Do terminów o których mowa w ust. 1 i 2 art. 35 §5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Pozytywnie oceniamy kwestię uregulowania tych zagadnień, które rzeczywiście w praktyce rodziły wątpliwości. Od kiedy liczyć termin, co w sytuacji gdy wnioskodawca został poproszony np. o uszczegółowienie wniosku. Wydaje się, że odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 35 § 3 k.p.a. pozwala mieć nadzieję, że w praktyce wątpliwości dotychczasowe zostaną zmarginalizowane.

Niemniej jednak nadal podtrzymujemy wniosek o doregulowanie kwestii momentu rozpoczęcia biegu terminu, oraz przedmiotowe wskazanie, że termin jest na załatwienie sprawy. Terminy o których mowa powinny być liczone zawsze od dnia otrzymania wniosku, nie zaś od dnia złożenia. Poza tym terminy mają dotyczyć zrealizowania wniosku, nie zaś udostępniania informacji. Orzecznictwo sądowe w tym zakresie jest całkowicie jednolite i nie budzi wątpliwości, że terminy wskazane w dziś obowiązującym art. 13 dotyczą realizacji wniosku nie zaś udostępnienia informacji. „*W myśl przepisu art. 13 ust. 1 udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Przepis ten wskazuje zatem na termin załatwienia wniosku, a nie odnosi się do formy i treści udzielonej informacji*”. Wyrok NSA z dnia 18.9.2014 r., I OSK 139/14.

Art. 18 ust. 1. Realizacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 20 ust. 2.

Art. 18 ust. 2. Jeżeli wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może być zrealizowany w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim wniosek zostanie zrealizowany, nie dłuższym jednak niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

dr Piotr Sitniewski
Prezes fundacji JAWNOSC.PL www.jawnosc.pl
Kierownik projektu www.jawnoscsmorzadu.pl